



**แนวความคิดทฤษฎี**

ในการศึกษาบทบาทรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาล โดยอาศัยการเปิดอภิปรายทั่วไป : ศึกษากรณีการควบคุมรัฐบาลชาติชาย และ รัฐบาลชวน ผู้วิจัยได้ใช้แนวความคิดทฤษฎี ดังต่อไปนี้เป็นการอธิบายการวิเคราะห์ คือ แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐสภา ( theory of parliamentary system ) ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมือง ( theory of political responsibility ) แนวความคิดถ่วงดุลย์อำนาจ ( theory of check and balances ) แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของพรรคการเมืองในระบบรัฐสภา และในตอน สุดท้ายจะ ได้กล่าวถึงผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

**แนวความคิดระบบรัฐสภา ( Theory of Parliamentary System )**

ระบอบการปกครองแบบรัฐสภา ( parliamentary system ) นี้ ได้เริ่มแรกที่ ประเทศอังกฤษ จึงเป็นระบอบการปกครองที่มีวิวัฒนาการอันยาวนานมาก และได้กลายเป็น แบบอย่างของการปกครองระบอบรัฐสภาที่ประเทศอื่น ๆ หลายประเทศได้ลอกเลียนแบบรวมทั้ง ประเทศไทยด้วย เนื่องจากระบบรัฐสภาของอังกฤษได้มีวิวัฒนาการมายาวนานมาก จึงขอสรุป วิวัฒนาการของระบบรัฐสภาอังกฤษได้จากบทบัญญัติที่สำคัญทางการปกครองดังนี้ คือ

บทบัญญัติทางการปกครอง เป็นที่มาของระบบรัฐสภาในประเทศอังกฤษที่สำคัญคือ<sup>1</sup>

<sup>1</sup>ประวัติความเป็นมาของการกำเนิดระบบรัฐสภา ดูรายละเอียดใน สมบูรณ์ สุขสำราญ, สหราชอาณาจักร การเมือง-การปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์, 2530), หน้า 181-191., วิทยา นภาศิริกุลกิจ , ระบบการเมืองอังกฤษ , (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2515) หน้า 74-116., โรเบิร์ต อี.วอร์ด และ รอย ซี แมคริตซ์, ระบบการเมืองปัจจุบัน , เสน่ห์ จามริก (แปล) (กรุงเทพมหานคร:มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2510)

1. แม็กนา คาร์ตา ( Magna Cara ) เมื่อพระเจ้าจอห์น ( King John ) ขึ้นครองราชย์สมบัติต่อจาก พระเจ้าริชาร์ดใจสิงห์ ( King Richard ; The Lion Heart ) พระเชษฐาได้ปกครองประเทศด้วยความโหดร้าย มีการเก็บภาษีเพิ่มขึ้นผลให้บรรดาพระราชอาณัติ และ พวกบารอน ได้พร้อมใจกันบังคับให้ พระเจ้าจอห์น ลงนามในบทบัญญัติ กำหนดอำนาจของ พระมหากษัตริย์ เรียกว่า แม็กนา คาร์ตา เมื่อ ค.ศ.1215 ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ 2 ประการ คือ<sup>2</sup>

ประการแรก การเก็บภาษีจะต้องเป็นไปตามความเห็นชอบของ สภาใหญ่ ( Magnum Councillium )

ประการที่สอง บุคคลทุกคนย่อมเป็นอิสระจะไม่ถูกจับกุม คุมขัง โดยมีได้รับการ พิจารณาจากคนที่มีฐานะเดียวกัน และ โดยมีได้มีกฎหมายกำหนดโทษไว้

แม็กนา คาร์ตา จึงเป็นบทบัญญัติที่เพิ่มอำนาจให้ สภาใหญ่ ในด้านการภาษีอากร , การประกันอิสรภาพ และ เสรีภาพของชาวอังกฤษ

ต่อมา ใน ค.ศ.1295 ในรัชสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ด ที่ 1 ได้มีการเลือกตั้งผู้แทนขึ้น เป็นครั้งแรก ที่ประชุมของผู้แทนราษฎรนี้ เรียกว่า Great and Model Parliament สภาผู้แทนราษฎรนี้ ปฏิบัติหน้าที่ควบคู่ไปกับสภาใหญ่ ในวาระแรกเริ่มจนถึงคริสต์ศตวรรษที่ 14 สภาทั้งสองนี้ได้ประชุมร่วมกันเรื่อย ๆ มา และ เพิ่งแยกออกจากกันโดย สภาใหญ่ เปลี่ยนชื่อเป็น สภาขุนนาง ( House of Lords ) และ สภาผู้แทนราษฎรเปลี่ยนชื่อเป็น สภาสามัญชน ( House of Commons ) เมื่อ ศตวรรษที่ 14 นี้เอง

2. พระราชบัญญัติว่าด้วยคำร้องขอสิทธิ ค.ศ.1629 ( Petition of Rights 1629 ) ในคริสต์ศตวรรษที่ 15, 16 พระมหากษัตริย์ของอังกฤษได้พยายามกู่พระราชอำนาจ ที่ถูกจำกัดโดยแม็กนา คาร์ตา ตำเนินการเก็บภาษีและปกครองแผ่นดินโดยมิได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา จึงเกิดความขัดแย้งกันขึ้นระหว่างพระเจ้าแผ่นดิน และ รัฐสภา ได้มีการยุบสภา

<sup>2</sup>Carter M. Gwendolen, The Government of the United Kingdom ,  
Harcourt : Brace & World Inc., 1967 pp. 27-28.

หลายครั้ง แต่รัฐสภาที่ได้รับเลือกตั้งขึ้นมาใหม่ก็ไม่ยอมมาที่พระเจ้าแผ่นดิน ดำเนินการปกครองบ้านเมืองโดยเด็ดขาดแต่พระองค์เดียว เกิดการสู้รบขึ้นระหว่างกองทัพของพระเจ้าแผ่นดิน และกองทัพของรัฐสภา ในที่สุดกองทัพของรัฐสภาเป็นฝ่ายมีชัย รัฐสภาอังกฤษจึงได้เพิ่มอิทธิพลขึ้นมาก มีการออก Petition of Rights ซึ่งได้นำหลักสำคัญทั้งสองประการใน แม็กนา คาร์ตา ซึ่งถูกละเมิดโดยพระเจ้าแผ่นดินในพระราชวงศ์ สจวร์ต มาบัญญัติซ้ำไว้อีก ทั้งเป็นการยืนยันให้ทราบว่า สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องได้รับการคุ้มครอง และ พระเจ้าแผ่นดินจะเก็บภาษีโดยมิได้รับความยินยอมจากรัฐสภาไม่ได้

3. พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ ค.ศ.1688 ( Bill of Rights 1688 ) ต่อมาเมื่อมีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยเครื่องขอลิทธิ ค.ศ.1629 พระเจ้าแผ่นดินที่ขึ้นครองราชย์ต่อมาก็ได้พยายามใช้อำนาจอย่างเด็ดขาด เช่นเดียวกับพระเจ้าแผ่นดินพระองค์ก่อน ๆ รัฐสภาจึงได้ถอยออกจากราชสมบัติ และเชิญเจ้าชายวิลเลียมแห่งออเรนจ์ (William of Orange) เป็นพระมหากษัตริย์แทน ก่อนขึ้นครองราชย์ พวกขุนนางได้ขอให้พระองค์ยอมรับพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ ( Bill of Rights ) ซึ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบางชน และ ประกาศให้ทราบว่าราชวงศ์สจวร์ตได้เคยใช้อำนาจเกินขอบเขต เช่น เรียกเก็บภาษีโดยมิได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน และ ตั้งกองทหารส่วนพระองค์เป็นการถาวร เป็นต้น กฎหมายนี้เป็นประกาศแสดงอำนาจของรัฐสภาให้เด่นชัด เช่น การห้ามมิให้พระมหากษัตริย์ยับยั้ง หน่วงเหนี่ยวกฎหมายเรื่องใด ๆ ไว้มิให้ใช้บังคับ ห้ามเรียกเก็บภาษีโดยมิได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ห้ามมีกองทัพไว้ในประเทศโดยมิได้รับอนุญาตจากรัฐสภา และ เงินประจำตำแหน่งที่พระเจ้าแผ่นดินรับจะต้องเป็นไปตามความเห็นชอบของรัฐสภา เป็นต้น

4. พระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา ค.ศ.1911 ( Parliament Act 1911 ) วัตถุประสงค์ทางการปกครองของอังกฤษมีความพยายามจะรัดรอนอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการปกครองประเทศโดยสิทธิ์ขาดลงทีละเล็กละน้อย สภาสามัญชนของอังกฤษเป็นสภาที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ได้พยายามดิ้นรนเพื่อเพิ่มพูนอำนาจและอิทธิพลให้กับตนเองมากขึ้นตลอดมานับตั้งแต่นั้น สิทธิในการออกกฎหมาย และ กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน (Money Bill) ก็ตกอยู่ในมือของสภา

สามัญชน ผลสำเร็จของการดิ้นรนเพื่อให้อำนาจการปกครองประเทศเป็นของประชาชนนี้ ประสบความสำเร็จชัดเจน โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา ค.ศ. 1911 ซึ่งบัญญัติว่าร่างกฎหมายที่ได้ลงมติโดยสภาสามัญชนแล้วนั้น ไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาขุนนางก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายเสมอไป เช่น ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน (Money Bill) ที่สภาสามัญชนลงมติเห็นชอบแล้วและส่งไปยังสภาขุนนาง ถ้าหากสภาขุนนางไม่พิจารณาให้เสร็จภายในเวลาหนึ่งเดือน ก็ให้ถือว่าสภาขุนนางเห็นชอบด้วย ให้ขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อทรงลงพระนามประกาศใช้ได้ หรือ ในกรณีที่สภาขุนนางไม่เห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายทั่ว ๆ ไปนั้น หากว่าสภาสามัญชนได้ลงมติเห็นชอบถึง 3 วาระประชุมติดต่อกัน ก็ให้ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระนามประกาศใช้ได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาขุนนาง

เมื่อพิจารณาถึงประวัติความเป็นมาของระบบรัฐสภาอังกฤษแล้ว ต่อไปนี้จะกล่าวถึงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ซึ่งจะแยกกล่าวถึง สภาขุนนาง และสมาชิกสภาสามัญชน

#### องค์ประกอบของสภาขุนนาง

สภาขุนนาง เป็นสภาที่ไม่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน การแต่งตั้งและถอดถอนจึงไม่สามารถแสดงให้เห็นได้อย่างเด่นชัด และเป็นข้อหนึ่งซึ่งได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก สมาชิกสภาขุนนางมีจำนวนมาก (โดยหลักการ) แต่เวลาประชุมจะมีสมาชิกมาประชุมจำนวนน้อยมาก

จำนวนสมาชิก 900 คนของสภาขุนนาง 840 คน เป็นขุนนางโดยกำเนิด และมี "ขุนนางผู้แทน" 16 คน จากสก๊อตแลนด์ (เลือกจากพวกขุนนางสก๊อต) เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของอภิชนชาวสก๊อต ตามที่มีอยู่ก่อนการรวมอังกฤษและสก๊อตแลนด์ในปี ค.ศ. 1707 ทายาทแห่งราชวงศ์ ขุนนางฝ่ายกฎหมาย 9 คน และ สมณศักดิ์ชั้นสูงอีก 26 คน (เช่นอาร์คบิชอปและบิชอป) นอกจากนี้ ก็ยังมีพวกขุนนางที่ได้รับการแต่งตั้งก็เพื่อให้คนดีเด่น สามารถเข้าไปนั่งในสภาสูงได้

ขุนนางประเภทหลังนี้ คำนวณตำแหน่งได้เพียงชั่วชีวิตของตนเท่านั้น (cife peer)<sup>3</sup>

จึงกล่าวได้ว่า สมาชิกสภาขุนนางนี้มีได้มาจากการสืบสายโลหิตของขุนนาง หรือ ยึดถือคุณสมบัติข้อนี้เป็นหลักเสมอไป ความสำเร็จทางการเมือง การพาณิชย์ และ วงการอื่น ๆ โดยทั่วไป ก็ได้รับแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ให้เป็นสมาชิกสภาขุนนางได้ซึ่งมีอยู่ไม่น้อย<sup>4</sup>

อำนาจหน้าที่ของสภาขุนนาง แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ<sup>5</sup>

1. อำนาจในทางนิติบัญญัติ ก่อนปี 1911 สภาขุนนางมีอำนาจที่จะแก้ไขหรือยับยั้ง ร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับที่มีชื่อร่างพระราชบัญญัติการเงินในศตวรรษที่ 17 สภาสამัญชน อ้างสิทธิที่จะเป็นผู้ริเริ่มพระราชบัญญัติการเงินทั้งหมดแต่เพียงสภาเดียว และ ในปี 1671 ได้อ้างสิทธิการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติการเงินทั้งหมด สภาขุนนางได้ต่อต้านข้ออ้างนี้ของสภาสามัญชนแต่ไม่เป็นผล ดังนั้นในตอนสิ้นศตวรรษจึงเกิดธรรมเนียมปฏิบัติว่า แม้สภาขุนนางสามารถที่จะปฏิเสธร่างพระราชบัญญัติการเงินทั้งฉบับ แต่ไม่มีสิทธิที่จะแก้ไขร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว การต่อสู้ช่วงชิงอำนาจระหว่างสภาสามัญชน กับ สภาขุนนาง มีมาโดยตลอดก่อนหน้านี้

จนกระทั่งปี 1910 รัฐบาลพรรคเสรีนิยมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ Parliament Bill ซึ่งมุ่งจะลดอำนาจสภาขุนนาง โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ลดอายุสภาสามัญชน จาก 7 ปี ลงเหลือเพียง 5 ปี ตามข้อกำหนดในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ห้ามมิให้เสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อต่อ

<sup>3</sup>อาร์ต โรเบิร์ต อี และ แม็คกรีตช์ รอย ซี. ระบบการเมืองปัจจุบัน. แปลจาก Modern Political System : Asia โดยเสน่ห์ จามริก. (พระนคร: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2510). หน้า 181.

<sup>4</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 181.

<sup>5</sup>สนธิ เชนานันท์, ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ, (กรุงเทพฯ นคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2529), หน้า 134-136.

อายุห้าขวบขึ้น แก้อำนาจของสภาขุนนาง จากการที่สามารถยับยั้งร่างพระราชบัญญัติการเงิน เหลือเพียงอำนาจที่จะชะลอร่างพระราชบัญญัติประเภทดังกล่าวได้ไม่เกิน 1 เดือน ประธานสภาจะเป็นผู้ชี้ขาดว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นร่างพระราชบัญญัติการเงิน คำชี้แจงของประธานสภาถือเป็นเด็ดขาดจะนำขึ้นอุทธรณ์ต่อศาลมิได้

ประธานสภา โอลิวีเยอร์ (ดำรงตำแหน่งระหว่างปี 1905-1921) กล่าวว่าตามความเห็นของท่าน ร่างพระราชบัญญัติการคลังปี 1909 ไม่เข้าข่ายพระราชบัญญัติการเงินตามบทบัญญัติ Parliamentary Act 1911 แต่ประการใดเลย

ร่างพระราชบัญญัติฉบับใดที่มีชื่อ ร่างพระราชบัญญัติการเงิน ( Money Bills , Private Bills ) ร่างพระราชบัญญัติ Bills Confirming Provisional Order หรือ ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่ออายุสภาสามัญออกไป จะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายภายหลังจากที่สภาขุนนางยับยั้งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวครบรอบสองปี พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับการแก้ไขอีกครั้งหนึ่งในปี 1949 โดยพระราชบัญญัติ Parliament Act 1949 ซึ่งตัดอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของสภาขุนนางจาก 2 ปี เหลือเพียงปีเดียว<sup>6</sup>

2. หน้าที่ในฐานะที่เป็นศาล สภาขุนนางเป็นศาลฎีกาทั้งในทางแพ่งและอาญาของสหราชอาณาจักร หน้าที่ในประการนี้ เป็นหน้าที่เก่าแก่มากหากนับย้อนกลับไปถึงอย่างน้อยที่สุดรัชกาลพระเจ้าวิลเลียม ที่ 1 ในสมัยราชวงศ์สจวร์ต สภาขุนนางได้เริ่มอ้างว่าตนเป็นศาลยุติธรรมสูงสุด (supreme court of justice) และ ในรัชกาลพระเจ้าชาร์ล ที่ 2 อ้างว่าเป็นศาลฎีกา (final court of appeal) เมื่อสภาสามัญชนอ้างว่าสภาสามัญชนเพียงสภาเดียวเท่านั้นที่มีอำนาจควบคุมการเงิน ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่ตกลงกันว่า แต่ละสภาจะยอมรับในข้ออ้างของอีกสภาหนึ่ง

<sup>6</sup>R.J. Barners , Central Government in Britain , Second edn.

( London : Butterworth 1969 ), pp. 78-79.

ในปัจจุบันมีการบัญญัติ Appellate Jurisdiction Act 1876 รับรองและควบคุมหน้าที่ด้านการพิจารณาพิพากษาคดีของสภาขุนนาง สภาขุนนางจะพิจารณาคดีแพ่งจากศาลอุทธรณ์ (แพ่ง) เมื่อได้รับความยินยอมจากศาลอุทธรณ์หรือเมื่อสภาขุนนางเห็นสมควรพิจารณา พิจารณาคดีอาญาจากศาลอุทธรณ์ (อาญา) เมื่อได้รับความยินยอมจากศาลนั้น และ กรณีอย่างเดียวกันจากศาลสก๊อตแลนด์ (เฉพาะคดีแพ่ง) และ ไอร์แลนด์เหนือ

ในทางเทคนิคสภาขุนนางเมื่อทำหน้าที่เป็นศาล กับ เมื่อทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติ มีลักษณะที่ไม่แตกต่างกันมาก ผู้ที่มีส่วนในการทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีของสภา ได้แก่ Lord Chancellor หรืออดีต Lord Chancellor ขุนนางผู้ดำรงตำแหน่งหรือ ผู้เคยดำรงตำแหน่งหน้าที่ในศาลสูง (เช่น Lord Chief Justice หรือ อดีต Lord Chief Justice ) และ ขุนนางที่ดำรงตำแหน่ง Lords of Appeal in Ordinary อันที่จริง ไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายที่ห้ามมิให้ขุนนางทั่วไปเข้ามีส่วนร่วมในการพิจารณาพิพากษาคดี หากแต่เป็นผลเนื่องมาจากธรรมเนียมปฏิบัติที่เคร่งครัดที่ห้ามมิให้ขุนนางอื่น ๆ เข้าไปมีส่วนร่วม เมื่อสภาขุนนางทำหน้าที่เป็นศาลฎีกา<sup>7</sup>

#### องค์ประกอบของสภาสามัญชน (House of Commons)

สมาชิกสภาสามัญชนประกอบด้วยสมาชิก 650 คน ในจำนวนนี้ เป็นผู้แทนราษฎรจากอิงแลนด์ 523 คน จากสก๊อตแลนด์ 32 คน จากเวลส์ 38 คน และ จากไอร์แลนด์เหนือ 17 คน<sup>8</sup> โดยรับเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งเขตละ 1 คน ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ พลเมืองอังกฤษเกือบทุกคนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป ยกเว้นขุนนาง บุคคลที่ถูกศาล

<sup>7</sup>Ibid, p. 81.

<sup>8</sup>R.M. Punnett, British Government and Politics ( New York : W.W Norton & Company Inc. , 1968 ), p. 42.

พิพากษาลงโทษจำคุก บุคคลวิกลจริต หรือ ผู้ที่ขาดคุณสมบัติ เนื่องจากทุจริต หรือ ท้าผิดกฎหมาย<sup>9</sup> ผู้ที่จะใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งต้องไปลงทะเบียนขอใช้สิทธิ<sup>10</sup> พลเมืองของประเทศที่อยู่ในเครือจักรภพอังกฤษ ตั้งแต่ออสเตรเลียถึงแซมเบีย รวมทั้งพลเมืองของสาธารณรัฐไอริช สามารถจะร้องขอสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ในขณะที่พำนักอยู่ในสหราชอาณาจักร<sup>11</sup>

การเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญชน ตามพระราชบัญญัติ Parliament Act 1911 มีขึ้นอย่างน้อยทุก ๆ 5 ปี การเลือกตั้งอาจมีขึ้นเร็วหรือช้ากว่านั้นก็ได้แล้วแต่สถานการณ์ทางการเมือง โดยทั่ว ๆ ไป คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครเข้ารับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาสามัญชน ก็คือคุณสมบัติของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง รวมทั้ง ได้รับการรับรองสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 10 คน และจะต้องจ่ายเงินประกันจำนวน 150 ปอนด์ แต่เงินจำนวนนี้สามารถรับคืนได้ หากได้คะแนนเสียง 1/8 ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง บุคคลที่ขาดคุณสมบัติเป็นสมาชิกสภาสามัญชน ได้แก่ ผู้ไม่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ทหาร นักบวช และ ข้าราชการพลเรือน โดยทั่ว ๆ ไปแล้ว ผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาสามัญชนจะเป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาสูง ดังจะ

---

<sup>9</sup>ทุจริต หมายถึง การล่อลวง ดิดลีนบนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การชักจูงอย่างไม่สมควร ( undue influence ) และ การใช้พลร่ม ( โฟไฟ ) ( personation ) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หมายความว่ารวมถึงการใช้สิ่งพิมพ์ หาเสียง ไม่ถูกต้อง ไม่ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้พิมพ์และผู้โฆษณา ใช้สถานีวิทยุทธนอกสหราชอาณาจักรก่อน ณ ที่ชุมชนทางการเมืองในห้วงเวลาของการเลือกตั้ง กล่าวถ้อยคำอันเป็นเท็จต่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง ถอนตัวจากการแข่งขันโดยทุจริต ใช้ผู้ช่วยหาเสียงรับจ้าง ( employment of paid canvassers ) และค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

<sup>10</sup>Barry Jones, British Government Today ( London : Sweet & Maxwell Ltd., 1972 ), p. 49.

<sup>11</sup>H.W. Wollaston, Parker's Conduct of Parliamentary Elections ( London : Charles Knight ), p. 4C.



เห็นได้จากผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งในนามของพรรคคอนเซอเวตีฟ ปี 1966 ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 629 คนนั้น 65% ของจำนวนนี้จบการศึกษาจาก บัณฑิตกุลที่มีชื่อเสียง (public school) 42% ได้เคยเข้าศึกษานามหาวิทยาลัยออกฟอร์ด หรือ เคมบริจ และ มีเพียง 15% เท่านั้นที่จบการศึกษาจากมหาวิทยาลัยอื่น ๆ จากจำนวนเบอร์เซนต์ดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่า อัตราส่วนของผู้สมัครรับเลือกตั้งผ่านมหาวิทยาลัยมีจำนวนน้อยกว่าผู้ที่ผ่านบัณฑิตกุล การจบการศึกษาจากบัณฑิตกุล จึงเป็นคุณลักษณะของภูมิหลังทางสังคมที่เด่นของผู้สมัครรับเลือกตั้งพรรคคอนเซอเวตีฟรวมทั้งของสมาชิกสภาสามัญชน และ ของรัฐมนตรีพรรคคอนเซอเวตีฟด้วย

ในทางตรงกันข้าม มีจำนวนเพียง 18 % ของผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดพรรคเลเบอร์ (ซึ่งมีจำนวน 621 คน) ในปี 1961 ที่ผ่านบัณฑิตกุล ในขณะที่มีจำนวนถึง 66% ที่ผ่านการศึกษารวมทั้งโรงเรียนมัธยมแบบ grammer หรือ secondary school และ 16% ได้รับการศึกษาเพียงโรงเรียนประถมศึกษา (elemenary school) เท่านั้น 22% ของผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดพรรคเลเบอร์ ผ่านการศึกษาจากมหาวิทยาลัยออกฟอร์ด หรือ เคมบริจ และ 30% ที่ผ่านการศึกษารวมทั้งจากมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ตัวเลขดังกล่าวแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า มีความแตกต่างเป็นอันมากกับผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดพรรคคอนเซอเวตีฟ ที่ผ่านการศึกษารวมทั้งจากบัณฑิตกุล , มหาวิทยาลัยออกบริดจ์ (Oxbridge) เป็นสำคัญ ในขณะที่เดียวกันแบบแผน หรือ การศึกษาของผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดพรรคเลเบอร์ ก็มีความแตกต่างจากแบบแผนการศึกษาและประชากรของอังกฤษส่วนใหญ่เป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้ว่าประชากรอังกฤษเพียงประมาณ 3% เท่านั้น ที่ผ่านการศึกษารวมทั้งจากบัณฑิตกุล และ มีเพียง 5% เท่านั้น ที่ผ่านการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย

จากการศึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับ คุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาสามัญชนของประเทศไทยมีระดับการศึกษาที่สูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับสมาชิกของสภานิติบัญญัติของไทย เพราะฉะนั้น การที่จะลอกเลียนหลักการระบบรัฐสภาของอังกฤษมาใช้เป็นแบบแผนในการเมืองไทยนั้น ยังจะต้องค่อย ๆ พัฒนาที่จะก้าวทันตามอย่างแม่แบบได้ โดยเฉพาะคุณสมบัติส่วนบุคคลของตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบหลักที่จำเป็นที่สุดประการหนึ่งต่อการที่จะพัฒนาระบบ

### อำนาจหน้าที่ของสภาสามัญชน

มีผู้อธิบายถึงอำนาจหน้าที่ของสภาสามัญหลายท่าน ในจำนวนนี้ Walter Bagehot ( The English Constitution ) Bagehot มีความเห็นว่า "สภาสามัญชนจำเป็นต้องนำเสื่อมาเส สภาสามัญชนนั้นจะต้องไม่เป็นแต่เพียงภาพพจน์แต่จะต้องนำเสื่อมาเสจริง ๆ หน้าที่ของสภามีชกการแสวงหาอำนาจโดยการสร้างความยำเกรงแก่มนุษยชาติ หากแต่เอาอำนาจเพื่อปกป้องมนุษยชาติ<sup>12</sup> Ian Gilmour กล่าวไว้ว่า " สภาสามัญชนไม่ได้มีหน้าที่ในการปกครอง ไม่สามารถทบทวนหน้าที่ปกครอง และ ไม่มีความมุ่งมั่นที่จะปกครอง หากแต่มีหน้าที่ควบคุมรัฐบาล สภาสามัญชนมีอิทธิพลต่อรัฐบาล และถ้าหากสมาชิกสภาชั้นนี้บางคนคุมสภาสามัญชน สภาสามัญชนก็จะควบคุมสมาชิกสภาชั้นนี้เหล่านั้นคู่กัน " <sup>13</sup> แม้ว่าสภาสามัญชนควบคุมรัฐบาล หรือ รัฐบาลควบคุมสภาสามัญชน ส่วนมีปัญหาที่โต้แย้ง ได้ทั้งสิ้น ความจริงของเรื่องนี้จะเป็นอย่างไรก็ตาม สมาชิกทั้งสองฝ่ายต่างก็มีหน้าที่ร่วมกันในการตัดสินใจว่าจะใช้จ่ายเงินงบประมาณไปในทางใด และเป็นจำนวนเงินเท่าใด ในค้ำชีแจงของรัฐมนตรีและการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี ในการอภิปรายประเด็นต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อส่วนรวม ในการร่างและตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติ และ ข้อกฏเกณฑ์ต่าง ๆ

อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของสภาสามัญชน อาจแยกพิจารณาออกได้เป็น 2 กรณีด้วยกัน คือ ในฐานะที่เป็นผู้แทนของเขตเลือกตั้ง และ ในฐานะองค์กรนิติบัญญัติ<sup>14</sup>

<sup>12</sup>Walter Bagehot, The English Consttution , Fontana edn. ( Collius , 1963 ), pp. 150.

<sup>13</sup>Gilmour, The Body Politic. ( Hutchinson, 1968 ), pp. 295.

<sup>14</sup>R.J. Barnes, Central Government in Britain., pp. 44.

ในฐานะที่เป็นผู้แทนของ เขตการเลือกตั้งนั้น สมาชิกสภาสามัญแต่ละคนมีหน้าที่ดูแล เขตเลือกตั้งของตน แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น ตลอดจน รักษาผลประโยชน์ให้กับ เขตเลือกตั้งของตน หน้าที่ดังกล่าวทำให้สมาชิกสภาสามัญชนเป็นเสมือนเจ้าหน้าที่สวัสดิการทั่วไป ปัญหาทุกข์ร้อนในเขตเลือกตั้งบางเรื่องนั้น สามารถแก้ไขได้ โดยอาศัยความสนใจของผู้แทนใน เขตการเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งสมาชิกสามัญชนของเขตเลือกตั้งนั้น ๆ อาจนำเรื่องดังกล่าวเสนอ ต่อรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ หรือ ถ้ามีความจำเป็นก็อาจนำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อสภา

ในฐานะที่เป็นองค์กรณีบัญญัติ บทบาทหลักของสภาสามัญชน คือ ผู้ชี้ปัญหา(publicist) และ ผู้วิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานของรัฐบาล บทบาทนี้สามารถที่จะจำแนกออกเป็นกิจกรรม ทางรัฐสภาได้ 3 ประการ คือ หน้าที่บัญญัติกฎหมายอันเป็นหน้าที่ของสภาสามัญชนตามรัฐธรรมนูญ แต่ดั้งเดิม หน้าที่พิจารณาอนุมัติเงินให้กับรัฐบาล และ หน้าที่ในการตรวจสอบและวิพากษ์วิจารณ์ การดำเนินงานของรัฐบาล สำหรับหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายของสภาสามัญ (ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับ สภาขุนนาง) ได้ขยายขอบเขตออกไปถึงการเสนอร่างพระราชบัญญัติและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติ ทั้งบางก่อนที่จะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย<sup>15</sup>

แม้ว่าหลักการรัฐสภาอังกฤษ เป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุดในการบัญญัติกฎหมาย แต่ใน ความเป็นจริงแล้ว คณะรัฐมนตรีต่างหากที่มีอำนาจ เพราะ การปกครองระบบรัฐสภานั้นพรรคที่มี เสียงข้างมากในรัฐสภา (สภาสามัญชน) จะเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล ซึ่งคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่เป็นบุคคล ชั้นนำที่มีอิทธิพลในพรรค เพราะฉะนั้น บุคคลคณะนี้จึงคุมทั้งคณะรัฐมนตรีพรรคที่มีเสียงข้างมากใน สภาสามัญชนรวมทั้งรัฐสภาด้วยในเวลาเดียวกัน ด้วยเหตุนี้เองหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของสภาสามัญชน จึงจำกัดอยู่เฉพาะการอภิปราย การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ และที่สุดการลงมติให้ประกาศใช้ร่าง พระราชบัญญัติต่าง ๆ รวมทั้งอนุมัติเรื่องเงินตามที่รัฐบาลเสนอเป็นสำคัญ<sup>16</sup>

<sup>15</sup>R.M. Punnett. British Government and Politics., pp.216-217.

<sup>16</sup>Ibid. pp. 217.

ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมือง<sup>17</sup> ( Theory of Political Responsibility )

ในทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมืองนี้ นักรัฐศาสตร์กล่าวกันว่า เมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องรับผิดชอบทางการเมือง ด้วยการลาออกจากตำแหน่งสืบเนื่องมาจากการที่รัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจ เมื่อนั้นถือว่า ระบบการปกครองดังกล่าวเป็นแบบรัฐสภา

ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจเป็นอย่างยิ่ง ฉะนั้นจึงเป็นทฤษฎีที่ได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก ที่มาของทฤษฎีนี้เกิดขึ้นจากปรากฏการณ์ทางการเมืองในสมัยเก่า ได้แก่ การลาออกจากตำแหน่งของรัฐบาล ภายใต้การนำของ ลอร์ด นอร์ธ ในประเทศอังกฤษ เมื่อปี ค.ศ.1782 การลาออกจากตำแหน่งของ Depretis และ Crispi ในประเทศอิตาลี เมื่อ ค.ศ.1876 และ ค.ศ.1886 เป็นต้น

ตั้งแต่หลังสงครามโลก ครั้งที่ 1 เป็นต้นมา ประเทศต่าง ๆ ในยุโรป และนอกยุโรป ต่างก็นำระบบรัฐสภาไปประยุกต์ใช้ โดยมีการระบุไว้ในรัฐธรรมนูญว่า รัฐบาลอยู่ได้ด้วย ความไว้วางใจของรัฐสภา ซึ่งถือว่ารัฐสภา คือตัวแทนของประชาชน นับเป็นการนำระบบการปกครองแบบรัฐสภาไปใช้ในประเทศที่ไม่มีภูมิหลังทางการเมืองการปกครองในระบบรัฐสภานี้มาก่อน ด้วยเหตุนี้เอง จึงต้องมีการระบุถึงเรื่องความรับผิดชอบทางการเมืองอย่าง เป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในกฎหมายสำคัญ เช่น รัฐธรรมนูญ เป็นต้น

<sup>17</sup> กสิรินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แพรววิทยา 2518 , หน้า 25-27.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ ก็มีการระบุหลักเกณฑ์ที่วางไว้ทั้งสิ้น การที่หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางการเมือง กลับกลายมาเป็นแกนกลางของทฤษฎี เช่นนี้ มีที่มาสาเหตุประการหนึ่ง คือ องค์ประมุขของประเทศ ถูกวิพากษ์วิจารณ์น้อยลงเป็นอันมาก นอกจากนั้น ประมุขของประเทศไม่ว่าเป็นองค์พระมหากษัตริย์ หรือประธานาธิบดี ต่างก็มีบทบาททางการเมืองน้อยลง อันเนื่องมาจากการไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองอีกต่อไป

ฉะนั้น การที่จะดูว่าระบบการปกครองใดเป็นระบบรัฐสภาหรือไม่ จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักการต่าง ๆ ของระบบรัฐสภาตามทฤษฎีที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐบาล ไม่ค่อยปรากฏในทางปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น ในปัจจุบัน การที่รัฐบาลอังกฤษจะถูกลงมติไม่ไว้วางใจจากสภา ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่ก็มาจากพรรคเดียวกันกับรัฐบาล เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้ยาก

#### แนวความคิดถ่วงดุลย์อำนาจ ( Theory of Check and Balances )

เป็นที่เชื่อของนักรัฐศาสตร์ตั้งแต่สมัยต้นศตวรรษที่ 19 มาแล้วว่า การปกครองระบบประชาธิปไตยที่ดีนั้น ต้องแบ่งกลุ่มผู้ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย คือ

- ฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่ง ได้แก่ รัฐสภา
- ฝ่ายบริหาร เป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร ซึ่ง ได้แก่ คณะรัฐมนตรี
- ฝ่ายตุลาการ เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ ซึ่ง ได้แก่ ศาล

นักรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่ยังเชื่อกันว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ดี สามารถทำให้แต่ละหน่วยอำนาจปฏิบัติหน้าที่ของตนไปได้ด้วยดีโดยสามารถรักษาลิทธิ เสรีภาพของประชาชนไว้ให้มากที่สุดนั้น แต่ละหน่วยอำนาจดังกล่าวจะต้องคอยควบคุมซึ่งกันและกัน (check & balance)

ซึ่งเป็นไปตามความคิดของ มงเตสกีเอ<sup>18</sup> ได้กล่าวถึงหลักการสำคัญไว้ดังนี้<sup>19</sup>

รัฐบาลที่ดี คือ รัฐบาลสายกลาง (moderated government) การที่จะให้รัฐบาลดำเนินการปกครองสายกลาง และ พิชัยเสรีภาพ จะต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุลย์อำนาจ อธิปไตย (checks and balances) โดยให้มีการกระจายการใช้อำนาจในหลายองค์กร และ จะต้องใช้อำนาจยับยั้งอำนาจด้วยกัน หมายถึงว่า อำนาจเท่านั้นที่จะสามารถหยุดยั้งอำนาจด้วยกันได้ และ จะช่วยให้การใช้อำนาจไม่เป็นไปในลักษณะ เผด็จการ

อำนาจอธิปไตยซึ่งสามารถแยกเป็น 3 ส่วนด้วยกัน คือ บริหาร , นิติบัญญัติ , และ ตุลาการ มงเตสกีเอแนะนำว่าควรกระจายอำนาจดังนี้

อำนาจบริหารควรอยู่ในมือของกษัตริย์ กษัตริย์จะมีพวกขุนนาง เป็นผู้ช่วยบริหารงาน มงเตสกีเอ เห็นว่า กลุ่มขุนนาง เป็นสถาบันตัวกลางที่จะ เชิดชูสนับสนุนระบบกษัตริย์ได้ดีที่สุด

---

<sup>18</sup>ชาลส์ มงเตสกีเอ ( Charles Montesquieu , 1689-1755 ) เกิดในตระกูลขุนนาง เมื่ออายุ 27 เขาได้สืบตำแหน่งประธานศาล (Parlement) แห่งบอร์ดู (Bordeaux) จากลุง ศาลนี้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความแพ่ง เมื่อพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ทรงจัดการปกครองประเทศฝรั่งเศสแบบรวมศูนย์ ทำให้การใช้อำนาจของรัฐบาลกลางขัดกับอำนาจของศาลแพ่งเมืองบอร์ดู อยู่บ้าง มงเตสกีเอ ตั้งตัวเป็นผู้วิจารณ์การต่อต้านอำนาจส่วนกลาง ผลงานสำคัญของมงเตสกีเอ ที่มีชื่อเสียงที่สุดคือ สปิริตของกฎหมาย (L'esprit des Iois, 1784) ตูรายละเอียดยกจาก เขียน อีริวิทย์. สถาบันผู้สร้างทฤษฎีการเมืองตะวันตก ( กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2532 ) หน้า 121-128

<sup>19</sup>สุขุม นวลสกุล ทฤษฎีการเมืองแห่งนาลสมัย ( กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2517 ) หน้า 38-47 อ้างถึงใน George H Sabine. A History of Political Theory. New York: Holt, Rinehart, and Winston, Inc., 1961.

และเป็นหลักประกันที่ดีของเสรีภาพด้วย เขากล่าวว่า " ถ้าไม่มีกษัตริย์ ก็ไม่มีขุนนาง ถ้าไม่มีขุนนาง ก็ไม่มีกษัตริย์ แต่จะมีผู้เผด็จการ " อำนาจนิติบัญญัติ ควรให้ประชาชนและกลุ่มอภิชน (aristocrats) เป็นผู้ใช้ผ่านทางสถาบันรัฐสภา มองเตสกีเออ เชื่อถือในระบบผู้แทน เขาเชื่อว่าราษฎรทั่วไปแม้จะไม่สามารถทำหน้าที่เองได้ดีทุกคน แต่ทุกคนมีความสามารถที่จะเลือกผู้ทำหน้าที่นี้ได้ดี อย่างไรก็ตาม สภาควรมี 2 ประเภท คือ สภาสูงหรือสภาอภิชน ซึ่งสมาชิกประกอบด้วยผู้แทนของกลุ่มอภิชนโดยเฉพาะ และ สภาล่างหรือสภาประชาชน ซึ่งสมาชิกได้แก่ผู้แทนของราษฎรโดยทั่วไป สมาชิกของสภาสูงจะไม่ใช้การเลือกตั้ง แต่เป็นการสืบทายาท ส่วนสภาล่างใช้การเลือกตั้งคัดเลือกสมาชิกเข้าสู่สภา การทำให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาสองประเภท มองเตสกีเออ เห็นว่าเป็นการสมควร ทั้งนี้เพื่อเป็นการประกันว่า ทั้งสองกลุ่มมีคุณลักษณะต่างกัน และกัน จะทำให้ไม่มีการออกกฎหมายเพื่อกดขี่ราษฎร หรือ เสียหายต่อผลประโยชน์อันชอบธรรมของชนชั้นสูง อำนาจของสภาสูงในเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ของตน ควรจำกัดอยู่เฉพาะการคัดค้านกฎหมายที่สภาล่าง เสนอมาเท่านั้น

ส่วนอำนาจตุลาการ อันเป็นเรื่องการใช้อำนาจในการวินิจฉัยให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ มองเตสกีเออ เห็นว่าควรให้คนเกรงกลัวในเรื่องอำนาจของสถาบันไม่ใช่ตัวบุคคลที่ใช้อำนาจนั้น เพราะฉะนั้น เขาจึงเสนอว่าองค์กรตุลาการจึงไม่ควรเป็นองค์กรประจำ แต่เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นเป็นครั้งคราวเมื่อมีคดีเกิดขึ้นและสิ้นสุดลง เมื่อพิจารณาคดีเสร็จเรียบร้อยแล้ว คณะตุลาการจะคัดเลือกจากสมาชิกสภา ในคดีที่คู่กรณีเป็นประชาชนก็คัดเลือกจากสภาล่าง สำหรับคดีที่เกี่ยวข้องกับชนชั้นสูง ต้องใช้คณะตุลาการที่มาจากชนชั้นสูง หรือเหล่าอภิชนเท่านั้นเพื่อประกันความยุติธรรม นอกจากนี้คณะตุลาการที่ประกอบด้วยผู้แทนเหล่าอภิชนนี้จะทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดด้วย เพื่อจะคอยพิทักษ์ดูแลและตรวจสอบการวินิจฉัยของคณะตุลาการธรรมดาซึ่งอาจผิดพลาดได้

จะเห็นได้ว่า การแบ่งแยกอำนาจของ มองเตสกีเออ มิได้มีจุดมุ่งหมายให้เป็นการแบ่งแยกอย่างเด็ดขาดดังที่ปราชญ์รุ่นหลังบางคนได้ตีความไว้ มองเตสกีเออ เพียงแต่กล่าวยืนยันว่า อำนาจบริหาร, นิติบัญญัติ, และ ตุลาการ จะต้องไม่ตกอยู่ในบุคคลหรือสถาบันใดเพียงสถานเดียว จากแนวความคิดของมองเตสกีเออ ที่มีอิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญ และการปกครอง

ของสหรัฐาตลอดมา นักรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่เชื่อว่า การที่ให้แต่ละหน่วยอำนาจคอยควบคุมการใช้ อำนาจของหน่วยอำนาจอื่นนั้น จะทำให้เกิดดุลย์อำนาจขึ้น ซึ่งในที่นี้เราจะพิจารณาถึงหน่วยอำนาจ เพียง 2 หน่วย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ และ ฝ่ายบริหาร เท่านั้น โดยให้หน่วยอำนาจตุลาการเป็น หน่วยอำนาจอิสระ ตั้งตนอยู่ต่างหาก คอยให้ความยุติธรรมทั้งแก่ประชาชน และ หน่วยงานของ รัฐบาล

### ดุลย์อำนาจทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ

เมื่อพิจารณาถึงความเชื่อดังกล่าว ที่ว่า การที่จะให้การปกครองประเทศเป็น ประชาธิปไตยได้นั้น จะต้องมีการดุลย์อำนาจระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ความเชื่อดังกล่าวนี้ น่าจะมีรากฐานอยู่บนความจริง เพราะ เมื่อแต่ละหน่วยอำนาจสามารถควบคุมการใช้ อำนาจของ หน่วยอำนาจอื่น ๆ แล้ว โอกาสที่ประชาชนจะถูกละเมิดอำนาจ หรือได้รับการใช้อำนาจอย่าง ไม่เป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลก็จะลดน้อยลง แต่ปัญหาในที่นี้ก็คือ เราจะรักษาดุลย์อำนาจ ดังกล่าวนี้อาจเกิดขึ้นได้หรือไม่ จากตัวอย่างซึ่งจะชี้ให้เห็นในภายหลัง ได้แสดงให้เห็นว่า ในการ ปกครองระบอบใดก็ตามตามดุลย์อำนาจจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ รัฐที่จะมีดุลย์อำนาจโดยสมบูรณ์นั้น ก็ เห็นจะมีเพียง ideal state ในความนึกคิดของนักรัฐศาสตร์เท่านั้น ทั้งนี้เป็นไปตามความจริง ที่ว่าในการปกครองประเทศนั้น โดยทั่วไปมักจะมีหน่วยอำนาจหนึ่งมีอิทธิพลเหนือหน่วยอำนาจอื่น ไม่มากก็น้อย ไม่มีระบบการปกครองใดที่จะสามารถกำหนดให้หน่วยอำนาจของรัฐแต่ละหน่วย มี อำนาจเท่า ๆ กัน หรือใกล้เคียงกันเลย ไม่ฝ่ายบริหารมีอิทธิพลเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ ก็ฝ่ายนิติบัญญัติ มีอิทธิพลเหนือฝ่ายบริหาร คือ ขณะใดที่ฝ่ายนิติบัญญัติเข้มแข็ง รัฐสภาพมีบทบาทครอบงำฝ่ายบริหาร ที่อ่อนแอ ตัวอย่างเช่น การจัดตั้งรัฐบาลผสมจะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจ มีอิทธิพลเหนือฝ่าย บริหาร แต่เมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายบริหารเข้มแข็งก็สามารถใช้อิทธิพลเหนือฝ่ายนิติบัญญัติได้ และ จะ ทำให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้นำในการปกครอง สภาพการณ์จะเป็นเช่นนี้ตลอดไปจนเป็นปรากฏการณ์ปกติ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการปกครองประเทศนั้น การสร้างดุลย์อำนาจระหว่าง ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่าย บริหารทำให้เกิดขึ้นนั้นเป็นสิ่งที่ทำได้ยากที่สุด จะกล่าวได้ว่า ไม่เคยปรากฏว่า มีดุลย์อำนาจจริง ๆ ในการปกครองประเทศเลย เพราะ ต้องมีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นผู้นำในการปกครองประเทศและใช้



อำนาจครอบงำหน่วยอำนาจอื่นอยู่เสมอ หมุนเวียนผลัดเปลี่ยนกันเช่นนี้ตลอดเวลา ทั้งนี้เป็นเพราะ ปัจจัยหลายประการ รวมทั้งขนบธรรมเนียมประเพณีในการปกครองประเทศนั้น ๆ และ บุคคลิก ส่วนตัวของผู้นำในหน่วยอำนาจแต่ละหน่วยด้วย<sup>20</sup>

ในการปกครองระบอบรัฐสภา ซึ่งตามความมุ่งหมายนั้น ต้องการให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็น ผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติออกกฎหมายในการปกครองประเทศโดยถือหลักที่ว่า ผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทน ของประชาชน ท้าหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งถือว่า เป็นผู้รู้ความต้องการของ ประชาชน เป็นผู้ให้ความเห็นชอบในนโยบายการปกครองประเทศและควบคุมการดำเนินนโยบาย นั้น แต่ตามความเป็นจริงในทางปฏิบัติ ฝ่ายบริหารสามารถจะมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ด้วย ทั้งนี้ก็เพราะ ฝ่ายบริหารในระบอบรัฐสภาแบบตะวันตก จะมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยปกติคณะ รัฐมนตรีก็มักจะมีมาจากบุคคลสำคัญของพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภานั้นเอง และ โดยที่รัฐธรรมนูญ ของบางประเทศ มิได้ห้ามรัฐมนตรีมิให้เป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกัน ดังนั้นคณะรัฐมนตรีซึ่ง ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารนั้น ก็สามารถมีบทบาทในการใช้อำนาจนิติบัญญัติด้วยใน ขณะเดียวกัน และโดยปกติกฎหมายสำคัญ ๆ มักจะมาจากการริเริ่มของคณะรัฐมนตรีเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งทั้งนี้เป็นไปตามข้อเท็จจริงที่ว่า คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ที่รู้ปัญหา และ ความต้องการของประเทศ เนื่องจากทำหน้าที่บริหารงานอยู่เป็นประจำ ในทางนี้เหมือนกันฝ่ายนิติบัญญัติก็มีบทบาทควบคุมการ บริหารงาน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารอยู่เสมอ เช่น โดยระบบคณะกรรมการประจำ สภาชุดต่าง ๆ เป็นต้น ตัวอย่างจากสหรัฐอเมริกา ในระบบการปกครองแบบ presidential<sup>21</sup> system ก็เช่นกัน มีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารไว้ชัดเจน

<sup>20</sup>กมล สมวิเชียร, พัฒนาการเมืองไทย, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (พระนคร สำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2510) หน้า 41

<sup>21</sup>ริริยา อินวรรณโณ, "การเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา" ในเอกสารการสอน ชุดวิชาการเมืองการปกครองในยุโรปและสหรัฐอเมริกา (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุโขทัย-ธรรมาธิราช 2531) หน้า 46-50.

โดยกำหนดให้ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาเข้ามาทำหน้าที่นิติบัญญัติ และในขณะเดียวกันก็เลือกตั้งบุคคลหนึ่งขึ้นมาเป็นประธานาธิบดีทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร ดังนั้น ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจึง เป็นอิสระจากกันทั้งในแง่ของกฎหมายและที่มา แต่ละฝ่ายถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชน โดยทฤษฎีที่ว่าเสียงของประชาชนเป็นเสียงสวรรค์ แต่ละฝ่ายถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเหมือนกัน จึงไม่มีฝ่ายใดยอมตกอยู่ใต้อำนาจของอีกฝ่ายหนึ่ง ดังนั้น ในระบบการปกครองแบบนี้ รัฐธรรมนูญจึงต้องกำหนดแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยอำนาจไว้โดยชัดเจนว่า หน่วยอำนาจใดมีขอบข่ายอำนาจหน้าที่แค่ไหน ผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐฯ เชื่อในคำกล่าวที่ว่า "อำนาจทั้งหลายมักจะหาทางขยายตัวออกไปเสมอ" ดังนั้น จึงตั้งใจที่จะไม่ยอมให้คน ๆ เดียว หรือ องค์การของรัฐบาลแห่งเดียวมีอำนาจเด็ดขาดได้ จึงได้หาวิธีป้องกันมิให้หน่วยอำนาจใดขยายตัวออกไปโดยไม่มีขอบเขต โดยวิธีให้หน่วยอำนาจอื่น ๆ ทำหน้าที่หยุดยั้งอำนาจนั้น เช่น หากประธานาธิบดีมีท่าทีว่าจะพยายามสร้างอำนาจให้ตนเองมากขึ้นแล้ว รัฐสภาและศาลสูง ก็จะหาทางยับยั้งทันที หรือ หากรัฐสภาเริ่มจะมีอำนาจเกินขอบเขต ประธานาธิบดีและศาลสูงก็จะร่วมกันเข้าขัดขวาง และ หากศาลสูงมีท่าทีที่จะรวมอำนาจแล้ว ประธานาธิบดีและรัฐสภาก็จะหาทางป้องกันการกระทำดังกล่าว ในลักษณะนี้การปกครองของสหรัฐอเมริกาจะมีดุลย์อำนาจระหว่างหน่วยอำนาจทั้ง 3 มากกว่า ระบบการปกครองอื่น ๆ แต่จากประสบการณ์ที่ผ่านมา บ่งชี้ว่า ลักษณะของการถ่วงดุลย์อำนาจตามที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญหวังไว้ นั้น ไม่เคยเกิดขึ้นเลย สภาพการณ์กลับเป็นว่า อำนาจมักจะเปลี่ยนมือจากหน่วยอำนาจหนึ่ง ไปยังอีกหน่วยอำนาจหนึ่ง เสมอ หลายครั้งที่ดูเหมือนรัฐสภาเกือบจะมีอำนาจเหนือหน่วยอำนาจอื่น และอีกหลายครั้งเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามสงคราม ซึ่งดูเหมือนว่า ประธานาธิบดีจะเป็นผู้เผด็จการ หรืออย่างน้อยก็ใกล้เคียงกับลักษณะความเป็นเผด็จการจนแทบจะแยกไม่ออก ดังนั้น ปรากฏการณ์ปกติจึงปรากฏว่าแต่ละหน่วยอำนาจ จะปฏิบัติการในลักษณะที่ก้าวก่ายอำนาจของหน่วยอำนาจอื่นอยู่เสมอ เช่น สมาชิกรัฐสภา เมื่อได้รับการร้องทุกข์จากประชาชนก็จะทำการสอบสวนคำร้องทุกข์นั้น และหาทางช่วยเหลือ ซึ่งพิจารณาแล้วการปฏิบัติเช่นนี้ ควรเป็นกิจการในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารมากกว่า หรือ ในการแต่งตั้งข้าราชการบางตำแหน่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของประธานาธิบดี จะแต่งตั้งโดย "คำแนะนำ และยินยอม ของวุฒิสภา" นั้น ในระยะเวลา

ต่อมาก็เหลือเพียงคนเดียวเท่านั้น ดังนั้นจากสภาพที่เห็นเช่นนี้ คุลย์อำนาจจึงยากที่จะเกิดขึ้น 22 อันมีสาเหตุจากสภาพการปกครองปัจจัยอื่น ๆ รวมทั้ง บุคลิกภาพของผู้ที่กุมอำนาจในแต่ละระยะเวลาด้วย แต่โดยปกติในการปกครองระบบประธานาธิบดีนั้น อำนาจส่วนใหญ่มักจะตกอยู่กับฝ่ายบริหารเสมอ ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลที่ว่า ประธานาธิบดีเป็นตัวจักรกลสำคัญที่สุดในการดำเนินการปกครองให้ดำเนินไปได้โดยมีประสิทธิภาพที่สุด

ถึงแม้ว่า ประเทศสหรัฐอเมริกา จะพยายามตัดแปลงหลักการถ่วงคุลย์อำนาจของ มองเตสกีเออ มาใช้เป็นแบบแผนในการปกครองประเทศ แต่บางครั้งในการนำหลักการแบ่งแยก อำนาจมาใช้ก็ไม่สามารถกระทำได้ดีมีรูปแบบ เช่น ในภาวะสงคราม ประธานาธิบดีจะมีอำนาจ สิทธิขาดในหลาย ๆกรณี ซึ่งหลักการเดิมของ มองเตสกีเออ คำนึงถึงว่า ถ้าหากอำนาจทั้งสาม มาอยู่แก่คนเดียว เสรีภาพของคนที่จะหมดไป เขาชี้ให้เห็นถึงอันตรายที่บุคคลคนเดียวกันเป็นทั้ง ผู้ออกกฎหมาย ผู้บังคับใช้กฎหมายและผู้พิพากษา กล่าวโดยสรุปการแบ่งแยกอำนาจทางการเมือง เป็นหลักการที่สามารถให้ประกันเสรีภาพของคนได้ คือ จะเป็นเครื่องยับยั้งอำนาจของรัฐบาลใน ความสัมพันธ์กับประชาชน รัฐบาลจะสามารถรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมไว้ได้ ในขณะที่ เอกชนและกลุ่มชนก็จะมีเสรีภาพ

ในระบบการปกครองของประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน การบริหารงานของรัฐบาลไทย ไม่สามารถที่จะบริหารงานได้โดยอิสระ จะต้องมีการตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติเช่นเดียวกันเสมอ

#### แนวความคิดเกี่ยวกับพรรคการเมือง (political party)

ในส่วนของพรรคการเมืองจะกล่าวถึง ความหมายของพรรคการเมือง การกำเนิด พรรคการเมืองในรัฐสภา ( inter-parliamentary origins ) โครงสร้างและหน้าที่ของ พรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตย บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมือง

พรรคการเมือง เป็นสิ่งที่มีความสำคัญในระบบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบรัฐสภา ทั้งนี้เนื่องมาจากปรัชญาทางรัฐศาสตร์ที่ว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการเปิดโอกาสที่มีบุคคลจำนวนมากที่สุด (majority) มีอิทธิพลเหนือรัฐบาล โดยยึดหลักเสรีภาพ (liberty) และ ความเสมอภาค (equality) หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย จำเป็นจะต้องมีกลุ่มบุคคลที่รวมกันขึ้น เนื่องจากมีความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคม ในแนวทางกว้าง ๆ คล้ายกัน และ มีการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองโดยวิถีทางแห่งประชาธิปไตย เพื่อต้อรองผลประโยชน์ต่าง ๆ ดังกล่าว และเพื่อสร้างอิทธิพลในการเป็นรัฐบาลเสียเองกลุ่มบุคคลดังกล่าว ได้แก่ พรรคการเมืองนั่นเอง<sup>23</sup>

ความหมายของพรรคการเมืองนั้น มีผู้ให้คำจำกัดความไว้หลายฉบับ ทั้งนี้โดยยึดถือหลักการหรืออุดมการณ์ของพรรคการเมืองเป็นสำคัญ

ออสติน แรนนี่ (Austin Ranney) และ วินมอร์ เดนดอลล์ (Winmore hendall) ให้ความหมายไว้ว่า พรรคการเมือง คือ กลุ่มบุคคลหลายกลุ่มที่มีอิสระมารวมกัน เพื่อคัดเลือกรับสมัคร รับเลือกตั้ง และหวังที่จะได้ชัยชนะเพื่อที่จะเข้าไปควบคุมการดำเนินงาน และนโยบายของรัฐบาล<sup>24</sup>

ศูนย์วิทยพัทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>23</sup>Robert Michels, Political Partics : Sociological Study Of The Oligarchical Tendencies Of Modern Democracy ( New York : the free press 1968 ), pp. 20-25.

<sup>24</sup>Austin Ranney and Winmore kendall, Democracy and The American Party System ( New York: Harcourt, 1956 ), pp. 85.

Joseph La Palombara และ Myron Weiner ให้ความหมาย พรรคการเมือง หมายถึง " องค์การซึ่งทำหน้าที่ในการก่อตั้งมติมหาชน และ สื่อสารความต้องการต่าง ๆ ของ ประชาชนไปสู่ศูนย์กลางแห่งอำนาจและการตัดสินใจของรัฐบาล " 25

ดร.หยุด แสงอุทัย พรรคการเมืองหมายถึง " คณะบุคคลที่รวมกันขึ้น โดยมีความ คิดเห็นในทางการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคมในแนวทางใหญ่ ๆ ตรงกัน และมีจุดประสงค์ ดำเนินการทางการเมืองร่วมกัน เพื่ออำนวยความสะดวกตามความคิดเห็นนั้น ๆ " 26

นายวิญญู อังคณารักษ์ พรรคการเมืองหมายถึง " สมาคมของผู้มีสิทธิออกเสียง เลือกตั้ง ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมตัวบุคคลและนโยบายของรัฐบาล " 27

จากคำนิยามดังกล่าว สรุปได้ว่า พรรคการเมืองคือการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีความ เห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแนวเดียวกัน และ มีความมุ่งมั่นจะเป็นรัฐบาล นำนโยบายของตนไปใช้ในการบริหารประเทศตามวิถีทางประชาธิปไตย จากความหมายดังกล่าวนี้ ทางการเมืองปฏิบัติแล้วจะเป็นจริงสำหรับพรรคการเมืองในประเทศที่พัฒนาแล้วเท่านั้น แต่สำหรับพรรค การเมืองในประเทศไทยนั้น พรรคการเมืองต่าง ๆ ที่กำเนิดขึ้นนั้นไม่ได้เป็นพรรคการเมืองตาม อุดมคติอย่างประเทศตะวันตก

25 Joseph La Palombara and Myron Weiner , " The Origin and Development of Political Parties " in La Palombara and Weiner (ed.), Political Parties and Political Development ( New Jersey:Princeton University Press, 1966 ), pp. 3.

26หยุด แสงอุทัย , คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2511 ( ธนบุรี : บางสะแกการพิมพ์ , 2512 ) , หน้า 2.

27วิญญู อังคณารักษ์ , กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง (พระนคร : โรงพิมพ์กัณฑ์ประดิษฐ์ , 2502) , หน้า 273.

### การกำเนิดพรรคการเมืองในรัฐสภา ( Inter-Parliamentary Origins )

นอกจากพรรคการเมือง จะมีกำเนิดจากการรวมตัวของกลุ่มประชาชนต่าง ๆ กันภายนอก  
 นอก รัฐสภาแล้ว โทมัส เจฟเฟอร์สัน กล่าวไว้ว่า พรรคการเมืองอาจเกิดขึ้นจากการรวมตัวกัน  
 ของสมาชิกรัฐสภา โดยเริ่มต้นจากการที่บรรดาสมาชิกรัฐสภาที่มีความจำเป็นในการปรึกษาหารือ  
 และการวางแผนดำเนินงานร่วมกันในการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาและการขยายมวลสมาชิกของ  
 กลุ่มให้กว้างขวางขึ้นโดยเน้นมุ่ง เฉพาะสมาชิกรัฐสภาก่อน ต่อมาการรวมกลุ่มในรูปพรรคการเมือง  
 ก็เกิดขึ้น ในเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งสมาชิกรัฐสภาเหล่านี้ มีความประสงค์ที่จะได้รับการ  
 เลือกตั้ง เข้ามาสู่สภาอีก จึงจัดตั้งกลุ่มขึ้นมาในรูปของคณะกรรมการสำหรับดำเนินการเลือกตั้ง  
 และกรรมการสำหรับรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ในที่สุดก็มีการก่อตั้งเป็นพรรคการเมืองขึ้นมา เช่น  
 ในสหรัฐอเมริกา พรรคการเมืองกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1790 โดย อเล็กซานเดอร์  
 แฮมิลตัน (Alexander Hamilton) รัฐมนตรีว่าการต่างประเทศ ต้องการสนับสนุนประธานาธิบดี  
 ยอร์จ วอชิงตัน ในรัฐสภา (Congress) จึงก่อตั้งพรรคฟედเดอรัลลิสต์ (Federalist Party)  
 ขึ้นมา ต่อมา โทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) รองประธานาธิบดีเกิดไม่เห็นด้วย  
 กับนโยบายด้านเศรษฐกิจของแฮมิลตัน และต้องการที่จะมีเสียงสนับสนุนในรัฐสภา จึงก่อตั้งพรรค  
 แอนตี้ฟედเดอรัล (Anti-Federalist Party) หรือ มีอีกชื่อหนึ่งว่า พรรคเจฟเฟอร์โซเนียน  
 รีพับลิกัน (Jeffersonian Republican) ทำให้พรรคทั้งสองถ่วงดุลอำนาจกันและกันในรัฐสภา  
 แต่พรรคการเมืองทั้งสองได้เป็นรากฐานของ พรรคเดโมแครต (Democrat Party) และพรรค  
 รีพับลิกัน (Republican Party)

#### โครงสร้างและหน้าที่ของพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตย

Almond<sup>28</sup> มีความเห็นว่า ระบบการเมืองทุกระบบไม่ว่าจะอยู่ในสังคมที่มีความ

<sup>28</sup>Gabriel A. Almond, "Introduction" Almond and Coleman (eds.), The Politics of Developing Areas, (Princeton : Princeton University Press, 1960), pp. 11.

แตกต่างกันออกไป จะต้องมีลักษณะร่วมกัน 4 ประการ คือ

1. ระบบการเมืองทุกระบบ แม้แต่ระบบการเมืองที่ด้อยพัฒนาที่สุดจะต้องมีโครงสร้างทางการเมือง (political structure)
2. ระบบการเมืองทุกระบบจะต้องมีหน้าที่ที่เหมือนกัน แม้ว่า หน้าที่นี้จะกระทำโดยโครงสร้างของการเมืองที่แตกต่างกัน หรือ กระทำโดยความถี่มากน้อยต่างกันก็ตาม
3. ระบบการเมืองทุกระบบ ไม่ว่าจะเป็นระบบที่ด้อยพัฒนา คือ พัฒนาแล้วจะต้องกระจายหน้าที่หลายด้าน (multifunction)
4. ระบบการเมืองทุกระบบมีลักษณะผสม (mixed) ลักษณะผสมนี้ เป็นความมากน้อยของความทันสมัยและความล้าสมัย ระบบการเมืองที่เรียกว่า "พัฒนา" มีความทันสมัยมากกว่าความล้าหลัง ส่วนระบบการเมืองที่เรียกว่า "ด้อยพัฒนา" มีความล้าหลังมากกว่าความทันสมัย

แต่ทุกระบบการเมือง จะต้องมีการเมืองทำหน้าที่ในการผลิตผู้นำทางการเมือง ส่วนสถาบันอื่น เช่น สถาบันราชการ (bureaucracy) ย่อมมีความเหมาะสมที่จะผลิตผู้นำทางการเมืองหรือราชการที่ดีเท่านั้น แต่มิใช่ผลิตผู้นำทางการเมืองที่ดี เพราะ การเป็นผู้นำทางการเมืองย่อมมีลักษณะแตกต่างไปจากผู้นำทางการเมืองเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ผู้บริหาร หรือ ข้าราชการ เป็นผู้ปฏิบัติตามกฎหมายคำสั่งและระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ซึ่งฝ่ายการเมืองเป็นผู้วางไว้ให้ ส่วนผู้นำทางการเมือง เป็นผู้กำหนดนโยบาย โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนในทัศนะของพรรคการเมือง

หน้าที่โดยทั่วไปที่สำคัญแบ่งได้ ดังนี้

1. หน้าที่ให้การศึกษามหาวิทยาลัยแก่ประชาชน ในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองมีบทบาทและหน้าที่ให้การศึกษอบรมด้านการเมืองแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนทราบว่า การปกครองประเทศนั้นมิใช่เป็นเรื่องของชนชั้นใดชั้นหนึ่ง หรือ กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หากแต่เป็นเรื่องของพลเมืองทุกคนจะต้องร่วมมือร่วมใจกันให้การศึกษามหาวิทยาลัย อาจกระทำได้หลายรูปแบบ เช่น การอธิบายหรือแถลงนโยบายของพรรคการเมือง เศรษฐกิจ สังคม

การศึกษา การป้องกันประเทศ ผ่านทางสื่อสารมวลชน อาทิ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ วารสาร สิ่งตีพิมพ์อื่น ๆ ตลอดจนการเข้าถึงประชาชนโดยตรง อาทิ การอภิปราย บารุสภา การบรรยาย ตามสถานที่ต่าง ๆ ตามโอกาส นอกจากนี้พรรคการเมืองจะต้องให้ความรู้ทางการเมือง และเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง (political consciousness and political participation) เช่น การไปออกเสียง เลือกตั้งพรรคการเมืองที่มีแนวนโยบายที่ตนต้องการ ไม่ใช่เลือกตัวบุคคล ผู้สมัครรับเลือกตั้ง การช่วยเป็นหูเป็นตา ไม่ให้มีการโกงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เมื่อเป็นเช่นนี้ก็เท่ากับว่าพรรคการเมืองได้ให้การศึกษาด้านการเมืองแก่ประชาชน (political education)

2. หน้าที่สรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการเป็นผู้แทนราษฎร ในระบอบประชาธิปไตย คุณสมบัติของผู้ที่สมควรจะ เป็นผู้แทนราษฎรมีความสำคัญมากเพราะ เขาต้องเป็นตัวแทน ซึ่งเข้าไปทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของประชาชน และ กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อให้ตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เลือกตั้งมาอย่างมากที่สุด ฉะนั้นผู้ที่จะเป็นผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นบุคคลที่เสียสละ มีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการเป็นตัวแทนของราษฎรที่ดี ด้วยเหตุนี้ การสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าว จึงกระทำได้ยาก นอกจากพรรคการเมือง จะทำหน้าที่ในการสรรหาบุคคลที่เหมาะสมที่จะ เป็นตัวแทนที่ดีของประชาชน และ เมื่อถึงวันเลือกตั้งประชาชนจะ เลือกโดยไม่คำนึงถึงนโยบายของพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองใดจะทาประโยชน์ให้แก่เขาได้มากกว่า เพราะถือว่า ตัวบุคคลผู้สมัครนั้นพรรคการเมืองได้กลั่นกรองคุณสมบัติมาเป็นอย่างดีแล้ว

3. หน้าที่ประสานประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ตามหลักการทั่ว ๆ ไปแล้ว กลุ่มอิทธิพล และ กลุ่มผลประโยชน์ จะมีบทบาทในการสร้างอิทธิพลต่อรัฐบาลในนโยบายสาธารณะ<sup>29</sup> เช่น การนัดหยุดงาน การเดินขบวนประท้วงของกลุ่มเกษตรกร และ นิสิตนักศึกษา เป็นต้น

<sup>29</sup>หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2511, หน้า 13.



4. หน้าที่ในการระดมสรรพกำลังทางการเมือง พรรคการเมือง จะทำหน้าที่เป็นศูนย์พลังทางการเมือง เพราะเป็นที่รวมของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และประชาชนที่มีความคิดเห็นทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแนวทางกว้าง ๆ ที่คล้ายคลึงกัน เข้าด้วยกัน เพื่อหาโอกาสเป็นรัฐบาล ซึ่งสามารถนำเอานโยบายของพรรคการเมืองของตนไปปกครองประเทศ พรรคการเมืองจึงเป็นที่รวมในการระดมสรรพกำลังต่างๆ เพื่อให้เกิดอำนาจต่อรอง เรียกร้องและรวบรวมความคิดเห็นจากประชาชนและกลุ่มของประชาชนต่าง ๆ เพื่อนำมาบริหารประเทศ และถ้าพรรคการเมืองได้เป็นรัฐบาลที่นำเอาผลประโยชน์เหล่านี้ไปเป็นนโยบายของรัฐบาล และนำไปบริหารประเทศ แต่ถ้ายังมิได้เป็นรัฐบาลก็จะหาทางชี้แนะรัฐบาลให้ยอมรับเอาผลประโยชน์ดังกล่าวของประชาชน หรือกลุ่มประชาชนไปบริหารประเทศต่อไป

5. หน้าที่ในการเป็นศูนย์กลางของกลุ่มผลประโยชน์ และ สมาชิกพรรคการเมือง ก็เนื่องจากพรรคการเมือง เป็นที่รวมของบุคคลหลายกลุ่มหลายอาชีพมากมาย ฉะนั้นโอกาสที่จะเกิดการแตกแยกทางความคิดเห็นจึงมักจะมียู่เสมอ พรรคการเมืองจึงสามารถทำหน้าที่เสมือน "เวที" (stage) ของสมาชิกต่าง ๆ ของพรรคที่จะระบายความอัดอั้นตันใจของตนหรือกลุ่มของตน เพื่อนำไปสู่การตกลงด้วยสันติวิธีก่อนที่จะนำปัญหาต่างๆ ไปอภิปรายในสภาโดยนัยนี้เองพรรคการเมืองจึงเป็นศูนย์กลางในการประสานงานการติดต่อ และสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างมวลสมาชิกของพรรค รวมทั้ง ระหว่างพรรคต่อพรรค ระหว่างพรรคต่อรัฐบาล และ ระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชนทั่วไปด้วย

6. หน้าที่สร้างผู้นำทางการเมือง<sup>30</sup> ในประเทศประชาธิปไตย พรรคการเมืองจะเป็นสถาบันที่สร้างผู้นำทางการเมืองที่ดี เพื่อผลดีออกไปเป็นนักการเมืองอาชีพที่มีความสามารถและพร้อมที่จะประสานประโยชน์ต่าง ๆ ตลอดจนการสร้างควมสามัคคีของกลุ่มต่าง ๆ ด้วยการวางนโยบายของพรรค และ เมื่อพรรคได้เป็นรัฐบาลก็นำเอานโยบายเหล่านี้ไปใช้ โดยมีข้าราชการ

<sup>30</sup>เชาวน์วัศ สุตลาภา, " พรรคการเมือง " เทศาภิบาล , เล่มที่ 30 ตอนที่ 8 สิงหาคม 2508, หน้า 683.

ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเป็นผู้ปฏิบัติตาม ฉะนั้น ในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองจึงเป็นสถาบันที่ฝึกอบรม และสร้างผู้นำทางการเมืองที่เหมาะสมกว่าสถาบันอื่นใด

7. หน้าที่ในการจัดตั้งรัฐบาลและตรวจสอบรัฐบาล ในประเทศอังกฤษ พรรคการเมืองฝ่ายค้าน ได้รับการยกย่องในเกียรติยศชื่อเสียงเท่าเทียมกับพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล และได้รับสมญานามว่า " พรรคฝ่ายค้านของสมเด็จพระบรมราชินี " ( Her Majesty's Opposition Party ) ในขณะที่พรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลจะ ได้รับสมญาว่า " รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระบรมราชินี " ( Her Majesty's Government ) และฐานะของหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านก็มีเกียรติมาก อาจกล่าวได้ว่า ผู้นำกรัฐมนตรีเป็น "สุภาพบุรุษหมายเลข 1" หัวหน้าพรรคฝ่ายค้านจะเป็น "สุภาพบุรุษหมายเลข 2" และพร้อมเสมอที่จะสลับกันได้ กล่าวคือ ถ้าพรรคของรัฐบาลเปลี่ยนพลในการบริหารประเทศ พรรคฝ่ายค้านก็พร้อมที่จะเป็นรัฐบาลได้ทันที และนายกรัฐมนตรีคนเดิมก็มาเป็นหัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน ในขณะที่หัวหน้าพรรคฝ่ายค้านคนเดิมได้รับแต่งตั้ง เป็นนายกรัฐมนตรี<sup>31</sup>

บทบาท และ หน้าที่ของพรรคฝ่ายค้านจะทำหน้าที่วางติง และ คัดค้านมิให้รัฐบาลใช้อำนาจเกินขอบเขตของกฎหมาย และ แผนนโยบายของรัฐบาลตามที่ได้แถลงไว้กับสภา ท้าให้รัฐบาลบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าเกิดการผิดพลาดในการบริหารประเทศขึ้น นอกจากรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบแล้ว พรรคฝ่ายค้านก็จะต้องมีความรับผิดชอบด้วย อย่างน้อยก็จะต้องรับผิดชอบในฐานะที่ตนมิได้ทำหน้าที่คัดค้าน หรือ ท้วงติงอันเป็นหน้าที่หลักของพรรคฝ่ายค้านในการปกครองระบอบประชาธิปไตย พรรคฝ่ายค้านจึงเป็นตัวแทนของประชาชนในการสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนฝ่ายเสียงข้างน้อย แต่โดยความคิดเห็นของประชาชนย่อมจะ เปลี่ยนไปเปลี่ยนมาได้ตามปัจจัยแห่งผลประโยชน์และอิทธิพล พรรคฝ่ายค้านจึงอาจกลายมาเป็นพรรครัฐบาลได้

<sup>31</sup>ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมือง, ( กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2524 ), หน้า 20-21.

ฉะนั้น พรรคฝ่ายค้านจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะขาดเสียมิได้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะจะช่วยสร้างดุลแห่งอำนาจทางการเมืองระหว่างพรรคการเมืองซึ่งมีเสียงข้างมากในรัฐสภาซึ่งเป็นรัฐบาล กับ พรรคการเมืองซึ่งมีเสียงข้างน้อยในรัฐสภาซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้าน ทำให้รัฐบาลไม่อาจใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ หากแต่ต้องอยู่ในขอบเขตแห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและบริหารงานให้บังเกิดผลดีแก่ประชาชนตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้กับรัฐสภา ก่อนเข้ารับหน้าที่บริหารประเทศ ดังนั้น หน้าที่ในการค้านจึงเป็นหน้าที่หลักอย่างหนึ่งของพรรคฝ่ายค้านในระบอบประชาธิปไตย แต่มีข้อแม้ว่าจะต้องค้านเพื่อผลประโยชน์แห่งประชาชนเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป พรรคฝ่ายค้านมีความสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยควบคู่กับพรรครัฐบาล นอกจากจะทำหน้าที่ค้านรัฐบาลแล้ว พรรคฝ่ายค้านอาจสนับสนุนรัฐบาลก็ได้ ทั้งนี้ พรรคฝ่ายค้านจะต้องยึดมั่นอยู่กับผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก

กล่าวโดยสรุป แนวความคิดทางทฤษฎีที่กล่าวมาข้างต้น มีความสัมพันธ์กับการศึกษาเรื่อง บทบาทรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาล โดยอาศัยการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ : ศึกษากรณีการควบคุมรัฐบาลชาติชายและรัฐบาลชวน เพื่อใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ในตอนต่อไป จะได้กล่าวถึงผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาของ สุทัศน์ ชมดี เรื่องบทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาล โดยอาศัยการอภิปรายทั่วไป ได้พบว่า ประเทศไทยภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญไทยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา ปรากฏว่า รัฐธรรมนูญของไทย 4 ฉบับ ใน 8 ฉบับ (10 ธันวาคม 2475, 9 พฤศจิกายน 2490, 8 มีนาคม 2495 และ 20 มิถุนายน 2511) จัดรูปองค์กรนิติบัญญัติในลักษณะที่ฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรีสามารถครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติได้ ทั้งนี้โดยการแบ่งรัฐสภาออกเป็นสองส่วน ส่วนหนึ่งประกอบด้วยสมาชิกแต่งตั้ง อีกส่วนหนึ่งประกอบด้วยสมาชิกเลือกตั้ง สมาชิกประเภทแต่งตั้งนี้

บางครั้งรัฐธรรมนูญก็กำหนดให้อยู่ร่วมในสภาเดียวกันกับสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้ง บางครั้งก็แยกเป็นอีกสภาหนึ่ง เรียกว่า วุฒิสภา

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รัฐสภานอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมรัฐบาล ซึ่งมีหลายประการ คือ 1) การรับรองนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาก่อนเข้าบริหารประเทศ 2) การอนุมัติพระราชบัญญัติว่าด้วยการงบประมาณแผ่นดิน 3) การตั้งกระทู้ถาม และ 4) การเปิดอภิปรายทั่วไปทั้งไม่ลงมติและลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ในกระบวนการควบคุมดังกล่าวนี้ การเปิดอภิปรายทั่วไปนับว่ามีความสำคัญที่สุดประการหนึ่ง เพราะว่า ถ้าหากเรื่องใดที่สมาชิกรัฐสภาเห็นว่ามี ความสำคัญเกินกว่าที่จะตั้งกระทู้ถามก็รวมกันเสนอผู้ตติเปิดอภิปรายทั่วไปขึ้น เพื่อให้รัฐบาลตอบชี้แจงแก่งข้อเท็จจริง และเหตุผลในนโยบายการบริหารประเทศ แต่ถ้าหากมีเรื่องใดที่รัฐบาลไม่สามารถจะแถลงให้เป็นที่ยพอใจแก่สมาชิก สมาชิกรัฐสภาอาจจะมีการลงมติในญัตตินั้น ๆ อันอาจจะ เป็นผลให้รัฐบาลลาออก หรือยุบสภาเพื่อให้ประชาชนเลือกตั้งใหม่

ในประวัติศาสตร์ของรัฐสภาไทย มีการเสนอผู้ตติเปิดอภิปรายทั่วไป 19 ครั้ง แต่มีจำนวนเพียงน้อยครั้งเท่านั้น ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาล

แม้ว่า มาตรการควบคุมรัฐบาลโดยรัฐสภาโดยอาศัยการอภิปรายทั่วไปจะไม่ค่อยมีผลในอดีตมากนัก แต่วิธีการนี้ก็มีความสำคัญอย่างยิ่งในการปกครองระบอบรัฐสภา เพราะ จุดประสงค์แห่งความสำเร็จของระบบนี้ขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบ และ ความมีหลักการของสมาชิกสภาผู้แทนประกอบกัน ซึ่งเป็นสิ่งที่มี ความสำคัญที่สุดในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญของ ไทย<sup>32</sup>

<sup>32</sup>สุทัศน์ ชมดี บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาลโดยอาศัยการอภิปรายทั่วไป  
วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514.

จากการศึกษาของ ชัยถกษ์ วัฒนสุนทร เรื่องปัญหาการถ่วงและดุลในการปกครองระบอบรัฐสภาของประเทศไทย ได้พบว่า ระบอบรัฐสภาของไทย ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 ได้ยึดถือเอาแบบอย่างระบอบรัฐสภาตะวันตก โดยเฉพาะอังกฤษและฝรั่งเศส เป็นส่วนใหญ่ แต่ผลที่เกิดขึ้นจากการลอกเลียนวิธีการของประเทศตะวันตกเหล่านั้น ทำให้ทำให้ระบอบรัฐสภาของไทยดำเนินไปโดยราบรื่นในแนวทางของประชาธิปไตยที่แท้จริง ไม่ ลักษณะการขาดดุลอำนาจระหว่าง ฝ่ายนิติบัญญัติ กับ ฝ่ายบริหาร จึงเป็นปรากฏการณ์ปกติ

ข้อที่น่าสนใจก็คือ การขาดดุลอำนาจในการปกครองระบอบรัฐสภาของไทยแตกต่างกับการขาดดุลอำนาจในประเทศที่ใช้ระบอบรัฐสภาตะวันตกทั้งหลาย ทั้งนี้ เนื่องจากพื้นฐานในการปกครองของไทยแตกต่างออกไป กล่าวได้ว่า การขาดดุลอำนาจระหว่าง ฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายบริหารของไทยมีสาเหตุมาจากการเมืองของไทยดำเนินจากเบื้องบนไปสู่เบื้องล่างเพียงทางเดียวเท่านั้น ประชาชนส่วนใหญ่มิได้ริเริ่มหรือมีส่วนร่วมเข้าร่วมอย่างใด จึงขาดพลังทางการเมืองที่จะสนับสนุนให้ระบอบรัฐสภาของไทยดำเนินไปในวิถีทางของประชาธิปไตยอันเหมาะสมได้

การแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้อาจเป็นสิ่ง เสือวิสัย หากการปกครองของไทยยังเป็นเรื่องผูกขาดเฉพาะบุคคลเพียงกลุ่มน้อย ดังที่เคยเป็นมาในอดีต แต่อย่างไรก็ตาม ระบอบรัฐสภาของไทยก็อาจดำเนินไปได้โดยราบรื่น หากมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องการใช้อำนาจของสถาบันทางการเมืองเสียใหม่ ให้ฝ่ายบริหาร บริหารประเทศโดยรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะตัวแทนของปวงชนชาวไทย ในขณะที่เดียวกันก็มีมาตรการที่ป้องกันมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติก้าวล้ำแทรกแซงการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ดังเช่นเหตุการณ์ในอดีต ดังนั้น จึงเป็นปัญหาสำหรับการปกครองของไทย ว่า จะสร้างการปกครองระบอบรัฐสภาที่มีประสิทธิภาพดังกล่าวได้หรือไม่ เพียงใด โดยจะต้องมีวิธีการ หรือ สถาบันใดเป็นเครื่องสนับสนุนให้เกิดลักษณะอันเหมาะสมดังกล่าวนี้<sup>33</sup>

<sup>33</sup>กริช สืบสนธิ, บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร-มหาบัณฑิต สาขาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2515

จากผลงานวิจัยของ กริช สืบสนธิ เรื่อง บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ ได้พบว่า เป็นที่ยอมรับกันบางประเทศว่า วุฒิสภาหรือสภาสูงมีความสำคัญในฐานะเป็นสถาบันที่คอยช่วยตรวจสอบการทำงานด้านนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ในส่วนที่เกี่ยวกับการออกกฎหมายต่าง ๆ ทั้งนี้ก็เพราะว่า กฎหมายนั้นเมื่อประกาศใช้ไปแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนทั่วไป ฉะนั้น จึงถือได้ว่าบทบาทของวุฒิสภามีประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม โดยเฉพาะจะช่วยทำให้กฎหมายที่จะออกมาใช้บังคับกับประชาชนทั่วไปได้รับการตรวจสอบอย่างละเอียดลออ เพื่อความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย ด้วยเหตุนี้จึงถือกันว่า สมาชิกวุฒิสภานั้นจะต้องยึดถือเอาความบริสุทธิ์และความยุติธรรมเป็นหลักในการทำงาน นอกจากนี้ถ้ากล่าวในทางทฤษฎีแล้ว วุฒิสภาก็เป็นเสมือนสถาบันที่คอยรั้งและถ่วงอำนาจของสภาผู้แทนตนเอง แต่ในบางกรณี วุฒิสภายังช่วยสภาผู้แทนในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล โดยการตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป ฯลฯ ตามแต่รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะให้อำนาจหน้าที่ไว้

วุฒิสภาของไทยมี 4 สมัย คือ พทตสภา หรือ วุฒิสภาสมัยหนึ่ง 2469 วุฒิสภาสมัยที่สอง 2490 วุฒิสภาสมัยที่สาม 2492 และ วุฒิสภาสมัยที่สี่ 2511

วุฒิสภาชุดแรก เกิดจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทนฯ ดังนั้น วุฒิสภาชุดนี้ จึงดูเสมือนหนึ่งได้รับเลือกตั้งมาโดยรัฐบาลในสมัยนั้น เพราะรัฐบาลเป็นผู้ครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาชุดนี้มีอำนาจหน้าที่ไม่มากนัก ไม่ค่อยมีบทบาท และพฤติกรรมทางองคัตถ์งาน ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลอย่างจริงจังนัก

วุฒิสภาชุดที่สอง เกิดจากการแต่งตั้ง โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ นายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น ได้เลือกอดีตรัฐมนตรีอาวุโสเป็นสมาชิกวุฒิสภา เมื่อ จอมพล ป. พิบูลสงคราม รั้งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อมา ก็ไม่อาจเปลี่ยนแปลงเลิกล้มวุฒิสภาได้ และวุฒิสภามีความไม่พอใจในการขึ้นสู่ตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีคนใหม่ จึงแสดงบทบาท และ พฤติกรรมตรงกันข้ามกับที่เคยแสดงออกใน สมัย นายควง เป็นนายกรัฐมนตรี บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาชุดนี้ จึงมุ่งตรวจสอบ ควบคุมการทำงานของรัฐบาลอย่างจริงจัง

วุฒิสภาชุดที่สาม สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ส่วนมากยังคงเป็นสมาชิกวุฒิสภาชุดที่สอง แม้ว่า จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร 2492 เพราะในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ได้ระบุ ให้นำวุฒิสภาชุดที่สองทำหน้าที่ต่อไปจนหมดสมัย มีการแต่งตั้งวุฒิสภาเพิ่มเติมบ้าง แต่ก็เป็นการแต่งตั้ง โดยพระมหากษัตริย์ และลงนามรับสนองพระบรมราชโองการโดยประธานองคมนตรี ฝ่ายบริหาร จึงมีอำนาจดำเนินการอย่างไรได้ บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาชุดนี้มุ่งที่จะควบคุมการทำงานของ รัฐบาลอย่างเคร่งครัดจริงจัง และมีความรับผิดชอบต่อนหน้าที่เป็นอันมาก วุฒิสภาชุดนี้เป็นวุฒิสภา ชุดแรกที่เสนอผู้ตดิขอเปิดอภิปรายทั่วไป และกล่าวกันว่า เป็นสาเหตุให้เกิดการปฏิวัติรัฐประหาร โดย จอมพล ป. พิบูลสงคราม หลังจากการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพียงไม่กี่เดือน ในปี 2494

วุฒิสภาชุดที่สี่ เป็นวุฒิสภาชุดที่มีบทบาทและพฤติกรรมในทางองค้อยตามและ เห็นด้วย กับรัฐบาลมากที่สุด เพราะวุฒิสภาชุดนี้ได้รับคัดเลือกจากฝ่ายบริหาร และเป็นข้าราชการประจำ มากกว่าร้อยละ 90 ดังนั้น แม้ว่าวุฒิสภาชุดนี้จะมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญมากกว่าวุฒิสภาชุด ใด ๆ ก็ยากที่จะทำหน้าที่วุฒิสภาสมตามที่บัญญัติไว้แต่อย่างใด

วุฒิสภาของไทย มีอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้น ทุกชุดแทนที่จะถูกลดทอนอำนาจหน้าที่ลง ไปเรื่อย ๆ อย่างสภาสูงของอังกฤษ ยิ่งกว่านั้นยังมีความผูกพันในเชิงสนับสนุนฝ่ายบริหาร ผู้เขียน เห็นว่าวุฒิสภาจึงควรเป็นสภากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งผ่านสภาผู้แทนฯ มาแล้ว และ อาจได้รับหน้าที่เพิ่มเติมด้านการควบคุมรัฐบาล โดยการตั้งกระทู้ถาม แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดในการ สร้างระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง คือ วุฒิสภาจะต้องได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และมีข้าราชการประจำ<sup>34</sup>

<sup>34</sup>ชัยถกษ์ วัฒนสุนทร, ปัญหาการถ่วงและคูลในการปกครองระบบรัฐสภาของประเทศไทย วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2514.

ชูชาติ น้อยคนตี ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร :  
 ศึกษากรณีการควบคุมคณะรัฐมนตรีโดยสภาผู้แทนราษฎรของไทย (พ.ศ. 2526-2529) จากการศึกษาครั้งนี้ มีจุดหมายว่า การควบคุมคณะรัฐมนตรีของสภาผู้แทนราษฎรของไทย พ.ศ. 2526 - 2529 กระทำได้น้อยเพียงใด มีประสิทธิภาพหรือไม่ และจะพัฒนาสมรรถนะของสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างไร โดยศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ และสัมภาษณ์อดีตประธานสภาผู้แทนราษฎร หัวหน้าพรรคการเมือง หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีตำแหน่งสำคัญในพรรคการเมืองในสมัยนั้น คือ พรรคชาติไทย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทยรวมทั้งบุคคลที่เกี่ยวข้องบางท่านในคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร

จากผลการศึกษาพบว่า การควบคุมคณะรัฐมนตรีในเวทีของสภาผู้แทนราษฎร นับแต่การควบคุมทางด้านนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภานั้น ไม่สามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร การควบคุมด้วยการอนุมัติหรือไม่อนุมัติ ร่างพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา มีประสิทธิภาพค่อนข้างต่ำ ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ได้มีการประกาศใช้เป็นกฎหมายมากกว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การควบคุมโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเป็นไปได้ยากและไม่สู้จะได้ผล และการควบคุมโดยวิธีการตั้งกระทู้ถามนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้มากกว่าวิธีอื่น แต่มีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลน้อยที่สุด สำหรับการควบคุมคณะรัฐมนตรีนอกเวทีรัฐสภาโดยผ่านพรรคการเมืองนั้น กระทำได้ในขอบเขตจำกัด เฉพาะรัฐมนตรีในพรรคของตนเท่านั้นและไม่สู้จะได้ผล การควบคุมโดยคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร นั้น โดยแท้ที่จริงแล้ว ไม่ใช่เป็นการควบคุมคณะรัฐมนตรี แต่เป็นการทำให้เกิดความร่วมมือกันของพรรคร่วมรัฐบาล

ดังนั้น สรุปได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารเป็นไปในลักษณะฝ่ายบริหารครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติ และการควบคุมของสภาผู้แทนราษฎรยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ<sup>35</sup>

<sup>35</sup>ชูชาติ น้อยคนตี ร.ต.ท., ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร : ศึกษาการควบคุมคณะรัฐมนตรีโดยสภาผู้แทนราษฎรของไทย พ.ศ. 2526-2529 (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2531)



กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การยุบสภาในประเทศไทย การยุบสภาเป็นกลไกหรือเครื่องมือสำคัญที่สุดของฝ่ายบริหารในการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ของประเทศไทยได้บัญญัติหลักเกณฑ์การยุบสภาไว้เพียงมาตราเดียว ซึ่งมีลักษณะกว้างจึงเกิดปัญหาทางปฏิบัติ อาทิ มาตรา 101 แห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 บัญญัติไว้ว่า

พระมหากษัตริย์ ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

การยุบสภาผู้แทนราษฎร ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในเก้าสิบวัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน

บทบัญญัตินี้ มิได้กำหนดข้อจำกัดใดๆ นอกจากห้ามยุบสภาซ้ำในเหตุการณ์เดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไม่มีข้อจำกัดเหตุผลเบื้องต้นที่นำไปสู่การยุบสภา จึงเป็นเหตุให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจการยุบสภานี้ได้เสมอเมื่อต้องการ โดยอ้างเหตุผลต่าง ๆ ได้ทั้งสิ้น

เนื่องจากการยุบสภามีผลกระทบต่อสถาบันทางการเมืองการปกครองที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาผู้แทนราษฎร) และฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เช่นกัน ประกอบกับการเลือกตั้ง เป็นสิ่งที่สิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินมาก ดังนั้น การเลือกตั้งบ่อยครั้งย่อมเป็นเครื่องทำลายเศรษฐกิจของชาติโดยตรง ด้วยเหตุนี้ฝ่ายบริหารโดยนายกรัฐมนตรีควรที่จะใช้สิทธิหรืออำนาจในการยุบสภาให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หรือธรรมเนียมปฏิบัติ<sup>36</sup>

<sup>36</sup>กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง การยุบสภาในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2529)