

กรอบแนวความคิดในการศึกษา

เป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่พยายามจะแก้ไขหรือจัดสภาพปัญหาความขัดแย้งสาธารณะ อันเป็นรากฐานของการดำรงชีวิตภายใต้สังคมการเมือง นับแต่บรรพกาลเป็นต้นมา หากเราจะ นานนครรัฐกรีกมาอ้างอิงในฐานะเป็นแบบอย่างของประชาธิปไตย เราต้องเข้าใจว่าประชาธิปไตย แบบเอเธนส์มิได้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเอง หากแต่เป็นขั้นหนึ่งจากความเป็นมาทางการเมืองอันยาวนาน การแปรเปลี่ยนจากสังคมเลี้ยงสัตว์แบบพื้น ๆ มาเป็นสังคมเจ้าของและผู้ให้เช่าที่ดิน และในที่สุด มาเป็นระบบเศรษฐกิจแบบพาณิชย์นั้น เกิดความวุ่นวายกับการเปลี่ยนรูปการปกครองตามลำดับ จาก ราชาธิปไตยมาเป็นอภิชนาธิปไตยหรือคณาธิปไตย จากอภิชนาธิปไตยเป็นทรราชย์และจากทรราชย์ มาเป็นประชาธิปไตยหมุนเวียนกันอยู่ เช่นนี้ การเปลี่ยนแปลงแต่ละขั้นก่อให้เกิดการต่อสู้ที่รุนแรง ระหว่างฝ่ายที่ครองอำนาจการเมืองและฝ่ายที่พยายามแสวงหาอำนาจ

ทฤษฎีการเมืองของกรีกโบราณ จึงสืบเนื่องมาจากความต้องการที่จะแก้ไขทฤษฎี ที่กำลังได้รับความนิยมนำใช้กันอยู่ในขณะนั้นที่ถูกต้อง และความคิดทางการเมืองเริ่มเกิดขึ้นเมื่อ "คนส่วนมาก" พยายามโต้ตอบข้ออ้างอิงสิทธิพิเศษของอภิชน "คนส่วนน้อย" การชั่งน้ำหนักข้อ อ้างอิงระหว่าง "คนส่วนน้อย" ซึ่งอ้างว่าฉลาดและทรงคุณธรรมกับข้ออ้างอิงของ "คนส่วนใหญ่" ที่ยากไร้จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญ

ในยุคที่องค์ความรู้เกี่ยวกับการเมืองเพิ่งเริ่มต้น ในนครรัฐกรีกโบราณ อันมีการ ปกครองที่เรียกกันว่า "ประชาธิปไตยแบบเอเธนส์" ราษฎรส่วนใหญ่มิมีส่วนร่วมในกิจกรรมของ ประชาคมในนครรัฐ ชาวเอเธนส์มีจิตใจที่มุ่งอยู่ที่ชุมชนสาธารณะ ซึ่งถือว่าการกระทำทุกอย่าง ที่กระทบต่อสวัสดิการของผู้อื่น ล้วนเป็นการกระทำทางการเมืองและอยู่ใต้การวางระเบียบควบคุม

แต่ทว่าอย่างที่ Aristotle กล่าวไว้ว่า ในทุกสังคมย่อมประกอบไปด้วยคนจน เป็นส่วนใหญ่ และคนมั่งมีเป็นส่วนน้อย นครรัฐกรีกก็เช่นเดียวกันภายใต้การปกครองแบบประชา

ธิปไตยแบบเอเธนส์ประชาชนผู้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง คือราษฎรชายที่มีอายุเกิน 20 ปีขึ้นไป ส่วนทาสที่เป็นคนส่วนใหญ่ปราศจากสิทธิทางการเมือง ประชาธิปไตยแบบเอเธนส์จึงเรื่องของพลเมืองกรีกที่เป็นชาย ที่ไม่ต้องพะวงในเรื่องการทำมาหากิน เพราะมีทาสมีจำนวนมากกว่าราษฎรทำหน้าที่แทนเขาเหล่านั้น จึงทำให้พลเมืองกรีกมีเวลาเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างแข็งขันอุทิศเวลาทั้งหมดให้กับการคิด การถกเถียงปัญหาทางการเมือง

รูปแบบสภาประชาชน (ecclesia) ของเอเธนส์มีเพียงสภาเดียว ประกอบด้วยราษฎรชายทั้งหมดที่มีอายุเกิน 20 ปี สภานี้ถือเป็นผู้แทนเจตน์เจานงศ์สูงสุดของประชาชน อำนาจสูงสุดของรัฐส่วนมากอยู่ที่สภาคืออำนาจนิติบัญญัติ การควบคุมฝ่ายบริหาร

โดยยึดที่สำคัญของคำว่าประชาธิปไตยที่มาจากภาษากรีกคือว่า democracy นั้น มีรากศัพท์มาจากภาษากรีกโบราณคือ demos ซึ่งแปลว่าคนจนส่วนใหญ่และ kratien ซึ่งแปลว่าการปกครอง โดยความหมายรวมที่แท้จริงของคำว่าประชาธิปไตยแล้วคือการปกครองโดยคนจนส่วนใหญ่ของสังคม¹

เนื่องจากหลักการที่เด่นชัดของประชาธิปไตยในนครรัฐกรีก อยู่ที่การมีส่วนร่วมของราษฎรอย่างกว้างขวางในหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐบาล หลักการนี้อาจคิดหาได้ในนครรัฐ แต่รับปฏิบัติไม่ได้สำหรับจักรวรรดิอันกว้างใหญ่ไพศาล

จอห์น ล็อก (John Locke) นักปราชญ์การเมืองชาวอังกฤษมีชีวิตอยู่ในระหว่าง ค.ศ. 1632-1704 ก็ได้กล่าวไว้ก่อนหน้าว่าองค์กรนิติบัญญัติเป็นอำนาจสูงสุดในจักรภพ แต่มีข้อจำกัดอยู่สี่ประการ ข้อแรก อำนาจนั้นไม่อาจใช้ได้โดยอำเภอใจ ข้อสอง จะต้องมุ่งเพื่อประโยชน์ของสังคม ข้อสาม ไม่อาจริตรอนทรัพย์สินของบุคคลใดโดยปราศจากความยินยอมของเขา และข้อสี่ ไม่อาจยอมสละอำนาจจัดทำกฎหมายของตนให้แก่องค์อื่นหรือบุคคลอื่นใดได้ มีแต่ประชาชนเท่านั้นที่มีสิทธิมอบหมายอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจสูงสุดก็เฉพาะในส่วนที่

¹แนวความคิดและทฤษฎีทางการเมือง รายละเอียดดูได้จาก เอ็ม.เจ. ฮาร์มอนด์ แปลโดย เสน่ห์ จามริก , ความคิดทางการเมืองจากเพลโตถึงปัจจุบัน (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515)

ฌ็อง ฌากส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) นักปราชญ์การเมืองชาวฝรั่งเศส มีชีวิตอยู่ระหว่าง ค.ศ. 1712-1778 ได้กล่าวไว้เมื่อสองร้อยปีมาแล้วเพื่อเป็นการยืนยันถึงอำนาจสูงสุด อันได้แก่ อำนาจอธิปไตยที่เท่านั้นที่ทาให้รัฐดำรงอยู่ได้ "หลักแห่งชีวิตของรัฐอยู่ที่อำนาจอธิปไตย" อำนาจอธิปไตยคือหัวใจของรัฐ ส่วนอำนาจบริหารคือมันสมองซึ่งสั่งการส่วนต่าง ๆ ของร่างกายเคลื่อนไหว เมื่อมันสมองของบุคคลกลายเป็นอัมพาต บุคคลผู้นั้นก็ยังมีชีวิตต่อไปได้ แต่ลงหัวใจหยุดเต้นเมื่อใดความตายก็มาถึงเมื่อนั้น

หากเรายอมรับกันว่าในทุกสังคม ประกอบไปด้วยบุคคลที่มีความแตกต่างกันทั้งทางด้านฐานะทางเศรษฐกิจ ความคิด ความเชื่อ การเมืองจึงเป็นกิจกรรมของมนุษย์ภายใต้ชุมชนการเมืองที่กำหนดค่านิยมยุยงมารวมกันอยู่ภายในอาณาเขตและมีการปกครองอันเดียวกัน กิจกรรมทางการเมืองนี้ก็คือการปกครองและการธำรงรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในชุมชนการเมืองที่เรียกว่า "รัฐ" เพื่อนำไปสู่ชีวิตที่ดีและยุติธรรมของพลเมืองในสังคม การปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย จึงเป็นรูปแบบในการปกครองที่อำนาจอธิปไตยมีความสามารถในการแสดงออก ซึ่งสิทธิเสรีภาพในการขัดแย้ง การแข่งขัน การแบ่งปันผลประโยชน์รวมตลอดถึงการปกป้องรักษาผลประโยชน์ส่วนตนโดยนัยที่สำคัญประชาธิปไตย จึงเป็นรูปแบบการปกครองที่ตอบสนองมนุษย์ทุกคนที่มีกิเลสได้ดีที่สุด

ความเข้าใจในเรื่องการเมือง ในยุคเริ่มต้นของวิชารัฐศาสตร์ได้ส่งอิทธิพลมาจนถึงยุคปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากนักรัฐศาสตร์หลายท่านได้มองระบบการเมือง ในลักษณะ เช่นเดียวกับชาวกรีกโบราณ อาทิ เดวิด อีสตัน (Easton, 1935) มองว่าการเมืองเป็นเรื่องของการจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าทางสังคม (the authoritative allocation of values society) ฮาร์โรลด์ ลาสเวลล์ (Lasswell, 1958) เสนอว่าผู้ที่ศึกษาการเมืองจะต้องค้นหาการตกลงใจที่ว่า ใครได้รับอะไร เมื่อไร และอย่างไร (who gets what, when and how) คาร์ล ฟรีดริช (Friedrich, 1963) ก็ให้ทัศนะเกี่ยวกับความหมายของการเมืองว่า "เป็นการจัดการกับข้อพิพาท" ซึ่งหมายถึงการที่จะต้องกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ทางการเมืองขึ้นมาทำหน้าที่ดังกล่าว

จะเห็นได้ว่านักรัฐศาสตร์หลายท่านที่ได้เน้นที่ว่า การเมืองเกิดขึ้นบนความขัดแย้งของมนุษย์ในการดำรงอยู่ในสังคม หรือกล่าวได้ว่าการเมืองเป็นเรื่องของการจัดการปัญหาความขัดแย้งสาธารณะ (the management of public conflict) และการจัดการกับปัญหาทาง

การเมือง ไม่ใช่หน้าที่เฉพาะของรัฐบาลหรือผู้ปกครอง หากแต่ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมด้วยการเมืองจึงเป็นกิจกรรมที่จำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ข้อจำกัดอำนาจของผู้ปกครองนี้อาจเป็นข้อจำกัดในทางศีลธรรม หรือข้อจำกัดที่เกิดจากพลังกดดันของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ก็ได้

หรืออีกนัยหนึ่งการเมืองหมายถึงกิจกรรมของบุคคล และสถาบันอันอื่นที่จะขจัดปัญหาความขัดแย้งสาธารณะ ซึ่งรวมไปถึงการจัดสรรแบ่งปันหรือประสานประโยชน์ทรัพยากร หรือสิ่งที่มีคุณค่าทางสังคมตามโอกาสและความสำคัญของกลุ่มและบุคคลเพื่อความคงอยู่ และสวัสดิภาพของสังคมโดยรวม

ในสังคมทุกสังคม ปัญหาทางการเมืองที่เกิดขึ้นมีขอบเขตที่ค่อนข้างกว้างขวางซึ่งอาจเกิดขึ้นได้จากสาเหตุความขัดแย้งระหว่างกลุ่มบุคคล หรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความขัดแย้งกัน หรือระหว่างประชาชนกับประชาชน ผู้ที่จะทำหน้าที่ในการขจัดปัญหาความขัดแย้ง และจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าทางสังคมคือตัวแทนของประชาชน

เมื่อหลายประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลง ในเชิงพัฒนาการระบอบการเมืองการปกครองมาสู่รูปแบบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น แนวความคิดของการเมืองการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยที่ว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย หรืออำนาจอธิปไตยที่มาจากประชาชนได้ขยายอิทธิพลและครอบงำความคิดของประชาชนโดยทั่วไป ว่านักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับชาติ มีหน้าที่เป็นตัวแทน และผู้รับใช้ของประชาชน

รูปแบบของระบบรัฐสภา (parliamentary system)

ระบบรัฐสภาของไทย ได้รับอิทธิพลส่วนใหญ่มากจากประเทศอังกฤษ เนื่องจากมีการปกครองในรูปแบบที่เหมือนกันมาก่อนคือการปกครองในระบบกษัตริย์ จึงมีการอ้างอิงบ่อยครั้ง ในขณะเดียวกันก็มีการอ้างอิงถึงระบบรัฐสภาของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศมหาอำนาจที่มีการปกครองโดยราชนรีนเรียบร้อยมาโดยตลอดนับแต่มีการก่อตั้งประเทศ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการวิจัยนี้ ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงโดยสังเขปดังต่อไปนี้

รัฐสภาอังกฤษ (parliament)

ได้มีมาเป็นเวลานาน และมีความสำคัญขึ้นทีละน้อยหลังจากที่ถูกเรียกประชุมบ่อยครั้ง

เข้าการขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับขุนนาง กลายเป็นการขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐสภา เพื่อแย่งชิงความมีอำนาจสูงสุด แม้ว่ารัฐสภาจะสามารถเอาชนะพระมหากษัตริย์ และสถาปนาความมีอำนาจสูงสุดของตนได้ (parliamentary supremacy) แต่ก็ใช้ระยะเวลาอันยาวนาน และจะต้องเผชิญกับการต่อสู้กับฝ่ายนิยมกษัตริย์อย่างรุนแรงในบางครั้ง

รัฐสภาอังกฤษเกิดขึ้นในรัชสมัยพระเจ้าวิลเลียมผู้พิชิต (ค.ศ. 1066-1087) พระองค์จัดให้มีมหาสภาหรือที่เรียกกันเป็นภาษาลาตินว่า Magnum Consilium หรือ Gred Council ในภาษาอังกฤษ ซึ่งประชุมกัน ณ ปราสาทเวสต์มินสเตอร์ ที่ประชุมมหาสภานี้ประกอบด้วยขุนนางฝ่ายฆราวาสบรรพชิตและบรรดาผู้ครอบครองที่ดิน สมาชิกทุกคนได้รับการแต่งตั้ง โดยพระบรมราชโองการ ในระยะหลังมหาสภามีบทบาทมากขึ้น เนื่องจากอำนาจของขุนนางเพิ่มขึ้น ตามที่เอกสาร Magna Carta ประมาณศตวรรษที่ 13 ได้มีการประชุมมหาสภาหลายครั้งเนื่องจากพระมหากษัตริย์ต้องการเงินเพิ่มขึ้น จึงได้มีการเรียกที่ประชุมนี้อีกชื่อหนึ่งว่า Parliamentum Generalissimum ปรากฏว่าพระมหากษัตริย์มักหาทางเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และจารีตประเพณี เมื่อมีโรคภัยเฉพาะเมื่อมีขุนนางจำนวนมากสนับสนุนพระองค์ ต่อมาได้มีการเรียกประชุมสภาในรูปแบบที่เคยเรียกกันสั้น ๆ ว่า Parliament ได้มีการขยายสมาชิกภาพโดยรวมถึงอัศวินสองคนจากแต่ละแคว้น (shire) ผู้แทนสองคนจากแต่ละเมือง (city และ borough) อัศวินและผู้แทนนี้มาจากการเลือกตั้ง

ในการประชุมครั้งแรกๆ นั้น เป็นรูปสภาเดี่ยว แต่แยกออกเป็นสองสภาในภายหลัง ในระยะประมาณตอนกลางศตวรรษที่ 14 โดยที่บรรดาขุนนางชั้นผู้ใหญ่ในมหาสภาได้ร่วมกันจัดให้มีการประชุมในหมู่ตนขึ้นมา การประชุมเช่นนี้เรียกกันว่า สภาขุนนาง (House of Lord) สภาขุนนางจึงมีที่มาจากมหาสภา มหาสภาจึงเป็นเสมือนต้นน้ำสายใหญ่เป็นรากเงาของสภาขุนนางและสภาสามัญ (House of Commons) เหตุผลหนึ่งต้องแยกประชุมกันจนกระทั่งเกิดเป็นสองสภาขึ้นนี้เนื่องมาจากหลักการสืบสกุล ซึ่งถือว่าบุตรชายคนหัวปีจะสืบตำแหน่งแทนบิดาได้รับมรดกทั้งปวงอันหมายถึงบรรดาศักดิ์ ทรัพย์สิน ที่ดิน และหน้าที่ความรับผิดชอบทั้งหลาย บุตรชายคนรองถือเสมือนคนสามัญเท่านั้น ตำแหน่งขุนนางจึงเป็นของพี่ชายคนโต วิธีการเช่นนี้ทำให้ขุนนางอังกฤษมีจำนวนน้อยลงทั้ง ๆ ที่กษัตริย์อังกฤษทรงไว้ซึ่งสิทธิ และพระราชอำนาจในการสถาปนาบุคคลใดขึ้นเป็นขุนนางได้โดยเหตุนี้โรคภัยที่ชนชั้นสามัญจะเข้าไปผูกพันกับชนชั้นสูงย่อมเป็นไปไม่ได้ด้วยความสะดวก

กล่าวคือบุตรชายคนรองเมื่อมาได้เป็นขุนนางก็กลายเป็นแต่เพียงชนชั้นสูง บรรดาอัศวินซึ่งจัดอยู่
 วนพวกชั้นสูงจะได้รับคัดเลือกในท้องถิ่นของตนคือ shir หรือ county เข้าไปนั่งในสภาร่วมกับ
 ชนชั้นสูงที่มาจากสกุลขุนนาง แต่มิได้รับบรรดาศักดิ์ตกทอด กลายเป็นว่าชนชั้นสูงแท้ ๆ แต่มิได้สืบ
 ตานแห่งนั้นได้มีโอกาสทำงานร่วมกับผู้มีตำแหน่งอื่น เช่น อัศวินเป็นต้นบุคคลเหล่านี้เรียกว่าสภา
 สามัญ วนสภานี้จึงมีสมาชิกมีแต่บุคคลสามัญแต่เพียงพวกเดียว แต่จะประกอบด้วยราษฎรสามัญแท้ ๆ
 และชนชั้นสูงซึ่งถูกกฏเกณฑ์ทางสังคมบังคับมาอยู่ร่วมสถาบันทางการเมืองกับคนธรรมดา
 ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ สภานิติบัญญัติ หรือรัฐสภาอังกฤษจึงแบ่งออกเป็น 2 สภาคือสภาสูงหรือ
 สภาขุนนางกับสภาล่างหรือสภาสามัญการแบ่งนี้มีมาได้มีเหตุเกี่ยวข้องกับทฤษฎีนิติบัญญัติ แต่เป็นวิถีทาง
 ในการวางระบบควบคุมตนเองของชนสองชั้นในที่มีส่วนมีเสียงในสภาและการปกครองตนเองอย่างเต็มที่
 เนื่องการเมืองของประเทศนั้นได้วิวัฒนาการและเติบโตต่อมาจนกระทั่งถึงเวลาในปัจจุบัน บทบาท
 และความสำคัญของสภาทั้งสองได้เปลี่ยนแปลง วนอดีตสภาสูงมีอิทธิพลมากกว่าสภาล่าง แต่ในปัจจุบัน
 สภาล่างกลับมีอำนาจมากขึ้นจนเป็นส่วนที่สะท้อนให้เห็นชีวิตจิตใจ และความรู้สึกของประชาชนชาติ
 อังกฤษทั้งหมด

ในตอนแรกรัฐสภาไม่มีอำนาจแน่ชัดในการออกกฎหมาย หรือในด้านการเงิน แต่เมื่อ
 พระมหากษัตริย์ทรงเรียกประชุมรัฐสภาโดยเฉพาะสภาสามัญบ่อยครั้งมากขึ้น เพื่อหาความสนับสนุน
 ในการขึ้นภาษีของพระองค์ รัฐสภาจึงได้โอกาสในการเพิ่มพูนอำนาจทางด้านนิติบัญญัติ และด้าน
 การเงิน รัฐสภากลายเป็นผู้ปกป้องเสรีภาพของเอกชน และรักษาประโยชน์ของท้องถิ่น ดังนั้น
 เรื่องภาษีอากรจึงเป็นเรื่องที่รัฐสภาโดยเฉพาะสภาสามัญ มักจะขัดแย้งกับพระมหากษัตริย์อยู่เสมอ

จากการขัดแย้งในเรื่องภาษีและค่าใช้จ่ายของพระมหากษัตริย์นี้เอง รัฐสภาจึงเริ่ม
 สถาปนาอำนาจทางด้านนิติบัญญัติให้กับตนมากขึ้น ตั้งแต่ศตวรรษที่ 15 เป็นต้น มาโดยวางเป็นหลัก
 ว่าพระมหากษัตริย์จะไม่ทรงออกกฎหมายที่ขัดคำร้องขอของรัฐสภา แต่การเรียกการประชุมรัฐสภา
 ยังขึ้นอยู่กับความพอใจของพระมหากษัตริย์

การขัดแย้งระหว่างรัฐสภากับพระมหากษัตริย์ ได้เริ่มขึ้นอีกและชัดเจนมากขึ้นใน
 รัชสมัยของพระเจ้าเจมส์ที่ 2 เมื่อปรากฏว่าพระองค์ได้ทรงพยายามรวบอำนาจมากขึ้น และมี
 แนวโน้มสนับสนุนพวกคาทอลิก รัฐสภาจึงได้ทำการปฏิวัติในปี 1688 ที่เรียกกันว่า The Glorious
 Revolution อัญเชิญเจ้าชายวิลเลียมออเรนจ์และพระราชีนีแมรีซึ่งเป็นพระราชธิดาของพระเจ้า

เจมส์ที่ 2 ให้มาครองราชย์ พร้อมทั้งได้ออก Bill of Rights จากอำนาจของกษัตริย์ ซึ่งถือว่าเป็นชัยชนะของรัฐสภาที่สามารถสถาปนาความมีอำนาจสูงสุดของตนได้ แม้ว่าการปกครองของอังกฤษจะเปลี่ยนแปลงไปอีกในเวลาต่อมาแต่ Bill of Rights ที่ออกในปี ค.ศ.1688 นี้ ทำให้การล้างความมีอำนาจสูงสุดของพระมหากษัตริย์ตามลัทธิเทวสิทธิ์สิ้นสุดลง และทรงมีอำนาจจำกัดอยู่ภายใต้กฎหมาย และรัฐสภาเท่านั้นที่มีอำนาจสูงสุด

อย่างไรก็ตามการปฏิวัติครั้งนี้ ทำให้ชาวอังกฤษเป็นประชาธิปไตยทันทีไม่เพราะสภาขุนนางยังมีอำนาจอยู่และสิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญจำกัดอยู่แต่คนที่มั่งคั่งเท่านั้น ต่อมาได้มีการลดอำนาจของสภาขุนนางลงทีละน้อยจนปัจจุบันแทบจะไม่มีอำนาจเลย สำหรับสิทธิผู้เลือกตั้งสภาสามัญนั้นได้มีการขยายลงทีละขั้น คือในปี ค.ศ.1832 รัฐสภาได้ออก Reform Act เพื่อให้สิทธิการเลือกตั้งแก่ชนชั้นกลางทุกคนรวมทั้งเจ้าของที่ดินเล็ก ๆ ในปี ค.ศ.1867 ได้มี Reform Act อีกฉบับหนึ่งขยายสิทธิเลือกตั้งครอบคลุมถึงประชาชนชายทุกคนในเมืองที่มีที่อยู่ของตนเอง หรือที่เช่าเขาอยู่จนอัตราค่าเช่าไม่ต่ำกว่า 10 ปอนด์ต่อปี ในปี ค.ศ.1884 ในสมัยรัฐบาลแกลดสโตน รัฐสภาได้ออก Reform Act อีกฉบับหนึ่งขยายสิทธิเลือกตั้งให้แก่พวกกรรมกรในที่นาและในปี ค.ศ.1918 รัฐสภาได้ออกกฎหมายให้สิทธิเลือกตั้งแก่พลเมืองอังกฤษที่เป็นชายทุกคนที่อายุไม่ต่ำกว่า 21 ปี และสตรีอายุ 30 ปีขึ้นไป ซึ่งเป็นครั้งแรกในการให้สิทธิได้คำนึงถึงความ เป็นพลเมืองไม่ใช่มั่งคั่งสิน ในปี ค.ศ.1928 ได้ลดอายุของผู้เลือกตั้งสตรีลงเหลือ 21 ปี และในปี ค.ศ.1969 ลดอายุผู้เลือกตั้งชายและหญิงเหลือเพียง 18 ปี การขยายสิทธิเลือกตั้งเช่นนี้ทำให้สภาสามัญมีอำนาจมากขึ้น และการปกครองมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นจนในปัจจุบันนี้ ดังนั้นเมื่อคนอังกฤษพูดถึงรัฐสภาเขาหมายถึงสภาสามัญเท่านั้น

รัฐสภาอเมริกัน (congress)

รัฐสภาของประเทศสหรัฐอเมริกา ถือกำเนิดจากความคิดคำนึงที่แสวงหาความเท่าเทียมกัน อันเป็นความรู้สึกพื้นฐานของคนกลุ่มหนึ่งที่ผู้อุตสาหะบากบั่น พันฝ่าอันตรายอพยพข้ามน้ำข้ามทะเลจากดินแดนยุโรปมาสู่ดินแดนใหม่หรือโลกาใหม่ในปี ค.ศ.1620 ผู้คนเหล่านี้คือพวกที่นับถือคริสต์ศาสนาลัทธิพิวริตัน ซึ่งมีหลักการขัดแย้งกับศาสนาประจำชาติของอังกฤษในขณะนั้น ทั้งคนคิดในการมองโลกในแง่ดีที่แสดงออกในรูปการฝ่าฝืนสภาพ เสรีภาพรวมตลอดถึงการต่อสู้ดิ้นรนเพื่อ

ความเป็นไท ไม่เพียงแต่ในเรื่องศาสนาหากแต่รวมทั้งความรู้สึกนึกคิดในเรื่องความเป็นอิสระและความเท่าเทียมกันในระบบการปกครอง การเมืองและเศรษฐกิจ จึงเป็นลักษณะของของกลุ่มชนซึ่งได้กลายเป็นมรดกทางสายเลือดของคนอเมริกัน

รัฐสภาอเมริกันเกิดจากการจัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญ ที่มีการประชุมกันเพื่อร่างรัฐธรรมนูญขึ้นในเมืองฟิลาเดเฟีย เมื่อตอนปลายเดือนพฤษภาคม ค.ศ.1887 และกลางเดือนกันยายน ค.ศ.1887 ก็ได้ยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นซึ่งทำให้ศูนย์กลางอำนาจจากรัฐต่าง ๆ มารวมอยู่ที่รัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกา โดยหลักการของรัฐธรรมนูญได้รับอิทธิพล และรูปแบบของรัฐสภาอังกฤษในศตวรรษที่ 17 และแนวความคิดของปรัชญาการเมืองประชาธิปไตยของยุโรป รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาจึงสะท้อนความกลัวเหล่านี้ในเนื้อหาที่ใช้ในการปกครองประเทศ เจตนารมณ์ของการร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาคือ

1. มีผู้บริหารที่ทรงประสิทธิภาพโดยไม่ต้องเป็นกษัตริย์
2. แบ่งแยกอำนาจระหว่างผู้ปกครองกับสามัญชน
3. มีรัฐบาลกลางที่เข้มแข็งโดยไม่รุกรานสิทธิของมลรัฐสมาชิก
4. คุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนในการใช้อำนาจ ตามอำนาจอธิปไตยของผู้มีอำนาจทั้งฝ่าย

พลเรือนและศาสนา

เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ที่ไม่ต้องการให้รัฐบาลกลางรุกรานสิทธิของรัฐบาลมลรัฐ รัฐสภาอเมริกันประกอบด้วยวุฒิสมาชิก (senator) และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (representative) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มลรัฐต่าง ๆ มีผู้แทนอยู่ในสภาตามจำนวนประชากร ในขณะที่มลรัฐมีวุฒิสมาชิกได้แต่ละ 2 คน โดยหลักการวุฒิสมาชิกจึงทำหน้าที่เป็นตัวแทนของมลรัฐ ในการปกป้องผลประโยชน์จากการรุกรานสิทธิของรัฐบาลกลาง มีความรับผิดชอบชัดเจนระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสมาชิก มีการแบ่งแยกหน้าที่กันระหว่างสองสภาแต่ไม่ทั้งหมดคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับผิดชอบ เรื่องงบประมาณของประเทศ ส่วนวุฒิสมาชิกรับผิดชอบในเรื่องกิจการต่างประเทศ การให้คำปรึกษาและความเห็นชอบในการแต่งตั้งข้าราชการในตำแหน่งต่าง ๆ โดยประธานาธิบดี มีอำนาจในการพิจารณาคัดค้านข้อห้ามออกจากตำแหน่ง

พัฒนาการของระบบรัฐสภาไทย

การปกครองของไทยนับแต่มีการก่อตั้งราชวงศ์ในสมัยสุโขทัย มีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาโดยตลอด จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ กระแสอารยธรรมตะวันตกเริ่มหลั่งไหลเข้าสู่ประเทศไทย โดยการติดต่อทางการค้า การเผยแพร่ศาสนา และที่นับเป็นภัยคุกคามประเทศไทยคือ การที่ประเทศใกล้เคียงถูกประเทศทางตะวันตกยึดเป็นอาณานิคม ขณะเดียวกันกระแสความคิดทางการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยเริ่มหลั่งไหลเข้าสู่ประเทศไทย จากการส่งข้าราชการไทยไปเป็นทูตในราชสำนักของประเทศตะวันตก การที่เชื้อพระวงศ์และข้าราชการไทยชั้นสูงได้รับการศึกษาจากประเทศทางตะวันตกและได้รู้เห็นความเป็นไปของประเทศเหล่านั้น ความเจริญรุ่งเรือง กว้างใหญ่ภาพของประเศ จึงนำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทย และมีความคิดความปรารถนาที่จะเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของไทย เพื่อนำไปสู่ความเจริญรุ่งเรือง รอดพ้นจากการล่าเป็นอาณานิคมจากประเทศทางตะวันตก

กระแสความขัดแย้งทางการเมืองเริ่มปรากฏให้เห็นชัดเจนขึ้นขึ้น ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เมื่อพระองค์มีพระชนมายุครบ 20 พรรษา ซึ่งนับว่าทรงบรรลุนิติภาวะ และทรงเริ่มมาใช้อำนาจในการปกครองประเทศได้เต็มที่แล้ว จึงมีการเคลื่อนไหวเพื่อลดบทบาทของขุนนางเก่าในตระกูลขุนนาง การเคลื่อนไหวทางการเมืองนี้ไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรงหลายครั้ง ภายใต้การสนับสนุนของกลุ่มสยามหนุ่ม ซึ่งประกอบด้วยพระเจ้านั่งงยาเซอ และขุนนางหนุ่มๆ หลายคน การรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางพระมหากษัตริย์ ได้กระทำหลายๆ ทาง การตั้งพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตท (ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน) และพระราชบัญญัติปริวีเคาน์ซิล (ที่ปรึกษาในพระองค์) เมื่อ พ.ศ. 2417 ก็เป็นความพยายามที่จะสร้างสถาบันทางการเมืองขึ้นเพื่อสนับสนุนการต่อสู้เพื่ออำนาจของราชการที่ 5 เช่นกัน ภายหลังจากที่มีการปรับปรุงระบบบริหารงานคลังซึ่งทำให้บทบาทของขุนนางเก่าลดลง ความพ่ายแพ้ของวังหน้า กรมพระราชวังบวรวิชัยชาญ

อำนาจทั้งหมดจึงตกมาอยู่ในมือกษัตริย์²

บทบาทที่สำคัญของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (council of state) คือการประชุมเรื่องการเมือง การจัดเก็บภาษีอากร แต่หลังจากวิกฤตการณ์ในการช่วงชิงอำนาจผ่านพ้นไปแล้ว บทบาทของสภาทั้งสองได้ซบเซาลงเป็นอันมาก จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2437 จึงโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติเอกราชลพสเทศเสีย ส่วนสภาที่ปรึกษาราชการในพระองค์ได้ดำเนินการต่อมา จนถึงรัชกาลที่ 7 ได้มีที่ปรึกษาถึง 227 คน และกลายเป็นสภาที่ใหญ่มากจนไม่สามารถประชุมปรึกษากันได้อย่างจริงจัง พระองค์จึงทรงตัดแปลงให้เป็นสภองคมนตรี โดยการตราพระราชบัญญัติองคมนตรี ในปี พ.ศ. 2470³ ทรงคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิมาประกอบเป็นสภากรรมการชุดเล็ก ทำหน้าที่เช่นเดียวกับสภาที่ปรึกษาสมัยรัชกาลที่ 5 และเพื่อขจัดความล้มเหลวซึ่งทรงเปิดโอกาสให้สภาเสนอความเห็นต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ได้ โดยไม่ต้องรอพระราชดำริและมีทบัตต์ดีว่าด้วยเอกสิทธิ์ในที่ประชุม เช่นเดียวกับสภาในปัจจุบันจะพึงมี

มกราคม 2428 คณะทูตไทย ณ กรุงลอนดอนและกรุงปารีสโดยพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นพระนเรศวรฤทธิ์ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และเชื้อพระวงศ์อีกหลายองค์ ได้ร่วมกันถวายนโยบายเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินต่อรัชกาลที่ 5 ข้อเสนอคือต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบแอบโซลูตโมนาปี (absolute monarchy) ให้เป็นแบบคอนสติติวชันแนลโมนาปี (constitutional monarchy) โดยให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประธานของบ้านเมือง ส่วนการปกครองบ้านเมือง ต้องอยู่ในความรับผิดชอบของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่ประกอบเป็นคาบิเนต (cabinet) ความประสงค์ของข้าราชการและเชื้อพระวงศ์ที่ถวายนโยบายเห็นต่อพระเจ้าแผ่นดินที่ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้นถือว่าการทำทลายอำนาจ

²ช้อยันต์ สมุทวณิช, ชัดติยา วรรณสุด, เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. 2417-2477) (กรุงเทพมหานคร : สถาบันสยามศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย , 2532), หน้า 10-11

³เรื่องเดียวกัน หน้า 158

ของพระมหากษัตริย์อย่างรุนแรง แต่โดยพระมหากษัตริย์ของรัชกาลที่ 5 ที่ไม่ทรงถือโทษ
ข้าราชการบริหารเหล่านี้

เจตนาในการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบรัฐสภา คือเพื่อ
ให้เกิดความศิวิไลซ์ขั้นทัดเทียมกับนานาอารยประเทศทางตะวันตก และการรักษาเอกราชให้รอด
พ้นจากการล่าอาณานิคมของประเทศทางตะวันตก⁴

เมษายน พ.ศ. 2455 ตรงกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาล
ที่ 6 เกิดกบฏโดยกลุ่มนายทหารชั้นผู้น้อย ภายใต้การนำของ ร.อ.ขุนทวนหาญพิทักษ์ ที่ไม่พอใจใน
การบริหารราชการแผ่นดินของรัชกาลที่ 6 การใช้จ่ายงบประมาณของประเทศฟุ่มเฟือย จึงมีความ
ต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองระบอบ
ประชาธิปไตย แต่แผนการริ้วไหลคณะผู้ก่อการทั้งหมดถูกจับกุม

24 มิถุนายน 2475 คณะราษฎรได้ทำการปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองจากพระบาท
สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 เปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญา
สิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา

ในสภาพการเมืองของไทยจะพบว่าความขัดแย้งทางความคิดทางการเมือง และการ
ต่อสู้ระหว่างผู้ปกครองกับสามัญชนมีอยู่ตลอดเวลา การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองใน พ.ศ.
2475 จึงเป็นจุดอ้อมตัวของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่มีวิวัฒนาการมาถึงขีดสุด รูปแบบสภาที่
เกิดขึ้นในประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งถือเป็นครั้งแรกของการเมืองไทยนั้นมีสภาพวกลี้ภัย
กับสังคมของประเทศอังกฤษ แต่โดยสภาพสังคมไทยไม่สามารถพัฒนาไปสู่การเป็นสภาประชาชนได้
ซึ่งทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพระปรีชาสามารถของพระมหากษัตริย์และสำนักของคนไทยประกอบกัน

⁴เรื่องเดียวกัน หน้า 32-39

ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 (ชั่วคราว) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย ได้วางรูปแบบของสภาในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทย ในรูปแบบสภาเดี่ยวแต่มีสมาชิก 2 ประเภท โดยกำหนดให้ในสมัยที่ 1 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 มาจากคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารใช้อำนาจแทนราษฎร แต่งตั้งผู้แทนราษฎรชั่วคราวจำนวน 70 นาย เป็นสมาชิกในสภา สมัยที่ 2 ภายในระยะเวลา 6 เดือน หรือจนกว่าการจัดการประเทศเป็นปกติเรียบร้อย ในสภามีสมาชิก 2 ประเภทที่ทำกิจกรรมร่วมกัน คือสมาชิกประเภทที่ 1 มาจากการเลือกตั้งของประชาชน สมาชิกประเภทที่ 2 มาจากผู้ที่เป็นสมาชิกอยู่แล้วในสมัยที่ 1 (คือผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากคณะราษฎร) สมัยที่ 3 เมื่อราษฎรทั่วพระราชอาณาจักรสอบไล่วิชาประถมศึกษาได้เป็นจำนวนเกินกว่าครึ่งและอย่างช้าก่อนจะไม่เกิน 10 ปี สมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นเองทั้งสิ้น สมาชิกประเภทที่ 2 เป็นอันไม่ต้องมีอีกต่อไป

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 (ถาวร) กำหนดรูปแบบสภาเป็นสภาเดี่ยว โดยประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น แต่โดยผลของบทเฉพาะกาล จึงทำให้คงสมาชิกประเภท 1 และสมาชิกประเภท 2 ในสภาผู้แทนราษฎรภายในกำหนด 10 ปี ต่อมาได้มีการยกเลิกและบัญญัติใหม่โดยรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พ.ศ. 2483 โดยขยายเวลาออกไปอีกเป็นกำหนด 20 ปี

9 พฤษภาคม 2489 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขใหม่ซึ่งนายปรีดี พนมยงค์ พยายามผลักดันจนเป็นผลสำเร็จ โดยบทบัญญัติให้มี 2 สภา คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้ยกเลิกสมาชิกสภาประเภทแต่งตั้ง โดยให้วุฒิสมาชิกซึ่งในสมัยนั้นเรียกว่าพฤฒิสมาชิก มาจากการคัดเลือกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในเรื่องนี้นายปรีดี พนมยงค์ อดีตตนยากรัฐมนตรีได้อธิบายไว้ว่า "ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง และราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกพฤฒิสภาโดยอ้อม (indirect) หรือการเลือกตั้ง 2 ชั้น" และ "ถ้ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 ยังคงใช้อยู่อีก 3 ปี พฤฒิสมาชิกก็จะเป็นผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นมาครบถ้วนบริบูรณ์"

ตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในครั้งแรกนั้น ไม่มีความปรารถนาให้มีวุฒิสมาชิก แต่วุฒิสมาชิกของไทยมีวิวัฒนาการมาจากสมาชิกประเภทที่ 2 ของรัฐธรรมนูญฉบับแรก ซึ่งมีผลพวงมาจากการด้วยการศึกษาของราษฎร จึงต้องมีการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิมาทำหน้าที่โดยผู้มีอำนาจเป็นผู้ใช้อำนาจแทนราษฎร โดยในครั้งแรกทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎรในกิจกรรมร่วมกับสมาชิก

ที่มาจากการเลือกตั้ง และพัฒนามาเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม และมีความมุ่งหวังว่าในที่สุดสมาชิกที่ทาหน้าในสภาจะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนทั้งหมด แต่เราจะพบว่าในสภาพการเมืองไทยหลังจากการรัฐประหาร ผู้มีอำนาจทางการเมืองจะนำระบบรัฐสภาหวนกลับไปสู่ยุคดั้งเดิมทุกครั้ง โดยเหตุผลเดิมคือการด้วยการศึกษาของราษฎรเป็นปัญหาสำคัญ

หากพิจารณาโดยถ่วงแท้แล้วจะพบว่าในสภาพของสังคมไทย ความขัดแย้งทางความคิดของคนในสังคมระหว่างคนจนเป็นส่วนใหญ่และคนร่ำรวยเป็นส่วนน้อย ยังคงดำรงอยู่คู่กับสังคมไทย ความสำคัญของวุฒิสมาชิกที่เรากำหนดให้เป็นตัวแทนของชนชั้นสูง เช่นในสังคมอังกฤษ การเป็นตัวแทนภูมิภาคในสังคมอเมริกัน ก็ยังคงมีความจำเป็นอยู่เสมอ การกำหนดที่มา บทบาทของวุฒิสมาชิกให้เหมาะสมกับสภาพของประเทศจึงเป็นสิ่งสำคัญ และตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาก็กำหนดให้วุฒิสมาชิกทำหน้าที่ยับยั้ง กลั่นกรองการดำเนินการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น เป็นความจริงเพียงใด และในปัจจุบันเรามีวุฒิสมาชิกทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน ชนชั้นหรือส่วนใดของประเทศ