

การนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในประเทศไทย



นางสาวกอบโชค จันทรศัพพ์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)

are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2557

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

IMPLEMENTING A DIRECT ELECTION OF PRIME MINISTER IN THAILAND

Miss Kobchock Chandrasapth



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2014

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ใน
ประเทศไทย

โดย

นางสาวกอบโชค จันทรศัพท์

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ มานิตย์ จุ่มปา

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์

(ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(รองศาสตราจารย์ มานิตย์ จุ่มปา)

..... กรรมการ

(อาจารย์ ดร. พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย)

กอบโชค จันทรศัพท์ : การนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในประเทศไทย (IMPLEMENTING A DIRECT ELECTION OF PRIME MINISTER IN THAILAND) อ.ที่ปรึกษา
วิทยานิพนธ์หลัก: รศ. มานิตย์ จุมปา, 250 หน้า.

การนำรูปแบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในประเทศไทย เป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยรูปแบบรัฐสภา อันเป็นระบบการปกครองที่นำมาสู่การควบอำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากที่มาของฝ่ายบริหารที่มีได้มาจากอำนาจของประชาชนโดยตรง แต่ต้องอาศัยอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติในการจัดตั้งรัฐบาล ส่งผลให้ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องสร้างอิทธิพลและต่อรองผลประโยชน์กับฝ่ายนิติบัญญัติ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเกิดผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองโดยเฉพาะเสถียรภาพของฝ่ายบริหารที่ลดลง

ดังนั้นเพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาเชิงระบบของรัฐสภาไทยจึงนำมาสู่แนวคิดซึ่งต้องเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างที่มาของอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติจึงจำเป็นต้องแยกออกจากกัน โดยเฉพาะกระบวนการได้มาซึ่งฝ่ายบริหารที่ต้องไม่ขึ้นกับฝ่ายนิติบัญญัติอีกต่อไป การให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จะสามารถแก้ปัญหาคาเกิดรัฐบาลผสมที่ไม่มีเสถียรภาพและไม่มีประสิทธิภาพในระบบรัฐสภาได้ และควมมีเสถียรภาพนั้นจะมาพร้อมกับควมมีประสิทธิภาพในการทำงาน เพราะนายกรัฐมนตรียังคงต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและเพิ่มความรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชน ประสิทธิภาพนี้เกิดจากนายกรัฐมนตรีมีอิสระในการเลือกสรรและควบคุมคณะรัฐมนตรีของตนเองให้ดำเนินงานตามนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ต้องให้ความสำคัญกับสมาชิกพรรคการเมืองที่ให้การสนับสนุนการเข้าสู่ตำแหน่งมากอย่างในระบบเดิม และไม่ต้องคำนึงว่านายกรัฐมนตรีและรัฐบาลจะมาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงส่วนใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลยังคงสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ ในการทำงานของรัฐบาลจะดีขึ้นเพราะฝ่ายนิติบัญญัติเองก็มีความอิสระที่จะตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ทั้งยังลดปัญหาการซื้อตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้สนับสนุนฝ่ายบริหาร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงสามารถทำการตรวจสอบผ่านการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และการตั้งกระทู้ถาม ทำให้กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกลับมามีประสิทธิภาพอีกครั้ง นอกจากนี้เพราะการเมืองมีเสถียรภาพมากขึ้น พระมหากษัตริย์จึงไม่ต้องเข้ามาช่วยแก้ไขวิกฤตทางการเมือง อันเป็นการพิทักษ์การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงยังช่วยส่งเสริมและพิทักษ์สถาบันพระมหากษัตริย์แยกขาดจากการเมืองโดยสมบูรณ์

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2557

ลายมือชื่อนิสิต

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

5485954534 : MAJOR LAWS

KEYWORDS: DIRECT ELECTION / PRIME MINISTER / FORM OF GOVERNMENT

KOBCHOCK CHANDRASAPTH: IMPLEMENTING A DIRECT ELECTION OF PRIME MINISTER IN THAILAND. ADVISOR: ASSOC. PROF. MANIT JUMPA, 250 pp.

Implementation of a direct election of the Prime Minister in Thailand is a solution for problems derived from parliamentary democratic system within the Country. Such system had been leading to merger of legislative and executive powers since origins of the executive branch did not come directly from powers of citizen, but rather from the legislative branch in order to establish a government. Hence, the executive branch had to create influential powers for negotiating with the legislative branch which subsequently brought impacts towards its stability.

To encourage systemic problem solving initiation for the Thai parliamentary system, a concept of dividing a structure of the origins of the legislative and executive powers should be introduced. The origins of the executive branch should not be related to the legislative one. Therefore, implementing a direct election of the Prime Minister - as head of the executive branch should be able to resolve problems of an inefficient and unstable coalition government. When the Prime Minister can be accountable for people and the Parliament directly, it will encourage stability together with efficiency of work performance. Such proficiency also arises when the Prime Minister is empowered to independently select and control his/her Cabinet to smoothly follow their determined policies without political influences. It will create less concerns that Prime Minister and the government will come from major political parties of the House. Also, the government will be able to perform duties steadily. Efficient performance of the government originates from independence of the legislative branch in overseeing the executive branch through the parliamentary system. This helps reduce problems regarding corrupted support from members of the House extended towards the executive branch. Members of the House of Representatives, therefore, are able to conduct inspection through parliamentary committees and censure debates which will be resulted in a better effectiveness of check and balance mechanism. More importantly, direct election of Prime Minister can also provide a complete support and protection for the Royal institution from any political affairs.

Field of Study: Laws

Academic Year: 2014

Student's Signature

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีด้วยความเมตตาและความกรุณาของ รองศาสตราจารย์ มานิตย์ จุมปา อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ายิ่งเพื่อรับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ นอกจากนี้ท่านยังให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทำวิทยานิพนธ์ พร้อมกับช่วยแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินการจัดทำวิทยานิพนธ์นี้จนสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณอาจารย์เป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้

ขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และอาจารย์ ดร.พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาเสียสละเวลาเข้าร่วมเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ นอกจากนี้ ทั้งสองท่านยังให้คำแนะนำและความช่วยเหลือในการแก้ไขข้อบกพร่องในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ออกมาได้อย่างสมบูรณ์

ขอกราบขอบพระคุณ พลตรีภาคภูมิและคุณกนิษฐา จันทรศัพท์ ที่เคารพผู้เปิดโอกาสให้ได้รับการศึกษา พร้อมกับให้ทุนทรัพย์และกำลังใจเสมอมา ขอขอบคุณ คุณกอบลาภ คุณกอบบุญ และคุณภูมิชัย จันทรศัพท์ รวมถึงคุณอนุสวัสดิ์ ศุขสวัสดิ ฌ อยุธยา ที่เป็นกำลังใจและคอยรับฟังในยามทุกข์และยามสุขเสมอมา

ขอขอบคุณ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงานของสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน และสำนักส่งเสริมมาตรฐานจริยธรรม ตลอดจนเจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทุกท่านที่คอยให้ความช่วยเหลือและให้กำลังใจในยามทุกข์ยามสุขเสมอมา

ขอขอบคุณ ดร. จิราภา พลฤกษ์ภาติ และดร. ธนินันท์ สิงหเสม ที่เสียสละเวลาในการรับฟังทุกปัญหาในการทำวิทยานิพนธ์ และคอยให้คำแนะนำรวมถึงกำลังใจเสมอมา

ขอขอบคุณเพื่อนๆ พี่ๆ น้องๆ ในสาขากฎหมายมหาชนที่คอยให้ความช่วยเหลือและให้กำลังใจกัน รวมทั้งมิตรภาพที่ดีงาม เริ่มตั้งแต่เมื่อเข้าเรียนจนกระทั่งวันจบการศึกษา และจะยังคงอยู่ตลอดไป

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ พระผู้เป็นเจ้า พระเยซู พระแม่มาเรีย รวมทั้งนักบุญทั้งหลายโดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดานักบุญนักปรีชญาทางการเมือง นักบุญออกัสติน นักบุญโรมัส อโควนัส และนักบุญทั้งหลาย ที่โปรดประทานความเมตตา ความใจดี ให้แก่ผู้คนที่ถูกพบเจอโดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจารย์ที่ปรึกษา และประธานพระพรอันมีค่ามาให้แก่ลูกเสมอมา

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	18
1.3 ขอบเขตของการศึกษา.....	18
1.4 สมมติฐาน.....	18
1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย.....	19
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	19
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับรูปแบบของรัฐบาล (Form of Government).....	20
2.1 บทนำ.....	20
2.1.1 ความหมายและนิยามของประชาธิปไตย.....	20
2.1.2 ปรัชญาและแนวคิดทฤษฎีประชาธิปไตย.....	22
2.1.2.1 แนวคิดทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน.....	22
2.1.2.2 แนวคิดทฤษฎีสัญญาประชาคม	25
2.1.2.3 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน	28
2.1.2.4 หลักเสียงข้างมาก.....	29
2.1.2.5 แนวคิดทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ.....	30
2.1.3 รูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญในปัจจุบัน กับความสัมพันธ์ ทางอำนาจในรูปแบบรัฐบาล (Form of Government).....	34
2.1.3.1 การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาอังกฤษ	34

2.1.3.1.1 ลักษณะของการปกครองรูปแบบรัฐสภา	35
2.1.3.1.2 ความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และ อำนาจตุลาการ และการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ	36
2.1.3.2 การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี	41
2.1.3.2.1 ลักษณะของการปกครองรูปแบบประธานาธิบดี	41
2.1.3.2.2 ความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และ อำนาจตุลาการ ตามหลักการควบคุม และตรวจสอบการใช้อำนาจ.....	42
2.1.3.3 การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา	50
2.1.3.3.1 ลักษณะของรูปแบบการปกครองแบบกึ่งประธานาธิบดี	51
2.1.3.3.2 ความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และ อำนาจตุลาการ ตามหลักการควบคุม และตรวจสอบการใช้อำนาจ.....	52
บทที่ 3 พัฒนาการการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยรูปแบบรัฐสภาของประเทศไทย และวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี	56
3.1 การปกครองของประเทศไทยก่อนการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง พุทธศักราช 2475	56
3.2 พัฒนาการปกครองของประเทศไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง	57
3.2.1 ช่วงเริ่มต้นของการปกครองระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. 2474 – พ.ศ. 2500	58
3.2.2 ช่วงการปกครองระบอบประชาธิปไตยช่วงที่สอง พ.ศ. 2500 - พ.ศ. 2516	60
3.2.3 ช่วงการเบ่งบานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย พ.ศ. 2516 – พ.ศ. 2522	61
3.2.4 ช่วงการปกครองแบบประชาธิปไตยครึ่งใบ พ.ศ. 2522 – พ.ศ. 2538	63
3.2.5 ช่วงปฏิรูปการเมืองการปกครองให้เป็นไปตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม พ.ศ.2538- ปัจจุบัน	65

3.3 สถาบันพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศไทย.....	68
3.4 สถาบันการเมืองของประเทศไทยภายใต้รูปแบบรัฐสภา : ศึกษาสถาบันฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรี).....	74
3.4.1 ความเป็นมาของตำแหน่งนายกรัฐมนตรี.....	74
3.4.2 คุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในประเทศไทยและ แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับคุณสมบัติในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ	76
3.4.2.1 กรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้	76
3.4.2.2 กรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติคุณสมบัติไว้.....	76
3.4.3 วิธีการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในประเทศไทย.....	79
3.4.3.1 การเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีโดยการชาวเสียงโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร....	79
3.4.3.2 การเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีโดยคณะรัฐประหาร.....	80
3.4.3.3 การเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีโดยการหารือในบรรดาหัวหน้าพรรคการเมืองที่ จะจัดตั้งรัฐบาล	81
3.4.3.4 การลงมติโดยเปิดเผยในสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเลือกนายกรัฐมนตรี.....	82
3.5 แนวคิดการนำวิธีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในประเทศไทย	85
3.5.1 ความเป็นมาและแนวคิดเกี่ยวกับการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง	86
3.5.1.1 แนวคิดและข้อเสนอเกี่ยวกับการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงการปฏิรูป การเมือง ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	86
3.5.1.2 แนวคิดและข้อเสนอเกี่ยวกับการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง หลังการ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึง ปัจจุบัน.....	95
3.5.2 รูปแบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง.....	109
3.5.3 การนำการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในประเทศไทย.....	113

3.5.3.1 ข้อดีหรือข้อสนับสนุนของการนำการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีมาใช้ในประเทศไทย.....	115
3.5.3.2 ข้อเสียหรือข้อคัดค้านการนำการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีมาใช้ในประเทศไทย.....	119
บทที่ 4 การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงในประเทศที่ใช้การปกครองระบบรัฐสภา: ศึกษากรณีประเทศอิสราเอล	123
4.1 ระบบการเมืองของประเทศอิสราเอล	123
4.2 การปฏิรูประบบการเมืองและการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงในประเทศอิสราเอล.....	127
4.2.1 ที่มาของแนวคิดการเลือกนายกรัฐมนตรีในประเทศอิสราเอล.....	128
4.2.2 รัฐธรรมนูญกับบทบัญญัติการเลือกนายกรัฐมนตรีในประเทศอิสราเอล	131
4.2.3 การคาดการณ์ทางการเมืองต่อผลในการนำระบบเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้.....	138
4.3 ผลจากการนำการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในประเทศอิสราเอล.....	140
4.3.1 ผลจากการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงเป็นครั้งแรก ปี ค.ศ. 1996	140
4.3.2 ผลจากการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงครั้งที่สอง ปี ค.ศ. 1999	147
4.4 ปัจจัยที่นำมาสู่ความล้มเหลวในการปฏิรูประบบการเมืองของการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงของประเทศอิสราเอล.....	153
4.5 อิทธิพลของการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีอิสราเอลโดยตรงกับแนวคิดการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงในประเทศที่มีรูปแบบการปกครองระบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข	155
4.5.1 ประเทศญี่ปุ่น.....	155
4.5.1.1 ระบบการเมืองของประเทศญี่ปุ่น.....	157
4.5.1.2 การเลือกตั้งในประเทศญี่ปุ่น.....	160
4.5.1.3 แนวคิดการนำการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในประเทศญี่ปุ่น.....	161
4.5.2 ประเทศอังกฤษ	172

4.5.2.1 ระบบการเมืองของประเทศอังกฤษ	173
4.5.2.2 การเลือกตั้งในประเทศอังกฤษ	175
4.5.2.3 แนวคิดการนำการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในประเทศอังกฤษ...	176
บทที่ 5 บทวิเคราะห์การนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในประเทศไทย	186
5.1 การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงกับอำนาจอธิปไตย	186
5.2 การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ตามรูปแบบรัฐบาล (Form of Government)	192
5.3 การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงกับเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล	207
5.4 การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงกับระบบการปกครองรูปแบบรัฐสภาอันมี พระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ	214
บทที่ 6 สรุปและข้อเสนอแนะ	224
6.1 สรุป	224
6.2 ข้อเสนอแนะ	231
6.2.1 กำหนดกระบวนการและวิธีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีรวมทั้งคุณสมบัติของ นายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง	231
6.2.2 กำหนดโครงสร้างการจัดสรรความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีกับรัฐสภา	233
รายการอ้างอิง	236
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	250

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อปีพุทธศักราช 2475 เป็นเวลากว่า 80 ปี ที่ประเทศไทยก้าวเข้าสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือที่เรียกกันโดยทั่วไปในตำแหน่ง “นายกรัฐมนตรี” รวมทั้งสิ้น 29 คน ทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ ภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศไทยตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงฉบับปีพุทธศักราช 2557 รวมทั้งสิ้น 19 ฉบับ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดวิธีการได้มาถึงนายกรัฐมนตรีจำแนกได้ดังนี้

(1) การเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีโดยการชาวเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในภาวะทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อนปีพุทธศักราช 2540 จะไม่โดยบัญญัติการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีไว้อย่างชัดเจน มีเพียงการบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และบัญญัติผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีไว้เท่านั้น แต่ได้มีวิธีปฏิบัติสืบต่อกันมาในการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยวิธีการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อหยั่งเสียงตัวบุคคลผู้เหมาะสมในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยใช้การส่งจดหมายสนับสนุนบุคคลให้เป็นนายกรัฐมนตรี¹ เพื่อลงมติในที่ประชุมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเป็นการลงมติแบบไม่เปิดเผย (ชาวเสียงในสภา) และแบบลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างเปิดเผย ในบางยุคก็ปรากฏว่าประธานรัฐสภาใช้วิธีการชาวเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาผู้แทนราษฎร อาทิ

1) นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับการลงมติแบบไม่เปิดเผยในสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2517²

¹ “การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีของประเทศไทย”, http://www.osmcentral-s2.moi.go.th/main/wp-content/uploads/2015/04/1429588175_constitution_Part3.pdf, (เข้าถึงเมื่อ 3 มกราคม 2557), หน้า 81-82.

² จันทนา ไชยนาเคนทร, “การเมืองในสมัยนายกรัฐมนตรีพระราชทาน สัญญาธรรมศักดิ์ (พ.ศ.2516-2518)” (ศิลปศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), <http://kpi.ac.th/media/pdf>

2) พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้รับการชาวเสียงจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2523³

3) นายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ประธานรัฐสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า แต่งตั้งนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2535⁴

4) นายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทยได้รับเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ประธานรัฐสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า แต่งตั้งนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2538⁵

5) พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ หัวหน้าพรรคความหวังใหม่ได้รับเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ประธานรัฐสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า แต่งตั้งพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2539⁶

(2) การเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีโดยคณะรัฐประหาร

ในภาวะที่ประเทศไทยอยู่ในสถานการณ์ทางการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย รัฐบาลถูกยึดอำนาจจากคณะรัฐประหาร การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีเกิดจากการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีโดยคณะรัฐประหารนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี อาทิ

/M8_39.pdf (เข้าถึงเมื่อ 3 มกราคม 2557), หน้า 8.

³ เปรม ติณสูลานนท์, “ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี”, <https://th.m.wikipedia.org/wiki/%E0%B9%80%E0>, (เข้าถึงเมื่อ 3 มกราคม 2557).

⁴ “รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 18 ครั้งที่ 2, สมัยสามัญ, ครั้งที่ 1, เล่มที่ 1”, (1 ตุลาคม พ.ศ. 2535), หน้า 6.

⁵ “รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 19 ครั้งที่ 2, สมัยสามัญ, ครั้งที่ 1”, (20 กรกฎาคม พ.ศ. 2538), หน้า 5.

⁶ “รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ครั้งที่ 2, สมัยสามัญ, ครั้งที่ 1”, (4 ธันวาคม พ.ศ. 2539), หน้า 5.

1) พันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนาได้ทำรัฐประหารรัฐบาลของพระยามโนปกรณนิติธาดา และคณะรัฐประหารได้เสนอชื่อพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนาให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี⁷

2) จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำรัฐประหารรัฐบาลของจอมพล ถนอม กิตติขจร คณะรัฐประหารก็เสนอชื่อจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี⁸

3) พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทำรัฐประหารรัฐบาลสมัยที่สองของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร จากนั้นคณะปฏิรูปการปกครองฯ ได้เสนอชื่อพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ให้เป็นนายกรัฐมนตรี⁹

(3) การเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีโดยการหารือในบรรดาหัวหน้าพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งรัฐบาล

วิธีการเรียกหัวหน้าพรรคการเมืองเข้าพบเพื่อห้ยังเสียงหาบุคคลที่เหมาะสมมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี อาทิ

1) พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยวิธีการให้หัวหน้าพรรคการเมืองแต่ละพรรคทำจดหมายลงลายมือชื่อตนแสดงการสนับสนุนบุคคลให้เป็นนายกรัฐมนตรี จากนั้นประธานรัฐสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้งพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2531¹⁰

2) พลเอก สุจินดา คราประยูร หลังจากได้รัฐประหารรัฐบาลของพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ และจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยการสนับสนุนของพรรคการเมืองถึง 5 พรรค ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลและสนับสนุนให้พลเอก สุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อมาได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้า เมื่อ วันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2535¹¹

⁷ “ประวัตินายกรัฐมนตรีไทย (พ.ศ. 2475-ปัจจุบัน)”, http://www.cabinet.thaigov.go.th/bb_main21.htm (เข้าถึงเมื่อ 3 มกราคม 2557).

⁸ เรื่องเดียวกัน.

⁹ เรื่องเดียวกัน.

¹⁰ “การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีของประเทศไทย”, http://www.osmcentral-s2.moi.go.th/main/wp-content/uploads/2015/04/1429588175_constitution_Part3.pdf, (เข้าถึงเมื่อ 3 มกราคม 2557), หน้า 81. และณัชชา คุณาทัณฑ์, “ปัญหาการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 กับผลกระทบต่อการปฏิรูประบบการเมือง”, (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544) หน้า 85.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 82.

(4) การลงมติในสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเลือกนายกรัฐมนตรี

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พุทธศักราช 2540 นับเป็นครั้งแรกที่บัญญัติวิธีการสรรหาเพื่อให้ได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีในประเทศไทยอย่างชัดเจน¹² ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงบัญญัติวิธีการสรรหาเพื่อให้ได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีในประเทศไทยอย่างชัดเจนอีกครั้ง¹³ อาทิ

1) พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร โดยวิธีการลงมติดังกล่าวเปิดเผยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544¹⁴ และในสมัยที่สอง เมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2548¹⁵

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 202 บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 202 ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคล ซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จภายในสามสิบ วันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตาม มาตรา 159 การเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตาม วรคหนึ่ง ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรอง

มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลใด ให้เป็นนายกรัฐมนตรีต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรการลงมติในกรณี เช่นว่านี้ให้กระทำการลงคะแนนโดยเปิดเผย”

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 172 บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 172 ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก ตามมาตรา 127 การเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ต้องมีสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า

ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรอง

มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร การลงมติ ในกรณีเช่นว่านี้ให้กระทำการลงคะแนนโดยเปิดเผย”

¹⁴ สำนักรายงานการประชุมและชวเลข, “บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 21 ปีที่ 1 ครั้งที่ 2 (สมัยสามัญทั่วไป)”, (วันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544), หน้า 2.

¹⁵ สำนักรายงานการประชุมและชวเลข, “บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 22 ปีที่ 1 ครั้งที่ 2 (สมัยสามัญทั่วไป)”, (วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2548), หน้า 1.

2) นายสมักร สุนทรเวช ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยวิธีการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2551¹⁶

3) นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยวิธีการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2551¹⁷

4) นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยวิธีการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2551¹⁸

5) นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยวิธีการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในปี พ.ศ. 2554¹⁹

อย่างไรก็ตามแม้วิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีในประเทศไทยทั้งหมดที่กล่าวมาหากพิจารณาแต่เฉพาะกรณีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีในภาวะทางการเมืองในประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยนั้น จะเห็นการพัฒนาและความเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการสำคัญของประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักอำนาจอธิปไตยของปวงชนและการหลักการเสียงข้างมาก รวมทั้งหลักสัญญาประชาคมกล่าวคือ พัฒนาจากการไม่กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการได้มาที่ชัดเจนโดยการใช้วิธีการชาวเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการหารือระหว่างหัวหน้าพรรคการเมืองเพื่อเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีมาสู่การกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนถึงวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการโดยการลงคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยเปิดเผยในสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม วิธีการได้มาดังกล่าวเหล่านั้นทั้งที่เคยใช้หรือยังคงใช้อยู่ในรัฐธรรมนูญต่างก็มีปัญหาบางประการ ได้แก่

1. ปัญหาจากการใช้วิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีจากการชาวเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภา แต่มีได้ให้สมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรทุกคนลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีอย่างเปิดเผยทำให้เกิดความไม่โปร่งใสในการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี เมื่อนายกรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากวิธีการที่ไม่เป็นที่รับรู้ของสมาชิกส่วนใหญ่หรือทั้งหมดของรัฐสภา ทำให้เป็นสาเหตุของการไม่มีเสถียรภาพของ

¹⁶ สำนักกรรมการประชุมและชวเลข, “บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 2 (สมัยสามัญทั่วไป)”, (วันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2551), หน้า 4.

¹⁷ สำนักกรรมการประชุมและชวเลข, “บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 1 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ)”, (วันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2551), หน้า 2.

¹⁸ สำนักกรรมการประชุมและชวเลข, “บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 15 (สมัยวิสามัญ)”, (วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2551), หน้า 3.

¹⁹ สำนักกรรมการประชุมและชวเลข, “บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 ปีที่ 1 ครั้งที่ 2 (สมัยสามัญทั่วไป)”, (วันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2554), หน้า 3.

รัฐบาล นายกรัฐมนตรีไม่สามารถควบคุมรัฐบาลของตนได้อย่างเต็มที่ จึงเกิดรัฐบาลผสมหลายพรรค มาตลอด เกิดระบบพรรคการเมืองเจ้ากระทรวง คือพรรคใดได้รับผิดชอบกระทรวงใด กลับหวงกัน ไม่ให้สมาชิกพรรคอื่นของรัฐบาลและนายกรัฐมนตรีเข้ามากำกับการทำงาน หากนายกรัฐมนตรีเข้ามา กำกับดูแลจะถูกกล่าวหาว่าเป็นการก้าวก่ายการทำงาน นายกรัฐมนตรีแม้จะมีอำนาจมากตามกฎหมาย แต่กลับไม่กล้าใช้อำนาจในความเป็นจริงได้ เพราะกลัวรัฐบาลแตก²⁰

2. ปัญหาจากวิธีการอาศัยการยื่นจดหมายสนับสนุนจากหัวหน้าพรรคการเมืองเพียงบางคน โดยสมาชิกพรรคการเมืองมิได้ร่วมรับรู้ด้วยทุกคน อันเนื่องมาจากระบบวิธีการบริหารงานภายใน พรรคการเมืองทั้งหลายไม่ใช้ระบบบริหารอย่างประชาธิปไตย ไม่มีการถามความเห็นโดยลงมติของ สมาชิกในพรรคการเมืองตามหลักเสียงข้างมาก จึงเปิดโอกาสให้หัวหน้าพรรคการเมืองเพียงไม่กี่คน สามารถเสนอบุคคลภายนอกระบบรัฐสภามาเป็นนายกรัฐมนตรีได้ดังเช่นในอดีต²¹ เพราะ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ มีได้กำหนดคุณสมบัติว่านายกรัฐมนตรีต้องมาจากการ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนทำให้การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีไม่เป็นไปตามหลักการประชาธิปไตยอย่าง แท้จริง เช่น กรณีการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนายอานันท์ ปันยารชุน ในสมัยที่สองซึ่งได้รับการ เสนอชื่อจากนายอาทิตย์ อุไรรัตน์ รองหัวหน้าพรรคสามัคคีธรรม ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานสภา ผู้แทนราษฎร ถึงแม้ว่านายอานันท์ ปันยารชุน มิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสมัยนั้น แต่ได้รับการ โปรตเกล้าให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2535²²

3. แม้ต่อมามีความพยายามแก้ปัญหาการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี เพื่อให้กระบวนการได้มาซึ่ง นายกรัฐมนตรีมีความโปร่งใส และเป็นประชาธิปไตย²³ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้การคัดเลือกนายกรัฐมนตรีต้องใช้วิธีการลงมติของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดจะต้องลงมติโดยเปิดเผยในที่ประชุมสภา และต่อมาใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงบัญญัติวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี เช่นเดียวกัน แต่ในสภาพความเป็นจริงนั้น วิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวยังไม่สามารถแก้ไข ปัญหาทางการเมืองได้ กล่าวคือในยุคที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี 2540 จนถึงเมื่อมีการเลือกตั้งครั้งล่าสุดภายใต้การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ

²⁰ ประเวศ วะสี และคณะ, ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย, (กรุงเทพมหานคร:สำนักงาน กองทุนสนับสนุนการวิจัยและคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, 2538), หน้า 75.

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 74.

²² นรนิติ เศรษฐบุตร, “10 มิถุนายน พ.ศ. 2535”, http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=10_%E0%B8%A1 (เข้าถึงเมื่อ 3 มกราคม 2557).

²³ ประเวศ วะสี และคณะ, ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย, หน้า 76.

ปี 2550 แม้นายกรัฐมนตรีและรัฐบาลจะมีที่มาจากพรรคการเมืองเสียงข้างมากเพียงพรรคเดียว ทำให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพมากกว่ารัฐบาลสมัยอื่นในอดีตก็ตาม แต่ความมีเสถียรภาพของรัฐบาลเกิดจากการต้องอาศัยการสนับสนุนจากฐานเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งนายกรัฐมนตรีนอกจากจะมีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารแล้ว ยังมีความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะผู้นำของพรรคการเมืองเสียงข้างมาก ทำให้เป็นต้นเหตุของการต่อรองผลประโยชน์เพื่อแลกกับตำแหน่งรัฐมนตรี หรือตำแหน่งทางการเมืองอื่นๆ เพื่อให้รัฐบาลได้รับเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร²⁴ ในความเป็นจริงแล้วนายกรัฐมนตรีจึงไม่สามารถบริหารรัฐมนตรีและบริหารงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ เพราะไม่มีความเป็นอิสระในการเลือกบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงเข้ามาช่วยบริหารประเทศในนามคณะรัฐมนตรีได้

เมื่อการบริหารงานของนายกรัฐมนตรี เต็มไปด้วยการต่อรองผลประโยชน์ การทุจริต หรือการบริหารประเทศไม่โปร่งใสไร้ประสิทธิภาพ ถึงแม้ว่าในระบบรัฐสภาจะมีกลไกตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารผ่านการลงมติอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เมื่อเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐบาล อันเนื่องมาจากมีความสัมพันธ์ในผลประโยชน์ต่อกัน การยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านซึ่งเป็นเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่สามารถบรรลุผลได้²⁵ ดังที่เกิดขึ้นกับรัฐสภาไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อรัฐบาลที่ได้รับการสนับสนุนและเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากพยายามใช้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรม ไม่ฟังเสียงคัดค้านของฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรและภาคประชาชน ประกอบกับมีการทุจริตโครงการรับจำนำข้าวอย่างมหาศาล ทำให้ภาคประชาชนรวมตัวกันประท้วง แขนงนำของพรรคการเมืองฝ่ายค้านจึงลาออกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การชุมนุมประท้วงใหญ่จึงเกิดขึ้น จนในที่สุดไม่สามารถหาข้อยุติได้ จึงถูกทำการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช) เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ.2557 และประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงทำให้ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีกลับมาสู่วิถีการเสนอชื่อภายใต้การแนะนำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช) ผ่านกระบวนการลงมติโดยมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

²⁴ กนก วงษ์ตระหง่าน, ประชาธิปไตยกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง, (กรุงเทพมหานคร: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), หน้า 25.

²⁵ พลโทหลวงสินดาโดยธารักษ์, ลีนาดร่าฟังเรื่องระบบการปกครองบ้านเมืองของเรา, (กรุงเทพมหานคร: บทพิศการพิมพ์, 2526), หน้า 16.

อนึ่ง แม้วิธีการการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยจะพัฒนารูปแบบให้เป็นรูปธรรม และมีความยืดหยุ่นกับประชาชนตามหลักประชาธิปไตยมากขึ้น แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการไร้เสถียรภาพทางการเมืองได้ เมื่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลจะบริหารงานต้องขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบและความไว้วางใจจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีจึงจำเป็นต้องใช้อิทธิพลและผลประโยชน์แลกเปลี่ยนกับสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้สามารถบริหารประเทศต่อไปได้ยาวนานที่สุด เป็นสาเหตุให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารกลายเป็นร่วมกับกระทำเพื่อผลประโยชน์ของพวกเขาของตน จนละเลยการตรวจสอบและถ่วงดุลอาจซึ่งกันและกัน นำมาสู่การขัดแย้งทางการเมืองและเกิดรัฐประหารในที่สุด ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้เกิดแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติออกจากกันให้มากขึ้น โดยเริ่มตั้งแต่แนวคิดการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีในระบบ รัฐสภาสมกับรูปแบบการเลือกตั้งฝ่ายบริหารโดยประชาชนเช่นที่เกิดขึ้นในประเทศอิสราเอลโดยการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งประเทศ ไม่ต้องเลือกโดยทางอ้อมผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกต่อไป เพื่อป้องกันมิให้เกิดรัฐบาลผสมหลายพรรคการเมืองที่ส่งผลต่อเสถียรภาพในการบริหารงานของรัฐบาลที่ต้องขึ้นอยู่กับการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างพรรคการเมืองด้วยกัน นายกรัฐมนตรีก็จะมีอิสระและมีความเป็นผู้นำในการควบคุมและคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในแต่ละกระทรวง นอกจากนี้ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีอิสระปราศจากอิทธิพลจากรัฐบาล ทำให้สามารถตรากฎหมายตลอดจนตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

แนวคิดที่ว่าด้วยการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงปรากฏขึ้นในทางวิชาการครั้งแรกในประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. 2512 ในหนังสือประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทยโดย พงศ์เพ็ญ ศกุนตลาภัย อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเกิดจากแนวคิดอำนาจอธิปไตยของประเทศไทยเป็นของปวงชนชาวไทย จึงควรให้ปวงชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยมีอำนาจตัดสินใจสุดท้าย คือ การเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง นอกจากนี้มีความเห็นจากนักวิชาการอีกหลากหลายท่าน อาทิ ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์ , รอส พริสเซีย , กระทบ ทงธรรมชาติ สมชัย รักวิจิตร , พลโท หลวงสินาดยารักษ์ , กนก วงศ์ตระหง่าน , ร้อยตรี ฉลาด วรรณทร์ , พลเอก มานะ วัฒนโกเศศ , รวมถึงเผด็จ ภูมิปัญญา และวิทยา ตันทสุทธิ ในนามพญาไม้ ซึ่งนักวิชาการเหล่านี้ต่างให้ความเห็นไปในทางเดียวกัน คือ เสนอให้แยกอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ และอำนาจฝ่ายบริหารออกจากกัน และให้เลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจากประชาชน²⁶ นอกจากนี้ ในการทำวิจัยเรื่องวิธีการในการ

²⁶ ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ , “การเลือกตั้งฝ่ายบริหารโดยตรงกับการเสริมสร้างพลังอำนาจแก่สังคม,” (1 ตุลาคม 2553), หน้า 4, 28-31.

สรรหาคัดเลือกและแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ผลการวิจัยปรากฏว่านักศึกษาและประชาชนส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงถึงร้อยละ 59.6²⁷

ต่อมาเมื่อครั้งเกิดแนวคิดในการปฏิรูปการเมืองไทยระหว่าง ปี 2538 – 2539 ต่อเนื่องไปจนถึงช่วงระหว่งการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี 2540 พัฒนาการของแนวความคิดในการเสนอให้มีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมีความชัดเจนขึ้นยิ่งขึ้น แม้แต่ในการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 ในประเด็นที่มาของนายกรัฐมนตรี มีกรรมวิธีการเสนอแนวทางการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีให้นายกรัฐมนตรีควรมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง²⁸ เพื่อแก้ไขปัญหาทางการเมืองในสมัยนั้น อันเนื่องมาจากสภาพปัญหาที่ต้องการรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ และประสิทธิภาพ ในประเด็นการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงนั้น มีกรรมวิธีการเสนอขอแปรญัตติในรายละเอียดการกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงตั้งแต่ในขั้นตอนที่หนึ่งของการอภิปรายใน หมวด 7 คณะรัฐมนตรี มาตรา 201²⁹ แต่ข้อเสนอนี้ก็กลับถูกโต้แย้งโดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญบางท่านและบุคคลต่าง ๆ โดยมีการให้เหตุผลที่สำคัญไว้ดังนี้

(1) ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ให้เหตุผลในการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงไม่ได้ 3 ประการคือ 1) นายกรัฐมนตรีโดยตรงไม่สามารถถอดถอนได้ 2) หากนายกรัฐมนตรีทุจริตจะอยู่จนกว่าจะครบวาระ 4 ปี หากนายกรัฐมนตรีไม่ได้มาจากพรรคการเมืองเสียงข้างมากจะมีปัญหาในการออกกฎหมาย และการของบประมาณ 3) รัฐสภาอาจวินิจฉัยให้รัฐธรรมนูญนี้ตกไปเพราะขัดต่อการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข³⁰

(2) นายอนันท์ ปันยารชุน ให้เหตุผลในการคัดค้านครั้งนี้ว่า ระบบรัฐสภาไทยไม่อยู่ในกรอบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงได้ โดยหลักการแล้วการแยกอำนาจตั้งแต่ที่มาของ

²⁷ สมชัย รักรวิจิตร, ประสิทธิ์ ศรีประเทศ, ศิริमानะ ศาตมัย และ ทศนีย์ สิทธิชัย, สรุปผลการวิจัยคณะ ดร.สมชัย รักรวิจิตร, รากฐานของการเกิดการดำรงอยู่และความชอบธรรมของผู้นำสูงสุดทางการเมืองของไทยและอนาคตของประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: บารุงนุกุลกิจ, 2526) หน้า 229-303.

²⁸ มন্ত্রী รูปสุวรรณ และคณะ, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร, วิทยาลัย, 2542), หน้า 318-319

²⁹ สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “การพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ” รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 13, (27 กุมภาพันธ์ 2540), หน้า 67.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, และ นันทวัฒน์ บรมนันท์, ถกรัฐธรรมนูญ 2540, (กรุงเทพมหานคร: สุขุมและบุตร, 2540), หน้า 296.

นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเป็นของระบบการปกครองแบบประธานาธิบดี ซึ่งไม่สามารถทำได้ในทางปฏิบัติ³¹

(3) นายโมติโซ เคมเนตเซอร์ อาจารย์มหาวิทยาลัยเปรู ให้เหตุผลในการคัดค้านว่าการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง เกิดปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีกับระบบรัฐสภา ถ้าได้บุคคลไม่ดีจะอ้างว่ามาจากการเลือกตั้งโดยตรง และใช้อำนาจเกินเลยจะมีปัญหาตามมา³²

(4) นายโกเมศ ขวัญเมือง ให้เหตุผลในการคัดค้านว่าการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจะก่อปัญหาผลกระทบต่อสังคมโดยรวม³³ รวมถึงการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงอาจทำให้กลุ่มผลประโยชน์และนักการเมืองประสานประโยชน์กัน³⁴

อย่างไรก็ตาม ในการประชุมของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญก็มีความเห็นสนับสนุนการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง โดยศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ให้ความเห็นว่าเป็นทางวิชาการเป็นไปได้ที่นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่นิติบัญญัติได้อย่างเต็มที่ และฝ่ายบริหารก็ทำหน้าที่บริหารได้อย่างเต็มที่³⁵ นายคณินบุญสุวรรณ ได้ให้เหตุผลสนับสนุนว่าจะสามารถส่งเสริมให้สภามีโอกาสอยู่ครบวาระ 4 ปี ได้มากขึ้น และแก้ไขสภารัฐสภาและรัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ³⁶ นายเดโช สวานานนท์ ได้ให้ความเห็นว่าการที่นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจะสามารถสร้างความชอบธรรมจากประชาชนและนายกรัฐมนตรีสามารถรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง³⁷ ทั้งนี้สอดคล้องกับข้อเรียกร้องของประชาชนที่ต้องการให้

³¹ สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “การพิจารณาของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ” รายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 9, (5 มิถุนายน 2540), หน้า 41-42.

³² นันทวัฒน์ บรมนันท์, ถกรัฐธรรมนูญ 2540, หน้า 296.

³³ สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ครั้งที่ 10”, (6 มิถุนายน 2540), หน้า 79.

³⁴ สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 10”, (6 มิถุนายน 2540), หน้า 47.

³⁵ สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “การพิจารณาของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ” รายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 9, (5 มิถุนายน 2540), หน้า 40.

³⁶ สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 12/2540 (เป็นพิเศษ)”, (8 พฤษภาคม 2540), หน้า 72.

³⁷ สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ครั้งที่ 14”, (12 มิถุนายน 2540), หน้า 84.

นายกรัฐมนตรีมาจากประชาชนโดยตรง³⁸ นอกจากนี้ยังมีความเห็นสนับสนุนจากนายชำนานู ประดิษฐวานิช ว่าการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง น่าจะมีผลดีต่อการบริหารงานของประเทศมากกว่า การเลือกตั้งในปัจจุบัน และความคิดที่ว่าระบบการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงเป็นระบบ ประธานาธิบดีไม่ถูกต้อง เพราะประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุข และผู้บริหารประเทศ การกล่าวว่ กระทบต่อสถาบันพระมหากษัตริย์นั้นไม่ถูกต้อง เพราะนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารมิใช่ประมุข ก่อน นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจะปฏิบัติงานต้องนำชื่อทูลเกล้าเพื่อลงพระปรมาภิไธย และความเห็น ที่ว่านายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจมากนั้นไม่ถูกต้อง เพราะรัฐธรรมนูญสามารถกำหนดการแยกและคาน อำนาจได้³⁹ นายประวิทย์ เจนวิระ ยังให้ความด้วยเห็นว่าไม่มีเหตุผลใดที่กล่าวอ้างว่าไม่สามารถเลือก นายกรัฐมนตรีโดยตรงไม่ได้ เมื่อประชาชนต่างเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีควรมาจากการเลือกตั้ง จึง ควรกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน⁴⁰ อย่างไรก็ตาม ท้ายที่สุดแล้ว คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ 2540 ก็เลือกนำผู้สมัครรับเลือกตั้งอันดับหนึ่งในระบบบัญชี รายชื่อที่ได้รับการเลือกตั้งมาคัดเลือก และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดลงมติโดยเปิดเผย เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ในช่วงเวลาที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี 2540 แม้จะมีการ แก้ไขปัญหาการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีให้มีความโปร่งใส ชัดเจน และมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น แต่แนวคิดการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงก็ยังไม่หมดไป นับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะถูกใช้มาเป็นเวลาเกือบ 10 ปี แต่ปัญหาการเมืองยังมีอยู่ ซึ่ง มีต้นเหตุมาจากการไม่แยกอำนาจฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกัน เป็นผลให้ฝ่ายบริหารมี อำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ วิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าว กลับส่งเสริมให้นายกรัฐมนตรีใน ฐานะผู้นำพรรคการเมือง มีสิทธิ์ขาดเหนือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค ทำให้แม้ประเทศไทย จะมีนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ แต่ก็มีใช้ปัจจัยเดียวที่ทำให้การพัฒนาประเทศให้ประสบ ผลสำเร็จได้ การมีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพอาจนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน เช่นเดียวกับรัฐบาลที่มาจาก

³⁸ สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ครั้งที่ 9”, (5 มิถุนายน 2540), หน้า 12.

³⁹ นันทวัฒน์ บรมนันทน์, ถกรัฐธรรมนูญ 2540, หน้า 297-298.

⁴⁰ สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่าง รัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 9”, (5 มิถุนายน 2540), หน้า 11.

การปฏิวัติ⁴¹ ศาสตราจารย์ สมบัติ อารังธัญวงศ์ จึงเสนอแนวทางปฏิรูปการเมือง โดยการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง เพื่อให้นายกรัฐมนตรีมีความเป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติ ปลอดภัยจากพันธะในการดูแลฝ่ายนิติบัญญัติ⁴²

ต่อมาในช่วงเวลาที่มีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็เป็นอีกครั้งหนึ่งที่แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมีการกล่าวถึงแนวความคิดนี้อีกครั้งหนึ่ง ในงานเสวนาปฏิรูปการเมืองเรื่อง “ระบบการเลือกตั้ง 2550” เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2549 มีการเสวนาในประเด็นว่านายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ หรือควรเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง เพราะหากนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ก็จะเป็นการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาด และนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชน⁴³ นอกจากนี้ ในงานวิจัยโครงการสร้างองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปการเมือง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางการเมือง ณ ขณะนั้น มีการสอบถามความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ และมีความคิดเห็นที่เห็นว่านายกรัฐมนตรีควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ทั้งนี้ควรจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไม่เกิน 2 สมัย และควรจำกัดอำนาจของนายกรัฐมนตรีในการยุบสภา โดยกำหนดเงื่อนไขของการยุบสภาไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน⁴⁴

ขณะเดียวกันในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2550⁴⁵ ก็มีประเด็นที่กรรมาธิการอภิปรายเกี่ยวกับการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงกับคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีว่าต้องมาจากการเลือกตั้งโดยมีเหตุผลทั้งสนับสนุนและคัดค้านดังนี้

⁴¹ สมบัติ อารังธัญวงศ์. “ทิศทางการปฏิรูปการเมืองไทยในทศวรรษหน้า”, เอกสารการสัมมนาวิชาการในวาระครบรอบ 50 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์บนเส้นทางพลังปัญญาสู่การบริหารการพัฒนาประเทศ, (9 กรกฎาคม 2548), หน้า 13.

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า15.

⁴³ สมบัติ จันทรวงศ์, “Reforming Thailand กับ สมบัติ จันทรวงศ์: เราจะมีประธานาธิบดีในรูปแบบนายกรัฐมนตรี ที่ยุบสภาได้”, <http://www.onopen.com/print/3238>. (เข้าถึงเมื่อ 3 มกราคม 2557)

⁴⁴ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์และคณะ, “โครงการการสร้างความรู้เพื่อการปฏิรูปการเมือง”, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, กรกฎาคม 2550, หน้า 251.

⁴⁵ สำนักรายงานการประชุมและชวเลข, สำนักเลขาธิการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 32/2550 เป็นพิเศษ”, 24 มิถุนายน 2550

การตั้งข้อสังเกตและเหตุผลที่คัดค้าน

- 1) นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย ตั้งข้อสังเกตว่าประเทศไทยไม่ใช่ระบบประธานาธิบดี การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงอาจมีผลเสียมากกว่าผลดี⁴⁶
- 2) นายการุณ ไสงาม ให้ความเห็นว่ารูปแบบของระบบรัฐสภาจากการเลือกตั้งที่ต้องสัมพันธ์กับสภาผู้แทนราษฎร หากให้นายกรัฐมนตรีเลือกตั้งโดยตรง ตัดขาดความเป็นผู้แทนของประชาชนก็ไม่ใช่ระบบรัฐสภาคงเป็นรูปแบบอื่น⁴⁷
- 3) นายศิวัช แสงมณี ได้ให้ความเห็นแย้งกับการนำแนวคิดการเลือกตั้งนายกโดยตรงมาใช้ว่าระบบรัฐสภานายกรัฐมนตรีกับรัฐสภาต้องมีความผูกพันกัน การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงเป็นระบบประธานาธิบดี ซึ่งไม่ตรงกับระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข⁴⁸

การตั้งข้อสังเกตและเหตุผลสนับสนุน

- 1) นายสมยศ สมวิวัฒน์ชัย ได้กล่าวถึงข้อดีของการได้นายกมาจากการเลือกตั้ง คือส่งเสริมระบบรัฐสภาที่มีนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงมาจากประชาชน หากได้นายกรัฐมนตรีที่ไม่มีความเข้มแข็ง ประชาชนจะเป็นผู้รับผิดชอบเอง⁴⁹
- 2) นางอังคณา นีละไพจิตร เห็นด้วยกับการให้ประชาชนมีสิทธิเลือกผู้นำของตนเอง ตามหลักอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย⁵⁰

อย่างไรก็ตาม แนวคิดเกี่ยวกับการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงในประเทศไทยก็ไม่ผ่านร่างของกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญด้วยเหตุผลสำคัญคือ ข้อกังวลใจที่ว่า การเลือกตั้งผู้นำฝ่ายบริหารโดยตรงคือระบบประธานาธิบดี ซึ่งประเทศไทยใช้ระบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอันเป็นประเด็นสำคัญและละเอียดอ่อนมากสำหรับสังคมไทย

ในเวลาต่อมการเมืองประเทศไทยก็กลับมาสู่วิกฤตทางการเมืองอันเนื่องมาจากฝ่ายบริหารซึ่งเป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรครอบงำการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ จนนำไปสู่การยึดอำนาจโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช) เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ.2557 มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาและปฏิรูปร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ให้แก้ไขปัญหาทางการเมืองของประเทศไทย คณะกรรมาธิการการปฏิรูป

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 166.

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 196.

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 207.

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 183.

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 214.

การเมืองจึงเสนอการปฏิรูประบบการปกครองโดยการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจากประชาชน⁵¹ และควรใช้ระบบการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาดระหว่างอำนาจฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ⁵² โดยให้เหตุผลว่าระบบการแบ่งแยกอำนาจซึ่งกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่บัญญัติกฎหมาย และตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยไม่ให้อำนาจในการเลือกนายกรัฐมนตรี จะลดสิ่งจูงใจในการซื้อสิทธิขายเสียง⁵³ ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการปฏิรูปการเมืองได้สรุปข้อดีของการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงไว้ว่า จะทำให้คนไทยทั่วประเทศเลือกนายกรัฐมนตรีที่เป็นคนที่ทำความดีแก่สังคมมานานหลายปี หรือหลายสิบปี และเป็นคนที่ปฏิบัติตัวมีคุณธรรม มีศีลธรรม เป็นที่ยอมรับของคนส่วนใหญ่ เมื่อนายกรัฐมนตรีมาจากประชาชน ประชาชนย่อมมีสิทธิ์ถอดถอน ฉะนั้น ประชาชนจำนวนหนึ่งอาจจะหนึ่งแสนคนเข้าชื่อกันยื่นต่อศาลสูงให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้ ซึ่งประชาชนมีสิทธิ์อันชอบธรรมที่จะถอดถอนนายกรัฐมนตรีหรือมีสิทธิทำประชามติให้อยู่ในตำแหน่งต่อหรือไม่ แต่เมื่อระบบการเลือกตั้งดังกล่าวทำให้นายกรัฐมนตรีมีความเข้มแข็งมาก การถอดถอนอาจจะต้องใช้มติประชาชนซึ่งวัฒนธรรมไทยหากมีฝ่ายบริหารเข้มแข็งเกินไปและมีการตรวจสอบยาก จึงอาจมีความอันตรายมากกว่าการปฏิวัติรัฐประหาร⁵⁴

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงนั้นได้ตกไป โดยคณะกรรมาธิการปฏิรูปการเมืองสภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้สรุปผลการประชุม ครั้งที่ 21/2558 เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2558 ไว้ในกรอบที่ 2 คณะรัฐมนตรี ในประเด็นที่ 1 ที่มาของนายกรัฐมนตรี ให้คงรูปแบบสภาผู้แทนราษฎรเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีและให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำความ

⁵¹ “รายงานการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ ภาค 2 ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมืองหมวดที่ 1 ระบบผู้แทนที่ดี และผู้นำการเมืองที่ดี หมวดที่ 2 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมวดที่ 3 และหมวดที่ 4 คณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2557”, หน้า 4.

⁵² “รายงานการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ ภาค 2 ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมืองหมวดที่ 1 ระบบผู้แทนที่ดี และผู้นำการเมืองที่ดี หมวดที่ 2 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมวดที่ 3 และหมวดที่ 4 คณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2557”, หน้า 3.

⁵³ “รายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญติดตามและให้ข้อเสนอแนะยกร่างรัฐธรรมนูญสภาปฏิรูปแห่งชาติ: ประมวลผลความเห็นหรือข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการวิสามัญประจำสภา 18 คณะ”, เสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อเสนอต่อคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่ สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ, หน้า 6.

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

กราบั้งคมูล⁵⁵ ซึ่งเป็นรูปแบบเดียวกันกับในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550

ผู้วิจัยเห็นว่าประเด็นที่สำคัญของการคัดค้านการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงคือข้อกังวลใจเกี่ยวกับสถานะของนายกรัฐมนตรีที่อาจกระทบต่อฐานะของพระมหากษัตริย์ และอาจกระทบต่อระบอบการปกครองรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอันเป็นรูปแบบการปกครองดั้งเดิม อย่างไรก็ตาม ระบอบการปกครองประชาธิปไตยในแต่ละรูปแบบต่างก็ถูกวิวัฒนาการขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาทางการเมืองในแต่ละยุคสมัยจนในปัจจุบันมีรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหลายลักษณะดังที่มีวิวัฒนาการดังนี้

(1) ระบบรัฐสภา เป็นการปกครองโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร อันมีวิวัฒนาการมาจาก ประเทศอังกฤษ เริ่มจากการจำกัดอำนาจของกษัตริย์ไม่ให้ใช้อำนาจเกินขอบเขต จนกระทั่งการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบประชาธิปไตยได้เกิดขึ้นในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 สมัยของพระราชินีวิกตอเรียทรงเลือกนายกรัฐมนตรีจากหัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร หลักการสำคัญของระบบรัฐสภาคือ การแยกตำแหน่งประมุขของประเทศออกจากตำแหน่งบริหาร มีตัวแทนของประชาชนทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติในรัฐสภา รัฐสภาจึงเป็นสภานับอันเปรียบได้กับเป็นตัวแทนของประชาชน อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารไม่แยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถลงมติอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้และฝ่ายบริหารมีสิทธิประกาศยุบสภาได้ อันเป็นวิธีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ระบบดังกล่าวได้แผ่ขยายไปใช้ในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย

(2) ระบบประธานาธิบดี มีประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขของประเทศและประมุขฝ่ายบริหารมีหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอย่างเด็ดขาดชัดเจน ระบบประธานาธิบดีมีวิวัฒนาการจากประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีลักษณะสำคัญคือ ประธานาธิบดีได้รับเลือกจากประชาชน การแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีจะต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา และรัฐมนตรีจะไม่สามารถเป็นสมาชิกรัฐสภา ฝ่ายบริหารเป็นอิสระต่อการควบคุมของรัฐสภา รัฐมนตรีขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี รัฐสภาไม่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร และโดยหลักการคานอำนาจประธานาธิบดีมีอำนาจใช้สิทธิยับยั้ง (Veto) โดยการไม่ลงนามในกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ในขณะที่รัฐสภามีอำนาจลบล้างสิทธิยับยั้งดังกล่าวของประธานาธิบดีด้วย และรัฐสภามีอำนาจกล่าวโทษ (Impeachment) เพื่อให้วุฒิสภาปลดประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งได้

⁵⁵ “สรุปผลการประชุม คณะกรรมาธิการปฏิรูปการเมือง สภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ 21/2558 เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2558” (5 เมษายน 2558), [http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/political/ewt_dl_link .php?nid=133&filename=index](http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/political/ewt_dl_link.php?nid=133&filename=index), หน้า 2.

การจัดแบ่งประเภทของระบบการเมืองนั้นยังไม่สมบูรณ์แบบ และยังมีที่ยุติ เพราะยังมีการเปลี่ยนแปลงของระบบการเมืองต่างๆ ตามวิวัฒนาการของวัฒนธรรม อุดมการณ์ และโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมในการเลือกใช้รูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นก็ต้องขึ้นอยู่กับบริบททางสังคม วัฒนธรรมการเมือง และความเหมาะสมกับประเทศนั้นด้วย⁵⁶ เมื่อพบว่าระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดี ระบบใดระบบหนึ่งยังไม่สามารถตอบโจทย์ทางการเมืองของประเทศใดได้หรือระบบการปกครองเหล่านั้นกลับสร้างปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศ ทำให้ในแต่ละประเทศต่างพยายามพัฒนาและปฏิรูประบบการปกครองเพื่อใช้สำหรับประเทศของตน จึงนำมาสู่การเกิดระบบการปกครองที่มีวิวัฒนาการมาจากระบบประธานาธิบดีและระบบรัฐสภา

(3) ระบบกึ่งประธานาธิบดี เกิดขึ้นในสมัยสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ 5 ในสมัยของประธานาธิบดี ชาร์ลส์ เดอ โกลล์ ประเทศฝรั่งเศส อันเนื่องมาจากการปกครองรูปแบบประธานาธิบดีแบบเดิมไม่สามารถบริหารประเทศอย่างมีประสิทธิภาพได้ เกิดการยุบสภาต้องเลือกตั้งใหม่หลายครั้งทำให้การบริหารประเทศไม่สามารถขับเคลื่อนไปได้ นักรัฐศาสตร์และนักนิติศาสตร์ของฝรั่งเศสจึงพัฒนารูปแบบการปกครองใหม่ โดยประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขและหัวหน้าฝ่ายบริหารใช้อำนาจผ่านนายกรัฐมนตรี มอบอำนาจประธานาธิบดีมากขึ้นแต่ในขณะเดียวกันก็ให้รัฐสภาควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประธานาธิบดี ซึ่งปรากฏว่าระบบดังกล่าวเป็นระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ประสบความสำเร็จโดยดีสำหรับในประเทศฝรั่งเศส

ด้วยเหตุผลทำนองเดียวกันที่ว่าแต่ละประเทศต่างก็ย่อมค้นหารูปแบบที่เข้ากับสังคมของตนเอง การให้ความสำคัญกับการเลือกตัวแทนและเห็นว่าไม่อาจใช้ระบบการเมืองเดียวกันกับทุกประเทศได้เช่นเดียวกับที่ ฌอง ฌาคส์ รูสโซ เคยกล่าวไว้ว่า อิทธิพลของดินฟ้า อากาศ ที่มีต่ออุปนิสัยใจคอของผู้คนส่งผลต่อการเลือกตั้งใช้ระบบการเมืองที่เหมาะสมที่สุด⁵⁷ จากแนวคิดเช่นนี้ทำให้ประเทศอิสราเอลที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้คิดค้นและสร้างแนวทางการปกครองรูปแบบใหม่ที่ยังอยู่ในระบบรัฐสภา โดยกำหนดวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีที่แตกต่างไปจากระบบรัฐสภาแบบเดิมซึ่งนายกรัฐมนตรีจะถูกเลือกโดยสมาชิกรัฐสภา โดยนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกโดยตรงของประชาชน การเลือกตั้งเช่นนี้ถูกจัดให้มีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงเป็นครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1992 และประเทศอิสราเอลก็ใช้รูปแบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาเป็นเวลาเกือบสิบปี แต่ในปี ค.ศ. 2001 ประเทศอิสราเอลก็พบว่าระบบการเลือกตั้งดังกล่าวไม่เหมาะสมกับประเทศ

⁵⁶ ชาญชัย แสงวงศ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2554), หน้า 128.

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 130.

อิสราเอลจึงยกเลิกวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีแบบดังกล่าวไป⁵⁸ แม้ันวัตรกรรมการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงของประเทศอิสราเอลจะไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองในประเทศของตน ซึ่งต่างจากระบบกึ่งประธานาธิบดีของประเทศฝรั่งเศสที่ประสบความสำเร็จ ก็ทำให้แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวหมดไปไม่ กลับมีหลายประเทศที่ใช้การปกครองในระบบรัฐสภาให้ความสนใจ และต้องการนำวิธีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้กับประเทศของตน และหนึ่งในนั้นคือประเทศอังกฤษ ต้นแบบการปกครองระบบรัฐสภาดั้งเดิมรวมถึงประเทศญี่ปุ่น ในประเทศไทย แม้แนวความคิดการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจะถูกปฏิเสธโดยกรมการและผู้ที่ทรงคุณวุฒิในกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญโดยตลอดมา แต่การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันกลับเป็นต้นเหตุทำให้กลไกการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารไม่สามารถตรวจสอบกันและกันได้ การนำแนวความคิดการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง และแยกอำนาจฝ่ายบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติมาแก้ปัญหาระบบการเมืองของประเทศไทย⁵⁹ อาจจะเป็นทางออกของการแก้ไขปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองและประสิทธิภาพของรัฐบาลที่ประสบปัญหาอยู่ในปัจจุบัน⁶⁰ เพราะการมีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพเป็นหัวใจสำคัญของการเกิดเสถียรภาพทางการเมือง⁶¹ ซึ่งหากมองรูปแบบการเมืองในระดับท้องถิ่นของประเทศไทยแล้ว ประเทศไทยเองก็นำหลักการแบ่งแยกอำนาจและการเลือกตั้งฝ่ายบริหารโดยตรงมาใช้ในการบริหารจัดการท้องถิ่น ซึ่งทำให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพสูง เนื่องจากได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถมาช่วยในการบริหารงาน อีกทั้งรูปแบบนี้ยังมีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา (นิติบัญญัติ) ออกจากกันอย่างชัดเจน ทำให้ฝ่ายบริหารท้องถิ่นสามารถทำงานได้อย่างอิสระไม่ต้องพะวงกับเสียงสนับสนุนจากสภาท้องถิ่น และในทางกลับกันฝ่ายสภาท้องถิ่นก็ทำหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติอย่างเต็มที่ ส่งผลให้การบริหารเทศบาลภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสามารถแก้ไขปัญหาตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้รวดเร็วขึ้น

⁵⁸ Emanuele Ottolenghi, “Why Direct Election Failed in Israel”, (2001) http://muse.jhu.edu/journal_of_democracy/v012/12.4ottolenghi.html

⁵⁹ ปาฐกถา เรื่อง “การปฏิรูปประเทศไทย”, (17 ธันวาคม 2549), www.isranews.org/site_content/191-thaireform/17589-พระปกเกล้า.html?pop=1.

⁶⁰ ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ , “การเลือกตั้งฝ่ายบริหารโดยตรงกับการเสริมสร้างพลังอำนาจแก่สังคม”, (1 ตุลาคม 2553).

⁶¹ สมบัติ อารังธัญวงศ์, “วิกฤติจากรัฐบาลผสมที่อ่อนแอ” (10 เมษายน 2558) <https://www.facebook.com/Prof.SombatThamrongthanyawong>

เนื่องจากปราศจากการก้าวก่ายจากสภาท้องถิ่น⁶² ซึ่งหากสามารถนำระบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงมาปรับใช้ในการบริหารงานในระดับประเทศได้ จะเกิดผลดีสามประการแก้ไข ปัญหาความสัมพันธ์ทางผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารได้จริง และฝ่ายบริหารมีความสามารถในการบริหารประเทศมากขึ้นจริง ดังนั้น แนวความคิดเรื่องการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงที่เกิดขึ้นในประเทศอิสราเอลจึงมีความน่าสนใจเป็นอย่างยิ่งที่จะนำมาศึกษาถึงความเหมาะสม สำหรับการนำมาใช้ในการเลือกนายกรัฐมนตรีในประเทศไทยที่มีการปกครองรูปแบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขได้หรือไม่

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษา แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และหลักการแบ่งแยกอำนาจ
2. เพื่อศึกษาวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีในประเทศไทยที่ผ่านมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
3. เพื่อศึกษาวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีโดยการเลือกตั้งโดยตรง ที่มีอยู่ในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศอิสราเอล ซึ่งมีการใช้ระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง
4. เพื่อศึกษาความเหมาะสมของวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีของประเทศไทย

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย เปรียบเทียบกับวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีโดยการเลือกตั้งโดยตรงของต่างประเทศ

1.4 สมมติฐาน

การกำหนดวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามรูปแบบรัฐสภาแบบดั้งเดิมที่นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้นายกรัฐมนตรีมีฐานะทั้งเป็นผู้นำฝ่ายบริหารและหัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมากที่ทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วยความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าว กลับส่งผลต่อการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจในรัฐสภา และทำให้รัฐบาลไร้เสถียรภาพอันส่งผลกระทบต่อ

⁶² เทพฤทธิ์ รวมจิตร์, “การบริหารงานของเทศบาล ภายใต้รูปแบบนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง: ศึกษากรณีเทศบาลตำบลสันกำแพงจังหวัดเชียงใหม่ ระหว่างปี พ.ศ. 2551 – พ.ศ. 2554” (เชียงใหม่: บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2554), หน้า 81-82.

ต่อประสิทธิภาพในการบริหาร ซึ่งหากนำรูปแบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้จะทำให้สามารถแยกนายกรัฐมนตรีและฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติได้ เป็นผลให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ และมีความชอบธรรมมาจากประชาชน

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

ศึกษาโดยการใช้วิธีเชิงคุณภาพ โดยวิเคราะห์จากแหล่งข้อมูล ทางเอกสาร งานวิจัย บทความทางวิชาการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบแนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และหลักการแบ่งแยกอำนาจ
2. ได้ทราบวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีในประเทศไทยที่ผ่านมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
3. ได้ทราบวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีโดยการเลือกตั้งโดยตรง ที่มีอยู่ในต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศอิสราเอล ซึ่งเคยนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้
4. ได้ทราบความเหมาะสมของวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีของประเทศไทย

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับรูปแบบของรัฐบาล (Form of Government)

2.1 บทนำ

การปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นรูปแบบของการปกครองอันเกิดจากความเชื่อในคุณค่าของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมีสิทธิตามธรรมชาติติดตัวมาแต่กำเนิด มนุษย์จึงมีความสามารถของตนเองในการกำหนดอิสรภาพและการกระทำของตนเอง ดังนั้น มนุษย์แต่ละคนจึงควรมีสิทธิที่จะปกครองและปกป้องด้วยตนเอง จึงเกิดแนวคิดการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจและพัฒนา รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์จากประชาธิปไตยได้อย่างมีประสิทธิภาพนำมาซึ่งระบบโครงสร้างของการปกครองที่ดี

ในบทนี้จะกล่าวถึงหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เกี่ยวข้องและเป็นเจตนารมณ์สำคัญของการปกครองที่สอดคล้องกับการนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้กับรูปแบบการปกครองรัฐสภา อันมีพระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในตำแหน่งประมุขของประเทศ อันประกอบด้วย หลักอำนาจอธิปไตย หลักสัญญาประชาคม หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการเสียงข้างมาก หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ นอกจากนี้ ยังกล่าวถึงรูปแบบการปกครองที่สำคัญในระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยในยุคปัจจุบัน เพื่อทำความเข้าใจในความสัมพันธ์และอำนาจหน้าที่ของประมุขของประเทศ สถาบันฝ่ายบริหาร สถาบันนิติบัญญัติ และสถาบันตุลาการ ซึ่งต่างก็เป็นผู้แทนการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน ว่ามีความแตกต่างและแต่ละรูปแบบมีข้อดีข้อเสียเหมาะกับระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทยหรือไม่ เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมกับรูปแบบการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง

2.1.1 ความหมายและนิยามของประชาธิปไตย

“ประชาธิปไตย” เป็นคำที่เกิดขึ้นครั้งแรกในยุคการปกครองของกรีกโบราณ คือคำว่า “Democratia” หมายถึงการปกครองโดยประชาชน อันสอดคล้องกับการให้คำนิยามจากนักปราชญ์โบราณในยุคสมัยนั้น ไม่ว่าจะเป็น คลีออน เพลโต โซเครตีส และอริสโตเติล ได้แสดงความเห็นต่อลักษณะการปกครองระบอบประชาธิปไตยว่า คือ การปกครองโดยประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ เป็นผู้ถือครองอำนาจ และปกครองให้ทุกคนในสังคมอยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐด้วยความเสมอภาคกัน ไม่ว่าจะเป็นคนชนชั้นใด ดังนั้น การกระทำใด ๆ หรือกฎหมายใด ได้รับความเห็นชอบโดยเสียงข้างมากของคนส่วนใหญ่แล้ว ถือว่าทุกคนในสังคมจะต้องยอมรับและปฏิบัติตามอย่างเท่าเทียมกัน ใน

สถานะเช่นนั้นคือการปกครองแบบประชาธิปไตย⁶³ อย่างไรก็ตาม ประชาชนชาวกรีกส่วนใหญ่ในยุคนั้นคือคนไร้การศึกษาและคนจน ทำให้นักปราชญ์ในยุคนั้นไม่เห็นด้วยกับการปกครองแบบประชาธิปไตยว่าจะเป็นการปกครองที่ดีเมื่อเปรียบเทียบกับ การปกครองโดยชนชั้นนำทางสังคมที่มีทั้งความรู้และความสามารถ แต่หากเมื่อเปรียบเทียบกับ การปกครองโดยระบบผูกขาดทางอำนาจอย่างเผด็จการแล้ว ไม่ว่าจะเป็นเผด็จการด้วยคนเพียงคนเดียว (ทรราช) หรือกลุ่มบุคคล (คณาธิปไตย) การปกครองโดยคนหมู่มากหรือประชาธิปไตยกลับเป็นการปกครองที่เลวร้ายที่สุด⁶⁴

สำหรับนิยามหรือความหมายของการปกครองประชาธิปไตยในสมัยปัจจุบัน เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าเป็นการปกครองโดยประชาชนส่วนใหญ่ของรัฐ โดยประชาชนคือผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และเป็นผู้มีสิทธิในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สุขของประชาชน ผ่านการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงผ่านวิธีการลงคะแนนเสียงตามหลักการเสียงข้างมากของประชาชนส่วนใหญ่ หรือผ่านระบบประชาธิปไตยโดยตั้งตัวแทนของตนขึ้นมาเพื่อเป็นตัวแทนการแสดงเจตนาารมณ์แทนตน⁶⁵ โดยผู้แทนของประชาชนที่ได้รับเสียงข้างมากจะใช้อำนาจตัดสินใจกระทำกรเพื่อประโยชน์ของรัฐได้โดยอยู่ในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้⁶⁶ และต้องได้รับความยินยอมจากประชาชน⁶⁷ ดังเช่นที่ อับราฮัม ลินคอล์น อดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาได้กล่าวถึงการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาไว้ว่าเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยอันหมายถึงการปกครองโดยเสรีภาพที่รัฐบาลอันเป็นของโดยประชาชน เพื่อประชาชน⁶⁸ อันมีความหมายว่ารัฐบาลของประชาชนคือ รัฐบาลจะต้องมาจากการสนับสนุนของประชาชน ผ่านการเลือกตั้งโดยประชาชน รัฐบาลเพื่อประชาชน คือ รัฐบาลจะต้องกระทำกรโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อความผาสุกของประชาชน และสุดท้าย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁶³ จิรภา พุทธิพัฑฒิน, เอกสารประกอบการเรียนบรรยายวิชา รัฐ 255 ความเป็นพลเมืองกับประชาสังคม, ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2556, หน้า 1.

⁶⁴ Frank Cunningham, Theories of Democracy: a critical Introduction, (London: Routledge, 2002), p 7 .

⁶⁵ Ibid., p 3.

⁶⁶ อมร รักษาสิทธิ์และคณะ (บก.), ประชาธิปไตย:อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ, (กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์ 2553), หน้า 3.

⁶⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 76 ปี ประชาธิปไตยกับการเมืองภาคประชาชน: จุลินิติ ฉบับเดือน พ.ย – ธ.ค 2551, (เข้าถึงเมื่อ 2 พฤษภาคม 2558) www.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/IN22_jul_5_6.pd, หน้า 8.

⁶⁸ David Estlund, Democracy : Toward a Democratic Morality by Geoffrey Brennan and Loren Lomasky, (Massachusetts, Blackwell Publishers, 2002), p.237.

รัฐบาลโดยประชาชน คือประชาชนมีส่วนร่วม ทั้งในทางตรงและในทางอ้อมของการปกครอง และตรวจสอบการทำหน้าที่ของรัฐบาลได้

กล่าวโดยสรุป ประชาธิปไตย คือนิยามของรูปแบบการเมืองการปกครองที่ให้ความสำคัญอยู่ที่ประชาชนเป็นใหญ่ในการปกครอง ในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดของรัฐ และอำนาจนั้นคืออำนาจที่จะใช้ในการดูแลความสงบสุขและรักษาประโยชน์แก่ประชาชนในรัฐ สาเหตุที่ประชาชนควรเป็นเจ้าของอำนาจรัฐและควรได้อำนาจนั้นปกครองตนเองมีที่มาจากความเชื่อว่าการกระทำของมนุษย์มีความสามารถมีอิสระเสรีและมีความเท่าเทียมกัน จึงร่วมมือกันปกครองสังคมผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมจากประชาชนโดยตรง และผ่านการใช้อำนาจโดยตัวแทนเจตนาธรรมหรือความต้องการของประชาชนโดยมีจุดประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะรวมถึงดูแลความสงบเรียบร้อยให้แก่ประชาชน ทั้งนี้ การปกครองระบอบประชาธิปไตยประกอบด้วยแนวคิดทฤษฎีและหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการปกครองประชาธิปไตยแบบตัวแทนของประชาชนอันเป็นระบอบการปกครองในยุคปัจจุบัน

2.1.2 ปรัชญาและแนวคิดทฤษฎีประชาธิปไตย

ปรัชญาและแนวคิดทฤษฎีประชาธิปไตยเป็นรากฐานที่สำคัญอันนำมาสู่การทำความเข้าใจแนวคิดทางการเมืองที่ว่าเมื่อการปกครองประชาธิปไตยเป็นของประชาชนอำนาจในการตัดสินใจเลือกผู้นำฝ่ายบริหารควรมาจากความต้องการโดยตรงของประชาชนส่วนใหญ่อันเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และนำมาสู่การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนผ่านอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ เพื่อการตรวจสอบและป้องกันไม่ให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งใช้อำนาจอย่างไร้ขีดจำกัด เราจึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจรากฐานแนวความคิดที่สำคัญอันเป็นที่มาของทฤษฎีประชาธิปไตยในปัจจุบันว่ามีความเป็นมาอย่างไร ผ่านการศึกษาความคิดของนักปรัชญาประชาธิปไตยที่สำคัญ ดังนี้

2.1.2.1 แนวคิดทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

ฌองโบแดง (Jean Bodin) เป็นนักปรัชญาทางการเมืองของฝรั่งเศสได้นิยามลักษณะของอำนาจอธิปไตยว่า อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) คือ อำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ ไม่มีอำนาจใดที่จะยิ่งใหญ่กว่าหรือมีศักดิ์สูงกว่า รวมทั้งขัดหรือแย้งต่ออำนาจอธิปไตยมิได้ เป็นอำนาจที่ปราศจากขอบเขต ภาวะ และสูงสุดล้นพ้น และอำนาจนี้แสดงออกได้โดยการบัญญัติและยกเลิกกฎหมาย โดยผู้มีอำนาจสูงสุด⁶⁹ อำนาจอธิปไตยเป็นองค์ประกอบสำคัญของการเกิดรัฐสมัยใหม่ รัฐ

⁶⁹ บวรศักดิ์ อวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายยุคต่าง ๆ, พิมพ์ครั้งที่ 11(กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์วิญญูชน,2554), หน้า 30.

จำเป็นต้องมีอำนาจอธิปไตย ไม่อยู่ภายใต้อำណติหรือการควบคุมโดยองค์กรหรือบุคคลทั้งภายในและภายนอกประเทศและในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภายในเขตแดนของตนรัฐมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวที่จะออกคำสั่งและทำให้มีการเคารพปฏิบัติตามคำสั่งของตนได้โดยมีอำนาจในการใช้กำลังบังคับ⁷⁰ ดังนั้น อำนาจอธิปไตยคือรากฐานที่แสดงถึงอำนาจอันชอบธรรมในการแสดงสิทธิในการป้องกันเพื่อคุ้มครองความสงบสุขของคนในรัฐ ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย นั่นถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เกิดจากแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

แนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนมีพัฒนาการเกิดจากการต่อต้านทฤษฎีทางการเมืองซึ่งเชื่อว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของพระเจ้า และอำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์ เริ่มแรกนั้นทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของพระเจ้า ศาสนจักรจึงมีสถานะที่สูงกว่ากษัตริย์มีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนกษัตริย์ได้ ด้วยเหตุนี้ จึงนำไปสู่ความต้องการจำกัดอำนาจศาสนจักรออกจากการปกครองทางสังคมการเมืองหรืออาณาจักรไม่ให้เข้ามาเกี่ยวข้องกับเมืองอีกต่อไป เพราะอำนาจอธิปไตยควรเป็นของรัฐที่ปกครองโดยกษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุด จนเกิดเป็นทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์ กษัตริย์ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจึงมีอำนาจสูงสุดเด็ดขาด และถาวร ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐโดยกษัตริย์ได้รับการสนับสนุนจากนักปรัชญาทางการเมืองในยุคนั้น เช่น โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) ได้สนับสนุนแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์ ผ่านการอธิบายว่าประชาชนร่วมกันสร้างพันธะสัญญาระหว่างประชาชนด้วยตนเอง ไม่ใช่ทำพันธะสัญญากับรัฐ เพื่อให้กษัตริย์เป็นผู้ดูแลและพิทักษ์ความสงบเรียบร้อย ดังนั้น เมื่อประชาชนยินยอมมอบอำนาจให้แก่ผู้ปกครอง (กษัตริย์) แล้วอำนาจที่ผู้ปกครองได้ไปนั้นจึงเด็ดขาดไม่สามารถเรียกคืนได้ กษัตริย์จึงสามารถใช้อำนาจอย่างไม่มีขอบเขต⁷¹ แนวคิดดังกล่าวทำให้กษัตริย์ใช้อำนาจเด็ดขาดเกินเลย โดยไม่สนใจถึงเสียงคัดค้านหรือความเดือดร้อนของสังคม ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเป็นที่มาของความต้องการจำกัดอำนาจของกษัตริย์ เพื่อให้อำนาจการปกครองอยู่ที่ประชาชน เกิดเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยรูปแบบใหม่เรียกว่า แนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน⁷²

⁷⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญแนวคิดและประสบการณ์ต่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554), หน้า 38.

⁷¹ วรพชร จันทร์ขันตี, “กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2551), หน้า 27.

⁷² เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556), หน้า 87.

แนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นเพื่อป้องกันและลดทอนการใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดโดยกษัตริย์ หากอำนาจอธิปไตยเป็นของคนส่วนใหญ่แล้ว ก็จะทำให้โอกาสที่จะเกิดการใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดเบ็ดเสร็จเกิดขึ้นได้น้อยลง เมื่อประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แนวความคิดดังกล่าวได้ถูกนำเสนอโดยนักปรัชญาทางการเมืองโดยจอห์น ล็อก (John Locke) และฌอง ฌาคส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) ซึ่งล็อกให้เหตุผลว่าประชาชนในสังคมยอมสละเสรีภาพและความเสมอภาคซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานในสภาวะตามธรรมชาติมาสร้างรัฐและระบบสังคมทางการเมืองเพื่อปกป้องชีวิตเสรีภาพของตน⁷³ การมอบสิทธิตามสภาวะธรรมชาตินี้ให้รัฐ เพื่อดูแลความสงบสุขของสังคม และเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนทุกคนเป็นสิ่งสำคัญ ต่อมารูสโซ่เรียกสภาวะการยอมมอบสิทธิตามธรรมชาติเพื่อปกป้องรักษาชีวิตและเสรีภาพเพื่อประโยชน์สาธารณะของสังคมของประชาชนนี้ว่าเป็นเจตจำนงทั่วไปของประชาชน⁷⁴ อาทิ การแสดงเจตจำนงทั่วไปร่วมกันออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับกับทุกคนในสังคมโดยรัฐ แม้ประชาชนจำต้องยอมถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพไปบ้าง แต่ประชาชนทุกคนต่างก็ยอมรับในเจตจำนงร่วมกันนี้ เพราะถือว่าเป็นความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมถือเสมือนเป็นความต้องการของตนที่จำต้องปฏิบัติตามสิ่งที่ประชาชนส่วนใหญ่ได้ร่วมกันแสดงเจตจำนงไว้ ในทัศนะคติของรูสโซผู้แทนหรือผู้ใช้อำนาจของรัฐเป็นเพียงกรรมกรที่ประชาชนตั้งขึ้น อันเป็นที่มาของทฤษฎีประชาธิปไตยโดยตรงโดยประชาชน⁷⁵ ผลสืบเนื่องจากการเกิดเจตจำนงทั่วไปร่วมกันคือ ประชาชนมีสิทธิเลือกผู้ปกครองตนเองอันเป็นการแสดงออกถึงว่าตนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย รวมทั้งมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์หรือออกกฎหมายผ่านการเลือกผู้แทนที่มีเจตนาธรรมเดียวกับตนเพื่อใช้อำนาจนิติบัญญัติ รวมทั้งประชาชนมีอำนาจตรวจสอบและถอดถอนผู้ปกครองอันเป็นการเรียกคืนอำนาจอธิปไตยของตนกลับคืนสู่ประชาชน ดังนั้น รัฐจึงมีอำนาจขึ้นอยู่กับความยินยอมของประชาชนหม่อมผู้ถูกปกครอง ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง โดยประชาชนแสดงออกผ่านการมีส่วนร่วมทางการเมือง⁷⁶ ทั้งการใช้อำนาจของประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้งผู้แทนของตนโดยอิสระโปร่งใสและทั่วถึงปราศจากการบังคับหรือชักนำด้วยผลประโยชน์อย่างไม่เป็นธรรม⁷⁷ การออกเสียงลงประชามติ⁷⁸ สิ่ง

⁷³ บวรศักดิ์ อวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายยุคต่าง ๆ, หน้า 52.

⁷⁴ David Estlund, Democracy: Rousseau's General Will: A contractarian perspective, p. 308.

⁷⁵ บวรศักดิ์ อวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายยุคต่าง ๆ, หน้า 54.

⁷⁶ วิสุทธิ์ โปธิแทน, แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สถาบันพระปกเกล้า, 2554), หน้า 49.

⁷⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2557), หน้า 210-215.

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 209.

เหล่านี้จะทำให้บ่งชี้ได้ว่าเป็นการใช้อำนาจปกครองโดยประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้น เมื่อประชาชนมีส่วนร่วมผ่านการเลือกตั้งจึงเป็นกลไกสำคัญในการเลือกสรรผู้ปกครองรัฐที่มีความสามารถ มีจริยธรรม คุณธรรมและมีความรู้ เข้าใจถึงปัญหาของสังคม และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้พิจารณาเปรียบเทียบคู่แข่งกัน ว่าที่ผู้แทนของประชาชน เพื่อให้มั่นใจว่าจะเลือกบุคคลที่ดีที่สุด เหมาะสมที่สุด⁷⁹ แนวคิดดังกล่าวกลายเป็นหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่รัฐจะต้องปกครองโดยประชาชนอย่างแท้จริง

2.1.2.2 แนวคิดทฤษฎีสัญญาประชาคม

ทฤษฎีสัญญาประชาคมเป็นทฤษฎีที่มีความสำคัญอย่างยิ่งกับแนวคิดระบอบการเมืองในยุคปัจจุบัน ทฤษฎีดังกล่าวได้ก่อให้เกิดรัฐสมัยใหม่ขึ้นมาจากแนวคิดที่ช่วยสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในปัจจุบันทฤษฎีสัญญาประชาคมถูกนำมาใช้ในการปกครองอย่างเป็นรูปธรรมผ่านรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด ซึ่งแสดงออกถึงรูปแบบโครงสร้างทางการปกครองของแต่ละรัฐ และภายใต้สัญญาประชาคมหรือรัฐธรรมนูญ ประชาชนยอมให้ถูกปกครองภายใต้การใช้อำนาจของรัฐที่อยู่ภายใต้กฎหมายที่ออกโดยรัฐธรรมนูญ⁸⁰ ในการศึกษาทฤษฎีสัญญาประชาคม จำเป็นต้องทำความเข้าใจในสถานะธรรมชาติของมนุษย์ อันเป็นที่มาของการเกิดสัญญาประชาคม

สถานะธรรมชาติของมนุษย์ คือ สถานะที่มนุษย์อยู่ร่วมกันโดยไร้ซึ่งกฎเกณฑ์และกฎระเบียบทางสังคมที่บังคับให้มนุษย์ปฏิบัติตาม หรือเรียกว่าสถานะทางสังคมก่อนมีกฎหมายตามมุมมองของโทมัส ฮอบส์ สถานะธรรมชาติของมนุษย์แม้ในธรรมชาติมนุษย์จะเปี่ยมด้วยเสรีภาพและอิสระ แต่กลับนำเอาเสรีภาพที่ตนมีมาปฏิบัติต่อมนุษย์ด้วยกันอย่างเอา رأดเอาเปรียบ มนุษย์มีพฤติกรรมในทางที่ไม่ดี เห็นแก่ตัว มีความโลภไม่รู้จักสิ้นสุด แผงลึกอยู่ในสัญชาตญาณ จึงสามารถทำทุกอย่างให้ตนเองได้ประโยชน์ ทั้งยังเต็มไปด้วยความหวาดระแวงกันและกัน นำไปสู่การทำลายล้างกันเพื่อให้ตนเองอยู่รอด สังคมในสถานะธรรมชาติจึงไร้กฎเกณฑ์มาบังคับ จึงเป็นสังคมที่ไม่ปลอดภัยมีแต่ความน่ากลัว⁸¹ ฮอบส์มองว่ามนุษย์มักใช้อารมณ์อยู่เหนือเหตุและผล ส่งผลต่อการให้นิยามว่าสิ่งใด

⁷⁹ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมือง:แนวความคิดและการพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ 21, (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2556), หน้า 260.

⁸⁰ Louis Henkin, *Constitutionalism. Democracy, and Foreign Affairs*, (New York: Columbia University Press, 1990), p 5.

⁸¹ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมือง:แนวความคิดและการพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ 21, (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2556), หน้า 170.

ควรกระทำและไม่ควรกระทำไม่เหมือนกันอันสัมพันธ์กับอารมณ์ความรู้สึกมากกว่าความถูกต้อง⁸² จึงทำให้ทุกคนเปรียบเสมือนตกอยู่ในภาวะที่ต้องทำสงครามต่อกัน ภาวะดังกล่าวถือว่าเป็นภาวะตามธรรมชาติของมนุษย์ ดังนั้น ทุกคนจึงมีสิทธิตามธรรมชาติที่จะรักษาตัวเองให้อยู่รอดด้วยการคุกคาม การทำร้าย การประหารชีวิตผู้อื่นที่มาล่วงละเมิดสิทธิของตน⁸³ ทางออกของการแสวงหาสันติสุขของมนุษย์คือ ทุกคนต้องตกลงเต็มใจสละสิทธิในเสรีภาพของตนเอง เพื่อหาจุดร่วมในการใช้เสรีภาพได้อย่างเท่า ๆ กันเป็นที่ยอมรับกันได้ทุกคน และมอบอำนาจให้แก่คนกลางให้ทำหน้าที่เป็นคนชี้ขาดว่าสิ่งใดถูกสิ่งใดผิด ความยินยอมร่วมกันนี้เองเรียกว่า “สัญญาประชาคม” ที่ก่อตั้งสังคมขึ้นมาและทุกคนในสังคมยอมรับ และมอบสิทธิในการปกป้องดูแลความสงบสุขแทนตนเองให้แก่องค์อธิปัตย์⁸⁴ สัญญาประชาคมของฮอบส์นั้นเป็นการเข้าร่วมทำสัญญากันระหว่างประชาชนกับประชาชน ไม่ใช่การทำสัญญาระหว่างประชาชนกับผู้ปกครองหรือกษัตริย์ ประชาชนจึงไม่มีสิทธิขอคืนอำนาจจากองค์อธิปัตย์ได้ หรือไม่สามารถโค่นล้มองค์อธิปัตย์ การมอบอำนาจทั้งหมดให้กับองค์อธิปัตย์ บ่งบอกได้ว่าเน้นแต่เพียงให้้องค์อธิปัตย์ปกครองและควบคุมสังคมได้ จนไม่ใส่ใจในเสรีภาพของมนุษย์ซึ่งเป็นสิ่งพื้นฐานในธรรมชาติของมนุษย์

อย่างไรก็ตาม มีนักปรัชญาทางการเมืองที่มีความเห็นต่างไปจากฮอบส์ คือจอห์น ล็อก ซึ่งอธิบายแนวความคิดเรื่องสัญญาประชาคมไว้ในหนังสือชื่อ “Two Treatises of Government” ว่า รัฐบาลทั้งปวงมีอำนาจจำกัดและดำรงอยู่เฉพาะโดยความยินยอมของประชาชนผู้ถูกปกครอง ฐานของแนวคิดในเรื่องดังกล่าวมีที่มาจากความเชื่อของล็อกว่ามนุษย์ทั้งปวงเกิดมาเป็นอิสระ⁸⁵ มีอิสรภาพทั้งทางด้านศาสนา เศรษฐกิจ และการเมือง มนุษย์ในสภาวะธรรมชาติมีกฎธรรมชาติที่มนุษย์เชื่อถือแล้วใช้เป็นแนวทางในการประพฤติตน แม้สภาวะธรรมชาติจะปราศจากกฎระเบียบที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือปราศจากสภาพบังคับตามกฎหมาย แต่การเชื่อในกฎธรรมชาติทำให้มนุษย์รู้จักใช้เหตุและผลในการกระทำ และด้วยเหตุและผลแห่งกฎธรรมชาตินี้ได้สอนให้มนุษย์รู้ว่า มนุษย์เกิดมามีความเสมอภาคและอิสรภาพทัดเทียมกัน จะไม่มีบุคคลใดที่จะมีสิทธิทำอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้อื่น ดังนั้น มนุษย์จึงอยู่ร่วมกันด้วยความร่วมมือร่วมใจ

⁸² สมบัติ จันทรวงศ์, ประวัติปรัชญาการเมือง เล่มที่สอง, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2552), หน้า 160.

⁸³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, หน้า 69.

⁸⁴ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายยุคต่าง ๆ, หน้า 32.

⁸⁵ สมบัติ จันทรวงศ์, ประวัติปรัชญาการเมือง เล่มที่สอง, หน้า 282.

กัน⁸⁶ เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันอันมีคุณค่าสูงกว่าประโยชน์ส่วนบุคคล อย่างไรก็ตาม การอยู่ร่วมกันในสภาวะธรรมชาติก็สร้างปัญหาระหว่างมนุษย์ด้วยกันเองได้ เนื่องจากกฎธรรมชาติไม่มีความชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรจึงอาจมีคนไม่ยอมรับในกฎธรรมชาติ และในสภาวะธรรมชาติไม่มีผู้ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทที่อยู่ในฐานะที่ยอมรับอย่างทั่วไปในสังคมหรือไม่มีองค์กรหรือผู้ใดมีอำนาจมาบังคับให้ทำตามคำตัดสิน ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวมนุษย์จึงยอมตกลงมาทำสัญญาร่วมกันโดยสละอำนาจของตนที่สามารถใช้อำนาจที่จะปกป้องรักษาตนเองหรือผู้อื่น และลงโทษผู้ที่มาละเมิดหรือทำร้ายตนได้ เพื่อก่อตั้งเป็นสังคมทางการเมือง อันเป็นสัญญาที่สมาชิกทั้งหมดทั้งมวลในสังคมทำต่อกัน สัญญาดังกล่าวคือการถ่ายโอนอำนาจที่แต่ละคนมีในสภาวะธรรมชาติไปเป็นอำนาจหรือเครื่องมือการจัดระเบียบของประชาคม

ลึอกมีความเห็นว่าสัญญาประชาคมดังกล่าวประกอบเข้าด้วยกันสองพันธะสัญญา สัญญาแรกเป็นการสร้างพันธะข้อตกลงระหว่างประชาชนด้วยกันในสังคม พร้อมกับสัญญาอีกประการที่ประชาชนร่วมสร้างพันธะข้อตกลงกับรัฐ รัฐจึงเป็นคู่สัญญาของประชาชน⁸⁷ และเมื่อสังคมเมืองเกิดขึ้น จึงจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรอย่างหนึ่งขึ้นมาทำหน้าที่ดูแลจัดการสร้างระเบียบขึ้นมาตามเจตนารมณ์ของประชาคม การใช้อำนาจตามสัญญาประชาคมของรัฐจะต้องใช้โดยชอบด้วยกฎหมาย จะต้องอยู่บนหลักการและเหตุผลที่จะปกป้องรักษาและดูแลประโยชน์สุขของสังคมประชา จึงจะมีสิทธิโดยชอบธรรมในการใช้อำนาจลิดรอนเสรีภาพของประชาชน หากรัฐกระทำการหรือใช้อำนาจไม่ถูกต้องประชาชนมีสิทธิเข้าไปตรวจสอบ และสามารถโดนถอดถอนและเรียกคืนสัญญาประชาคมกลับคืนมาได้ เพราะรัฐคือคู่สัญญาหนึ่งของประชาชน อำนาจในสัญญาประชาคมนั้นเป็นเพียงอำนาจชั่วคราวที่ประชาชนทุกคนผู้เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงมีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะเรียกคืนอำนาจดังกล่าวกลับมาเป็นของประชาชนได้ทุกครั้ง หากรัฐใช้อำนาจที่เกิดจากสัญญาประชาคมไปกระทำละเมิดสิทธิตามธรรมชาติของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการเจตนารมณ์ร่วมกันที่กลายเป็นสัญญาประชาคมของรูสโซ่ ที่มีความเชื่อว่ามีธรรมชาติที่ยึดหลักเหตุผล บนพื้นฐานของความเคารพเสรีภาพ และความเสมอภาคของกันและกัน ซึ่งต่างมีความประนีประนอมที่จะพึ่งพาอาศัยกัน แต่สังคมประชาเป็นตัวการสำคัญที่ทำให้เกิดความแตกแยก มนุษย์มีแว่แต่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์จนทำลายรากฐานของความเกื้อกูลและไว้วางใจกัน สังคมประชาจึงกลายเป็นสังคมที่เลวร้าย แต่การมอบเจตจำนงร่วมกันก่อเกิดเป็นสังคมประชาจะทำให้สามารถดูแลผลประโยชน์ส่วนรวม ดูแลความสงบสุข

⁸⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายยุคต่าง ๆ, หน้า 51.

⁸⁷ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, หน้า 71.

ของประชาชนได้ดีกว่าต่างคนต่างปกป้องกันเอง⁸⁸ อันเป็นลักษณะมนุษย์ในสภาวะธรรมชาติก่อนมีสังคมประชา

ด้วยเหตุนี้ประชาชนจึงจำเป็นต้องร่วมกันทำเจตจำนงทั่วไป (General will)⁸⁹ เกิดเป็นพันธะสัญญาของคนหมู่มาก ด้วยเจตจำนงทั่วไปนี้ถือว่าประชาชนทุกคนร่วมกันวางกฎเกณฑ์ของสังคมทางการเมืองขึ้นมา โดยประชาชนทุกคนต่างมีพันธะผูกพันระหว่างกันเองและระหว่างรัฐ การแสดงเจตจำนงทั่วไป จึงถือว่าเป็นการแสดงเจตนาของบุคคลทุกคนด้วย ประชาชนจึงมีหน้าที่ต้องเชื่อฟังและเคารพในกฎเกณฑ์ที่สร้างมาจากเจตจำนงร่วมทั่วไปนอกจากนี้ รัฐโซยังมีแนวคิดที่ว่า หากรัฐหรือผู้ปกครองหมดความชอบธรรมในการใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาจากเจตจำนงร่วมทั่วไป ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจที่มอบให้แก่รัฐสามารถเรียกคืนเจตจำนงทั่วไปกลับคืนแก่ประชาชนได้ ซึ่งเป็นการสนับสนุนหลักการว่ารัฐบาลจะต้องบริหารงานภายใต้ความชอบธรรมที่ประชาชนมอบให้ และประชาชนสามารถเรียกคืนอำนาจนั้นได้ผ่านกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่ง และทำการเลือกตั้งใหม่อันเป็นการแสดงออกว่าประชาชนเป็นผู้มีอำนาจเหนือรัฐบาลอย่างแท้จริง

2.1.2.3 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

เป็นหลักการสำคัญที่แสดงออกถึงอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนด้วยเหตุนี้ประชาชนไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลสามารถมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมในลักษณะของการร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมทำ ในสิ่งที่มีผลกระทบต่อตนเองหรือชุมชน⁹⁰ ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในสังคมไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมทางการเมือง กิจกรรมทางสังคม และกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้โดยสมัครใจ สำหรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองถือว่าเป็นพื้นฐานสำคัญของประชาธิปไตยโดยทางอ้อมหรือประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนของประชาชนอันเป็นรูปแบบประชาธิปไตยยุคปัจจุบัน และกิจกรรมดังกล่าวประกอบไปด้วย

ประการที่หนึ่ง การเลือกตั้ง ถือเป็นสาระสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นกระบวนการที่ประชาชนจะทำการตัดสินใจเกี่ยวกับบุคคลที่จะเข้าไปใช้อำนาจรัฐแทนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง⁹¹ กระบวนการเลือกตั้งเป็นเครื่องมือแสดงออกให้เห็นอย่างชัดเจนว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนในรัฐจริงหรือไม่ หลักการสำคัญของการเลือกตั้งทั่วไปจะต้องกระทำโดย

⁸⁸ David Estlund, *Democracy: Rousseau's General Will: A contractarian perspective*, p. 315.

⁸⁹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*, หน้า 171.

⁹⁰ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย” (2 เมษายน 2558), <http://www2.ect.go.th/about.php?Province=nakhonnayok&Site MenuID =5610>

⁹¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*, หน้า 210.

เสมอภาค โดยตรง โดยลับ และโดยเสรี⁹² ซึ่งหมายความว่าหากการเลือกตั้งเป็นไปอย่างอิสระ ปราศจากอิทธิพล ไม่มีการคดโกงทุจริต มีการเลือกตั้งอย่างเป็นระบบมีระยะเวลาที่สม่ำเสมอ และมีหลักประกันว่าผู้เลือกตั้งจะได้ลงคะแนนอย่างเป็นความลับ สิ่งเหล่านี้จะทำให้บ่งชี้ได้ว่าการเลือกตั้งนั้นเป็นการใช้อำนาจปกครองโดยประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้น การเลือกตั้งจึงเป็นกลไกสำคัญในการเลือกสรรผู้ปกครอง (รัฐบาล) ที่มีความสามารถ มีจริยธรรม คุณธรรมและมีความรู้ จะต้องเข้าใจถึงปัญหาของสังคม และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ ซึ่งหากประชาชนทราบรายละเอียดของผู้ที่ตนจะต้องเลือก การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้พิจารณาเปรียบเทียบคู่แข่งกันว่าที่ผู้แทนของประชาชน เพื่อให้มั่นใจว่าจะเลือกบุคคลที่ดีที่สุดเหมาะสมที่สุด⁹³

ประการที่สอง การรวมตัวกันของกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มอิทธิพล ที่มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน โดยการกระทำที่ไม่ผิดกฎหมายวัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่มคือ เพื่อเสนอข้อเรียกร้องของกลุ่มตนต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจ ทางการเมืองการปกครองเพื่อสนองตอบในทางที่กลุ่มต้องการ เป็นการกดดันผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบายต่าง ๆ⁹⁴

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง เป็นการรวมตัวของกลุ่มผลประโยชน์ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะดำเนินการเข้าไปเป็นผู้แทนของประชาชน เพื่อใช้อำนาจปกครองของรัฐ ผ่านการแข่งขันกันในระบบเลือกตั้ง ในหนึ่งรัฐอาจมีการจัดตั้งกลุ่มบุคคลหลายกลุ่มเป็นพรรคการเมืองทำให้มีหลายพรรคการเมืองจัดตั้งขึ้นมา กลุ่มที่เรียกตนเองว่าพรรคการเมืองจึงเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญประเภทหนึ่งที่รวบรวมคนที่มีความคิดทางการเมือง หรืออุดมการณ์ทางการเมืองคล้ายคลึงกันมาอยู่ร่วมกันเพื่อรวบรวมความเรียกร้องต้องการด้านต่าง ๆ ของคนในสังคมมาจัดทำเป็นนโยบายคือสิ่งที่จะทำหากพรรคตนเองได้มีอำนาจรัฐเป็นรัฐบาล หรือมีส่วนร่วมกับพรรคอื่น ๆ ร่วมเป็นรัฐบาล⁹⁵

2.1.2.4 หลักเสียงข้างมาก

หลักการเคารพเสียงข้างมากสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน แต่เนื่องจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองร่วมกันของคนหมู่มากจึงมีความหลากหลายในทางความคิดเห็นซึ่งอาจนำมาสู่ความขัดแย้งในสังคมได้⁹⁶ ดังนั้นการตัดสินใจเรื่อง

⁹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 215.

⁹³ สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, การเมือง:แนวความคิดและการพัฒนา, หน้า 260.

⁹⁴ วิสุทธิ์ โปธิแทน, แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย, หน้า 60.

⁹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 61.

⁹⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, หน้า 212.

สำคัญและส่งผลกระทบต่อประชาชนหม่มาก อาทิ การเลือกตัวผู้นำมาปกครอง การเลือกตั้งผู้แทนของประชาชนเข้าสู่ระบบการเมืองการตัดสินใจเกี่ยวกับการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ งานด้านความมั่นคงของรัฐ จำเป็นต้องถือเอาเสียงข้างมากเป็นหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจเลือก เพราะเมื่อคนในสังคมต่างมีเสรีภาพในการตัดสินใจ ย่อมจะเกิดความหลากหลายทางความคิด การเห็นพ้องในอย่างเดียวกันย่อมไม่มีโอกาสจะเกิดขึ้นได้ จึงต้องอาศัยความเห็นพ้องของคนส่วนใหญ่อันเป็นเสียงข้างมากของสังคมเป็นตัวตัดสินให้เกิดการกระทำได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยแท้จริงแล้วหลักเสียงข้างมาก ก็คือการสร้างความเสมอภาคให้เกิดขึ้น ความเสมอภาคในที่นี้คือการที่ประชาชนทุกคนได้รับโอกาสที่เหมือนกันในการใช้สิทธิของตนเพื่อแสดงความคิดและเจตนารมณ์ของตนออกมา และหากแนวคิดใดมีคนส่วนมากคิดเหมือนกัน ความคิดเหล่านั้นจะถูกนำมาเป็นข้อปฏิบัติของทุกคนในสังคม⁹⁷

อย่างไรก็ตาม การใช้เสียงข้างมากเป็นหลักเกณฑ์ในการชี้ขาด จะต้องเคารพสิทธิของฝ่ายเสียงข้างน้อย (Minority Right) ด้วย เพราะหากให้ความสำคัญแต่ฝ่ายเสียงข้างมากจนถือว่าเป็นฝ่ายที่ถูกต้องในสังคมเสมออาจทำให้ระบอบประชาธิปไตยกลายเป็นเผด็จการเสียงข้างมากหรือเรียกได้ว่าเสียงข้างมากที่ไม่ใช่เสียงเพื่อประโยชน์ส่วนรวมอย่างแท้จริง อาทิ การให้ความสำคัญกับการตรวจสอบโดยพรรคฝ่ายค้านที่มีเสียงข้างน้อยในรัฐสภา เพื่อมิให้เกิดเผด็จการรัฐสภาโดยอาศัยเสียงข้างมากเพื่อลงมติสนับสนุนผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้ปกครอง หรือของพรรคพวกโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน⁹⁸ ส่วนหลักเสียงข้างมากในระบอบประชาธิปไตย ถือว่าจุดประสงค์ของการใช้เสียงเพื่อลงมติจะต้องเป็นเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ มิใช่ประโยชน์ของตนและพรรคพวก⁹⁹ หากนำหลักเสียงข้างมากมาใช้ผิดวัตถุประสงค์ เสียงข้างมากดังกล่าวก็เป็นการกระทำที่ขัดต่อเจตจำนงของประชาธิปไตยด้วย ดังนั้น การเคารพสิทธิของเสียงข้างน้อยจึงเป็นปัจจัยสำคัญในระบอบประชาธิปไตย

2.1.2.5 แนวคิดทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ

แนวคิดทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ เป็นทฤษฎีสำคัญที่ช่วยสนับสนุนให้การใช้อำนาจได้รับการตรวจสอบและถ่วงดุลกันระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ แนวคิดทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ เป็นปรัชญาทางการเมืองที่เกิดจากการต่อต้านการรวมอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดไว้กับบุคคลใดคนหนึ่งหรือเพียงองค์กรเดียวผูกขาดอำนาจไว้มักจะใช้อำนาจตามอำเภอใจอย่างไม่มีขีดจำกัด ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจเกินขอบเขต จึง

⁹⁷ David Estlund, *Democracy: Rousseau's General Will: A Condorcetian Perspective*, p. 33.

⁹⁸ John Hart Ely, "Facilitating the Representation of Minorities", *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review*, (United States of America: Harvard University Press, 2001), p. 135.

⁹⁹ สมบัติ อารังธวังศ์, *การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา*, หน้า 272.

จำต้องจัดโครงสร้างการใช้อำนาจให้แยกออกจากกัน เพื่อให้อำนาจไม่กระจุกรวมอยู่ที่เดียว การแบ่งแยกการใช้อำนาจก็เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ไม่ให้ถูกรัฐใช้อำนาจอย่างเกินเลยจนไม่ใส่ใจว่าการใช้อำนาจได้ลดทอนเสรีภาพของประชาชนในรัฐ การแบ่งแยกอำนาจเริ่มปรากฏเป็นรูปธรรมราวศตวรรษที่ 18 โดยนักปรัชญาทางการเมือง อาทิ จอห์น ล็อก และ มองเตสกีเออ

แนวคิดการแบ่งแยกอำนาจของจอห์น ล็อก เป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวคิดทฤษฎีสัญญาประชาคม จึงจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรขึ้นมาดูแลจัดการสร้างระเบียบขึ้นมาตามเจตนารมณ์ของสัญญาประชาคม แต่หากมีองค์กรเพียงองค์กรเดียวทำหน้าที่และใช้อำนาจจะทำให้บริหารจัดการได้อย่างไม่สมดุลและเกิดการรวมอำนาจเบ็ดเสร็จไม่ต่างจากการที่กษัตริย์ปกครอง ล็อกจึงเสนอให้องค์กรหรือสถาบันการปกครองควรแบ่งแยกอำนาจกันอย่างชัดเจน คืออำนาจฝ่ายบริหาร อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ และอำนาจฝ่ายตุลาการ โดยฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจสูงสุดแต่ไม่เบ็ดเสร็จ (Supreme power not absolute power) และสถาบันการปกครองเหล่านั้นมีเพียงหน้าที่ดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน ผู้ที่มีอำนาจสูงกว่าฝ่ายนิติบัญญัติคือประชาชน แนวคิดดังกล่าวเป็นผลต่อเนื่องจากแนวความคิดที่ว่าประชาชนคือเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง¹⁰⁰

หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นแนวคิดทางการเมืองที่เป็นรูปธรรมมากขึ้นเมื่อ มองเตสกีเออ ได้อธิบายแนวคิดว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจปรากฏอยู่ในวรรณกรรมชื่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย (De l'esprit des lois) จุดประสงค์ที่นำมาสู่การอธิบายแนวความคิดดังกล่าวเกิดขึ้นเมื่อล็อกเสนอแนวความคิดดังกล่าวขึ้นเพื่อจำกัดขอบเขตอำนาจของกษัตริย์โดยการแบ่งแยกการใช้อำนาจขึ้นมา โดยเฉพาะการแยกอำนาจนิติบัญญัติออกจากอำนาจบริหาร เพื่อป้องกันการใช้อำนาจอย่างไม่มีขอบเขตของผู้ปกครองที่มีลักษณะทรราชแต่มีได้อธิบายโดยละเอียดว่าจะจัดระบบการเมืองเพื่อแยกอำนาจอธิปไตยอย่างไร ตรงจุดนี้มองเตสกีเออจึงนำมาพัฒนาเกิดเป็นทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจขึ้นเพื่อเป็นการต่อต้านระบบผูกขาดอำนาจของกษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว¹⁰¹

มองเตสกีเออได้นิยามความหมายของการแบ่งแยกอำนาจปรากฏอยู่ในหนังสือว่าด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายว่า ในทุกรัฐบาลมีอำนาจอยู่สามอำนาจคือ อำนาจนิติบัญญัติ (legislative) เกี่ยวข้องกับสิ่งที่เกิดขึ้นอยู่กับกฎหมายของชาติ และอำนาจบริหาร (executive) เกี่ยวข้องกับเรื่องที่เกิดขึ้นอยู่กับกฎหมายของประชาชน ซึ่งในขณะนั้นมองเตสกีเออได้แบ่งแยกอำนาจออกเป็นสองประเภทเท่านั้นคืออำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร หลังจากนั้น มองเตสกีเออได้ให้คำนิยามของการแบ่งแยกอำนาจใหม่อีกครั้ง โดยจำกัดอำนาจบริหารอยู่เพียงแค่การปกครอง และได้

¹⁰⁰ สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, การเมือง:แนวความคิดและการพัฒนา, หน้า 171.

¹⁰¹ เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย, หน้า 245-

อธิบายอำนาจที่สามคือ อำนาจในการตัดสินซึ่งเป็นการประสานแนวคิดของสื่อเข้ากับการแยกอำนาจตุลาการออกจากอำนาจของกษัตริย์ จากนั้นมองเตรสกีเออได้ให้คำนิยามความหมายของการแบ่งแยกอำนาจอีกครั้งหนึ่ง โดยแบ่งเป็นอำนาจในการตรากฎหมาย อำนาจในการบังคับตามมติมหาชน และการพิจารณาตีระหว่างเอกชน ซึ่งอำนาจบริหารนั้นรวมถึงกิจการภายในและภายนอกรัฐด้วย¹⁰² มองเตรสกีเออได้ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยได้กล่าวว่ารัฐมีการใช้อำนาจอยู่สามประการด้วยกัน¹⁰³ ประการแรก รัฐมีอำนาจออกกฎหมายมาบังคับการดำเนินชีวิตของประชาชนทั่วไป อำนาจในการออกกฎหมาย แก้ไขกฎหมาย และยกเลิกกฎหมาย คืออำนาจนิติบัญญัติ ประการที่สอง รัฐมีอำนาจในการดูแลความปลอดภัยภายในและภายนอกประเทศ และใช้กำลังเพื่อให้ประชาชนเคารพกฎหมาย ภารกิจนี้เป็นการบังคับการปฏิบัติตามกฎหมาย อำนาจดังกล่าวคือ อำนาจบริหาร ประการที่สาม รัฐจำเป็นต้องจัดให้มีการลงโทษบุคคลเมื่อมีการกระทำความผิดกฎหมายและจัดให้มีการพิพากษาวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเอกชนที่อยู่ใต้กฎหมาย อำนาจนี้คืออำนาจตุลาการ

การนิยามความหมายของการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าว เป็นที่มาของหลักการแบ่งแยกอำนาจในระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน คือแบ่งแยกอำนาจออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ การแยกการใช้อำนาจทั้งสามเป็นบ่อเกิดหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันและกัน (Check and Balance) ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญที่ช่วยเป็นหลักประกันในการดำเนินการใช้อำนาจของแต่ละอำนาจไม่ให้ละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักการดังกล่าวได้สนับสนุนแนวคิดที่ผู้สร้างกฎหมายไม่ควรเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายและไม่ควรเป็นผู้ชี้ขาดวินิจฉัยตัดสินข้อพิพาท ในขณะที่เดียวกันผู้ใช้อำนาจก็ไม่ควรเป็นผู้บัญญัติกฎหมายเองเพราะจะทำให้เกิดการออกกฎหมายไปในทางที่ผู้ใช้อำนาจได้ประโยชน์¹⁰⁴ ดังนั้น การแบ่งแยกการใช้อำนาจ ทำให้มีองค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามแตกต่างกันออกไปจึงสามารถตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจกันได้ เพราะการแยกอำนาจทำให้แต่ละองค์กรมีอิสระออกจากกัน ไม่ถูกครอบงำโดยอำนาจใดอำนาจหนึ่งผลจากการแยกการใช้อำนาจทำให้องค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร (รัฐบาล) สามารถถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ (สภา) และองค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการสามารถเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจทั้งสองผ่านกระบวนการพิจารณาตัดสินข้อพิพาทได้อย่างปราศจากการแทรกแซงของทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

¹⁰² เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, หน้า 97.

¹⁰³ อมร จันทรสุมบุรณ์, กฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544), หน้า 51-52.

¹⁰⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายยุคต่าง ๆ, หน้า 56.

หลักการแบ่งแยกอำนาจ มีบทบาทสำคัญในการกำหนดรูปแบบโครงสร้างทางการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยสมัยปัจจุบัน โดยกำหนดผ่านการบัญญัติรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดอันเป็นเสมือนสัญญาประชาคมของทุกคน รัฐธรรมนูญเป็นเสมือนคัมภีร์โครงสร้างการใช้อำนาจของรัฐโดยอิทธิพลของแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจ ทั้งนี้ สามารถจำแนกรูปแบบการปกครองโดยพิจารณาจากการจัดระเบียบการใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางด้าน นิติบัญญัติและด้านบริหาร ได้ดังนี้¹⁰⁵

ระบบการปกครองที่ไม่แบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจ

โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการปกครองที่โครงสร้างการใช้อำนาจของรัฐรวมอยู่ในรัฐสภา แต่รัฐสภาไม่ได้แบ่งแยกองค์กรการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติและทางบริหารออกจากกัน ส่วนใหญ่ถูกเรียกว่าระบบสมัชชา ซึ่งเป็นการใช้อำนาจแบบสภาเดียว โดยสภาสมัชชาจะเป็นผู้เสนอชื่อหรือแต่งตั้งรัฐบาลกับคณะรัฐมนตรีมาช่วยบริหารประเทศดังนั้น รัฐบาลจะต้องดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินไปตามนโยบายที่รัฐสภากำหนดไว้และต้องรับผิดชอบต่อสภา รัฐสภาใช้อำนาจถอดถอนรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งหรือทั้งคณะออกจากตำแหน่งได้ แต่รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีมีฐานะเป็นเพียงองค์กรหรือเครื่องมือของรัฐสภาไม่มีอำนาจยุบสภาได้ ระบบรัฐสภาแบบนี้คือระบบที่โครงสร้างอำนาจไปรวมอยู่ที่ฝ่ายนิติบัญญัติ¹⁰⁶

ระบบการปกครองที่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอย่างเคร่งครัด

ระบบประธานาธิบดี ระบบดังกล่าวมีการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ และทางบริหารออกจากกัน กล่าวคือรัฐธรรมนูญบัญญัติอย่างชัดเจนให้รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ และให้ประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ประธานาธิบดีผู้ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยทางอ้อมจากประชาชนเฉกเช่นเดียวกับสมาชิกรัฐสภา เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางบริหาร และเปิดโอกาสให้ทั้งสององค์กรนี้เข้าร่วมใช้อำนาจกับอีกองค์กรหนึ่งได้น้อยกรณีมาก ทั้งยังมีข้อห้ามมิให้ประธานาธิบดีแต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรี เพื่อช่วยเหลือตนในการดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วย

ระบบการปกครองที่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอย่างไม่เคร่งครัด

ในระบบรัฐสภา มีการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติและทางบริหารเช่นเดียวกันกับในระบบประธานาธิบดีแต่แตกต่างในประเด็นที่ว่า การแบ่งแยก

¹⁰⁵ ชาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการสำคัญ, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2553), หน้า 265-266.

¹⁰⁶ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, หน้า 99.

อำนาจไม่มีลักษณะเคร่งครัดเท่า รัฐธรรมนูญมอบหมายให้รัฐสภาเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ และมอบหมายให้คณะรัฐมนตรีซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ เป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางบริหาร แต่ก็เปิดโอกาสให้รัฐบาลเข้าไปร่วมใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติกับรัฐสภาได้ ไม่มีข้อห้ามว่า คณะรัฐมนตรีจะต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาต่างมีความสัมพันธ์กันในลักษณะถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีต่างต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา ทั้งในลักษณะของการรับผิดชอบต่อรายบุคคลและรับผิดชอบต่อร่วมกันทั้งคณะ คณะรัฐมนตรีสามารถอยู่ในตำแหน่งได้หากรัฐสภาให้ความไว้วางใจ¹⁰⁷ เมื่อรัฐสภามีมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรายบุคคล คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นจะต้องออกจากตำแหน่ง ในทางกลับกันคณะรัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะแนะนำและเสนอให้ประมุขของรัฐ (กษัตริย์หรือประธานาธิบดี) มีคำสั่งยุบสภาเพื่อคืนอำนาจอธิปไตยให้แก่ประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้งทั่วไปก่อนที่สภาจะครบอายุก็ได้

2.1.3 รูปแบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่สำคัญในปัจจุบัน กับความสัมพันธ์ทางอำนาจในรูปแบบรัฐบาล (Form of Government)

2.1.3.1 การปกครองระบอบประชาธิปไตยรูปแบบรัฐสภาอังกฤษ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภา หรือระบบการควบอำนาจนั้น เป็นการปกครองที่อาศัยกลไกการถ่วงดุลกันในระบบรัฐสภาระหว่างการใช้อำนาจของอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารเป็นเครื่องมือหลักในการตรวจสอบการทำงานและคานอำนาจซึ่งกันและกัน ซึ่งอำนาจบริหารได้รับการแบ่งแยกอำนาจมาจากอำนาจนิติบัญญัติ อันเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติผ่านกระบวนการแต่งตั้ง ให้การสนับสนุนการบริหารงาน และให้ออกจากตำแหน่ง โดยการลงมติของรัฐสภา¹⁰⁸

รูปแบบการปกครองโดยรัฐสภากำเนิดขึ้นครั้งแรกที่ประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นบ่อเกิดของวัฒนธรรมการปกครองรูปแบบรัฐสภาที่มีระบบกษัตริย์เป็นประมุขของประเทศ แม้ว่าจะผ่านเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ที่เสี่ยงต่อความมั่นคงต่อสถาบัน ความคงอยู่ของสถาบันกษัตริย์ของประเทศอังกฤษนั้นมาจากการยอมปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ และวัฒนธรรมทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป โดยยอมให้ตนเองถูกลิดรอนสิทธิอันเด็ดขาดของความเป็นสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จุดเริ่มต้นของระบบรัฐสภาของประเทศไทยเกิดจากข้อขัดแย้งระหว่างกษัตริย์กับขุนนางโดยกษัตริย์ต้องการใช้อำนาจในลักษณะรวมศูนย์ไว้ที่ตน ทำให้ขุนนางศักดินาเกิดอาการไม่พอใจที่ตนถูก

¹⁰⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, หน้า 170

¹⁰⁸ มานิตย์ จุมปา, หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2557), หน้า 35.

ลิตรอนอำนาจในการปกครอง ข้อขัดแย้งดังกล่าวทำให้รัฐสภาก้าวมามีบทบาทในการเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งระหว่างกษัตริย์และขุนนาง เหตุการณ์สมัยพระเจ้าจอห์น ทรงถูกขุนนางและประชาชนบังคับให้ลงพระนามในเอกสารสำคัญ แมกนาคาร์ตา (Magna Carta) ค.ศ. 1215 เป็นการยอมรับว่าสถาบันกษัตริย์ของอังกฤษถูกบังคับให้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภา โดยถือว่ารัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจอธิปไตยแต่ผู้เดียวไม่ใช่พระมหากษัตริย์อีกต่อไป¹⁰⁹ หรือเหตุการณ์ที่พระเจ้าวิลเลียม ยอมลงพระปรมาภิไธยในพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิพื้นฐานของพลเมือง (Bill of Rights) ค.ศ. 1689 ที่กำหนดว่าพระมหากษัตริย์ไม่มีพระราชอำนาจที่จะยกเลิกพระราชกำหนดกฎหมาย การเก็บภาษีหรือการคงกองทัพไว้ในยามสงบ หากมิได้รับความยินยอมจากรัฐสภา¹¹⁰ เป็นการยอมรับว่าสถาบันพระมหากษัตริย์ยอมจำกัดอำนาจอยู่ใต้รัฐสภา ซึ่งเป็นเสมือนตัวแทนความต้องการของประชาชนและเป็นการยอมรับว่าสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้กฎหมายสูงสุดที่ออกโดยรัฐสภา ที่เปรียบเสมือนรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน

ด้วยเหตุนี้ จึงปราศจากเหตุการณ์ความรุนแรงในการปฏิวัติโค่นล้มอำนาจ เพราะทุกฝ่ายให้การยอมรับกลไกทางการเมืองจึงเกิดความสมดุลระหว่างอำนาจหน้าที่และความเป็นอิสระในการใช้อำนาจบริหาร และการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ที่ต่างตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกันภายในรูปแบบรัฐสภา

2.1.3.1.1 ลักษณะของการปกครองรูปแบบรัฐสภา

หลักการสำคัญของลักษณะการปกครองนี้คือ ฝ่ายบริหารแยกออกเป็นสองส่วน ตำแหน่งประมุขของประเทศแยกออกจากตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหาร ประมุขของประเทศเป็นผู้แต่งตั้งหัวหน้ารัฐบาล (นายกรัฐมนตรี) และหัวหน้ารัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งรัฐมนตรี¹¹¹ รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดเป็นตัวแทนของประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้ง รัฐสภาทำหน้าที่ใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ และรัฐบาลมาจากการลงมติเลือกตั้งทางอ้อมโดยรัฐสภา รัฐบาลทำหน้าที่ใช้อำนาจบริหาร ด้วยอาศัยความไว้วางใจจากรัฐสภา และรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็มีอำนาจแนะนำให้ประมุขของรัฐยุบสภาได้¹¹² ซึ่งโดยทั่วไปแล้วรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภาแบ่งออกเป็นระบบสภาเดี่ยว และระบบสภาคู่ ดังนี้

¹⁰⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายยุคต่าง ๆ, หน้า 36.

¹¹⁰ สนธิ เตชานันท์, ระบบการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียน สโตร์, 2529), หน้า 119.

¹¹¹ มานิตย์ จุมปา, หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 37.

¹¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 37

ระบบรัฐสภาเดี่ยว (Unicameral) เป็นรูปแบบที่รัฐสภามีเพียงสภาเดียว มักใช้ในการปกครองท้องถิ่น หรือประเทศที่มีลักษณะเล็ก มีข้อดีคือ สภาสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม เมื่อมีสภาเดี่ยวจึงทำให้การทำงานอาจเกิดข้อบกพร่อง ปราศจากการกลั่นกรองจากสภาที่สอง และอาจนำไปสู่ระบบเผด็จการได้เพราะไม่มีสภาที่สองถ่วงดุลอำนาจ

ระบบรัฐสภาคู่ (Bicameral) เป็นรูปแบบรัฐสภาที่ประกอบด้วยสองสภาอยู่ภายใน ซึ่งคุณสมบัติและวิธีการสรรหาของสองสภามีความแตกต่างกัน องค์ประกอบของระบบสภาคู่โดยทั่วไปแล้วประกอบด้วย 2 สภาคือ สภาผู้แทนราษฎรหรือสภาล่าง มีวิธีสรรหาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนโดยตรง และวุฒิสภาหรือสภาสูง ส่วนใหญ่ประกอบไปด้วยชนชั้นขุนนาง มาจากการแต่งตั้งโดยประมุขของประเทศ ข้อดีของระบบสภาคู่คือ สภาใดสภาหนึ่งอาจเป็นตัวแปรสำคัญให้เกิดดุลภาพในรัฐสภาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการตรากฎหมาย จะมีสองสภาคอยตรวจสอบและยับยั้งการออกกฎหมายที่มีข้อบกพร่องได้ อย่างไรก็ตาม การมีสองสภาทำให้กระบวนการพิจารณากฎหมายมีมากขึ้น จึงเกิดความล่าช้าในการพิจารณาได้

2.1.3.1.2 ความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ

รัฐสภาอังกฤษ (Parliament) ประกอบไปด้วยสถาบันทางการเมืองหลัก 3 สถาบัน คือพระมหากษัตริย์ สภาขุนนาง (House of Lords) และสภาสามัญ (House of Common)¹¹³ เป็นระบบสองสภา มีหน้าที่หลักในทางออกกฎหมายรวมทั้งตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหาร รัฐสภาจึงเป็นองค์กรนิติบัญญัติสูงสุดของประเทศ ส่วนสถาบันพระมหากษัตริย์มิได้ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติโดยแท้จริง การใช้อำนาจทางนิติบัญญัติของพระมหากษัตริย์ในการพระราชทานพระบรมราชโองการใช้กฎหมายใด ๆ ต้องอยู่ภายใต้คำแนะนำจากนายกรัฐมนตรี และผ่านกระบวนการเห็นชอบจากรัฐสภามาแล้วเท่านั้น พระราชอำนาจทางนิติบัญญัติของพระมหากษัตริย์จึงเป็นการใช้อำนาจทางพิธีการ สำหรับโครงสร้างการทำงานของรัฐสภามีองค์ประกอบภายในอย่างสภาขุนนาง สภาสามัญ ประธานรัฐสภา คณะกรรมการ ฝ่ายค้าน ผู้คุมเสียงในสภา ที่ต่างทำหน้าที่นิติบัญญัติและตรวจสอบควบคุมคณะรัฐบาล โดยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในรูปแบบการปกครองรัฐสภามาจากการเลือกสรรจากภายในรัฐสภา ด้วยความสัมพันธ์ดังกล่าว ฝ่ายบริหารจึงต้อง

¹¹³ สนธิ เตชานันท์, ระบบการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ, หน้า 130.

รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภาและยังคงต้องรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงใช้อำนาจทางการเมืองผ่านการแนะนำของนายกรัฐมนตรีตลอดมา¹¹⁴

การใช้อำนาจนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาอังกฤษ ประกอบไปด้วยสภาขุนนางกับสภาสามัญชน มีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันดังนี้

สภาขุนนาง (House of Lords) หรือสภาสูง ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ตามธรรมเนียมปฏิบัติของประเทศอังกฤษ ผู้มีคุณสมบัติอยู่ในสภาขุนนางต้องเป็นผู้มีตำแหน่งทางสังคมในเชิงศักดินาที่ได้รับจากการสืบสกุลสูงศักดิ์ หรือพระที่ได้รับบรรดาศักดิ์หรือเป็นพระที่ทรงสมณะศักดิ์ชั้นสูงระดับพระราชอาคันตุกะของศาสนจักร อังกฤษ ข้อสังเกตประการหนึ่งคือสมาชิกสภาขุนนางส่วนใหญ่จะให้การสนับสนุนพรรคคอนเซอร์เวทิฟ คือพรรคอนุรักษนิยม¹¹⁵ สำหรับอำนาจหน้าที่ของสภาขุนนางในรัฐสภานั้นแบ่งออกเป็น 3 ประการด้วยกัน ประการแรก คือทำหน้าที่ใช้อำนาจตุลาการ ในการพิจารณาคดีตัดสินคดี ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการกระทำผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือข้าราชการชั้นสูง เปรียบเสมือนศาลฎีกาในการพิจารณาคดีตัดสินคดี โดยอาศัยหลักฐานที่ได้รับมาจากสภาสามัญ ผู้ที่มีส่วนในการทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีของสภาได้แก่ Lord Chancellor เป็นสมาชิกขุนนางตุลาการ ผู้เคยดำรงตำแหน่งหน้าที่ในศาลสูง ได้รับการสถาปนาจากพระมหากษัตริย์ให้เป็นตุลาการมีบรรดาศักดิ์ชั้นบารอนและเป็นสภาขุนนางตลอดชีวิต¹¹⁶ ประการที่สอง คือการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติสำหรับตรองและแก้ไขร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสภาสามัญแล้ว แต่กรณีของกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการเงินการคลังและงบประมาณถึงแม้สภาขุนนางจะมีมติไม่ผ่านร่างกฎหมายดังกล่าวก็ไม่มีผลให้กฎหมายตกไปหากสภาสามัญยังคงยืนยันในร่างกฎหมายดังกล่าว¹¹⁷ ประการที่สาม คือมีอำนาจในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยวิธีการการตั้งกระทู้ถามหรือวิจารณ์การทำงานของรัฐบาลในรัฐสภา แต่ไม่สามารถลงมติอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลเช่นของสภาสามัญ¹¹⁸

¹¹⁴ Arend Lijphart, *Oxford Readings in Politics and Government : Parliamentary versus Presidential Government*, (New York: Oxford University Press Inc.), p 36.

¹¹⁵ R.M. Punnett, *British Government and Politics*, (New York: W.W Norton & Company Inc.), p. 265.

¹¹⁶ สนธิ เตชานันท์, *ระบบการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ*, หน้า 138.

¹¹⁷ "Making laws", [online],2015.Available from:;http://www.parliament.uk/business/lords/work-of-the-house-of-lords/making-laws/, [2015, April ,17]

¹¹⁸ "Checking and challenging government", [online],2015.Available from: http://www.parliament.uk/business/lords/work-of-the-house-of-lords/checking-and-challenging-government/ [2015, April ,17]

สภาสามัญ (House of Commons) ถือว่าเป็นสถาบันทางการเมืองอันสำคัญที่สุดในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ และเป็นสถาบันสำคัญในการทำหน้าที่สรรหานายกรัฐมนตรี และคณะรัฐบาล ด้วยเหตุนี้ สมาชิกสภาสามัญจึงต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงโดยประชาชน จึงเป็นผู้แทนทางการเมืองสังกัดพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่จะกลายเป็นว่าที่คณะรัฐบาล และฝ่ายค้านในสภาสามัญ

อำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติที่สำคัญของสภาสามัญคือ อำนาจในการตราพระราชบัญญัติที่สำคัญต่อการบริหารบ้านเมือง รวมทั้งกฎหมายต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เริ่มต้นจากการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติที่ส่งมาจากคณะกรรมการด้านกฎหมายต่าง ๆ แล้วสภาสามัญร่วมกันพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม และลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัตินั้น จากนั้นจึงส่งให้แก่สภาขุนนางพิจารณาเห็นชอบต่อไป¹¹⁹

อำนาจที่สำคัญอีกประการของสภาสามัญคือการตรวจสอบควบคุมและถ่วงดุลการบริหารงานของฝ่ายบริหารผ่านกลไกในรัฐสภา ผ่านกระบวนการตั้งกระทู้ถาม วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล การเปิดอภิปราย รวมทั้งการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีรายบุคคล หรือคณะรัฐบาลทั้งคณะ ซึ่งหากสภาสามัญลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี¹²⁰ จะมีผลให้คณะรัฐบาลต้องลาออก

นอกจากนี้ รัฐสภายังประกอบด้วยคณะกรรมการ(Committees) มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติ รวมทั้งการตรวจสอบการทำงานและตรวจสอบนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล โดยคณะกรรมการมีอำนาจในการเรียกพยานหลักฐานหรือเรียกเจ้าหน้าที่รัฐ รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ มาให้ข้อมูลได้ ซึ่งหากรัฐบาลได้รับรายงานการตรวจสอบจากคณะกรรมการกลั่นกรอง รัฐบาลจะต้องรีบเข้ามาชี้แจงและดำเนินการแก้ไขปรับปรุงโดยเร็ว¹²¹ การทำหน้าที่เหล่านี้ของคณะกรรมการในรูปแบบต่าง ๆ จึงเป็นการเสริมสร้างกลไกการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกเหนือจากกระบวนการอภิปรายในรัฐสภา ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วกลไกการตรวจสอบในสภาสามัญอาจไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะสมาชิกที่ทำหน้าที่ลงมติอภิปรายส่วนใหญ่ในสภาสามัญล้วนแต่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่เป็นเสียงข้างมากที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐบาล

¹¹⁹ “How Parliament works” ,[online],2015.Available from: <http://www.parliament.uk/about/how/>, [2015, April ,17]

¹²⁰ “Checking the work of government”,[online],2015.Available from: <http://www.parliament.uk/about/how/role/scrutiny/>[2015, April ,17]

¹²¹ อรรถนิช รุ่งธิพานนท์, รัฐสภาสหราชอาณาจักร, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร), หน้า 5-6.

รัฐบาล เป็นผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดิน มีผู้นำคือนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาลโดยมีรัฐมนตรีต่าง ๆ ประกอบเป็นส่วนหนึ่งของสถาบัน หัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงเสียงข้างมากหรือได้ที่นั่งในสภาเป็นส่วนใหญ่ คือบุคคลที่จะได้รับการเสนอชื่อและแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ให้เป็นนายกรัฐมนตรี อันเป็นลักษณะที่สถาบันที่ใช้อำนาจบริหารถูกควมรวมอยู่ภายใต้รัฐสภาอันเป็นสถาบันที่ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ ซึ่งต่างจากรูปแบบการปกครองอื่นที่สถาบันฝ่ายบริหารเป็นอิสระมีที่มาจากประชาชนโดยตรง

นายกรัฐมนตรี (Prime Minister) คือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารและเป็นหัวหน้ารัฐบาล มีหน้าที่บริหารประเทศตามที่ได้แถลงนโยบายไว้ต่อรัฐสภาที่มาของนายกรัฐมนตรีของประเทศอังกฤษนั้น ถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติว่าพระมหากษัตริย์จะต้องแต่งตั้งผู้จะมาดำรงตำแหน่งดังกล่าว ต้องเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาสภาสามัญจึงมีสิทธิได้รับการเสนอชื่อจากประธานรัฐสภา เพื่อทูลเกล้าให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งหัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมากให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี¹²² ซึ่งวิธีการดังกล่าวยังคงใช้มาจนถึงปัจจุบันนายกรัฐมนตรีจึงต้องรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์ในฐานะตัวแทนการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร¹²³ หลังจากที่นายกรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งแล้ว นายกรัฐมนตรีจึงมีอำนาจจัดตั้งคณะรัฐมนตรี¹²⁴ อันเปรียบเสมือนแกนขาในการช่วยการบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพ คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่องานในแต่ละกระทรวงที่ตนเองรับผิดชอบดูแลโดยตรง และนายกรัฐมนตรีกับคณะรัฐมนตรีจึงต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันในมติหรือนโยบายใด ๆ ที่ผ่านการประชุมร่วมกัน ไม่ว่ารัฐมนตรีผู้นั้นจะได้ลงความเห็นชอบด้วยหรือไม่ก็ตาม รัฐมนตรีทุกคนจะต้องสนับสนุนนโยบายเรียกว่า “ความรับผิดชอบร่วมกัน”¹²⁵ ซึ่งความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีจะเกิดขึ้นเมื่อถูกสภาลงมติอภิปรายไม่ไว้วางใจ รายบุคคล หรือถูกคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำตามนโยบายว่ามีกรกระทำที่ไม่ชอบหรือเกิดผลเสียหายร้ายแรงรัฐมนตรีต้องลาออก หรือ หากนายกรัฐมนตรีถูกลงมติถอดถอนโดยรัฐสภาผลคือคณะรัฐมนตรีต้องลาออกทั้งคณะ อย่างไรก็ตาม รูปแบบการปกครองรัฐสภาตามแบบฉบับของประเทศอังกฤษได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการถ่วงดุลอำนาจจากรัฐสภามีให้ตกเป็น

¹²² “Parliament and Crown”, [online],2015.Available from:, [http://www.parliament.uk/about/how/role/parliament-crown/\[2015, April ,17\]](http://www.parliament.uk/about/how/role/parliament-crown/[2015, April ,17])

¹²³ Arend Lijphart, Oxford Readings in Politics and Government : Parliamentary versus Presidential Government, p 36.

¹²⁴ “Who runs government” [online],2015.Available from:, [https://www.gov.uk/government/how-government-works\[2015, April ,17\]](https://www.gov.uk/government/how-government-works[2015, April ,17])

¹²⁵ สนธิ เตชานันท์, ระบบการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ, หน้า 188.

เครื่องมือนี้อาจถูกกลั่นแกล้งทางการเมืองจนทำให้การบริหารงานของฝ่ายบริหารไร้ประสิทธิภาพ เพราะกลัวการตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น นายกรัฐมนตรีจึงมีอำนาจสำคัญดังต่อไปนี้

อำนาจในการยุบสภา (Dissolution) เมื่อนายกรัฐมนตรีมีสองสถานะคือ 1) มีฐานะเป็นหัวหน้าพรรคที่มีฐานเสียงส่วนมากในสภาสมาชิก และ 2) มีฐานะเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลหรือหัวหน้าฝ่ายบริหารสูงสุด จึงจำเป็นต้องมีอำนาจที่นำเกรงขามและสามารถควบคุมการทำงานของคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลได้เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพในการทำงาน ดังนั้น จึงกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการยุบสภาหากไม่ได้รับความไว้วางใจจาก สภาสมาชิก¹²⁶ และเป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีเมื่อประกาศยุบสภาว่าต้องกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ ผลของการยุบสภาจะให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีหมดสภาพในรัฐสภาแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาสมาชิกก็หมดสภาพไปด้วย อันเป็นกลไกการถ่วงดุลอำนาจกันระหว่างรัฐสภาในฐานะผู้ใช้อำนาจสูงสุดในด้านนิติบัญญัติของประเทศ กับคณะรัฐบาลในฐานะผู้ใช้อำนาจสูงสุดด้านบริหารของประเทศ

อำนาจในการแต่งตั้งรัฐมนตรีและข้าราชการรับระดับสูง ซึ่งโดยส่วนใหญ่ นายกรัฐมนตรีจะแต่งตั้งรัฐมนตรีจากสมาชิกพรรคการเมืองของตนหรือสมาชิกสภาที่มีความอาวุโสเปี่ยมด้วยประสบการณ์¹²⁷ อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีการแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรี อาจมีนัยยะสำคัญมากกว่าการแต่งตั้งเพราะมีคุณสมบัติเหมาะสม แต่อาจเป็นเพราะถูกพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลอื่น ๆ กำหนดผลประโยชน์ต่อรองไว้ว่าต้องการเป็นรัฐมนตรีกระทรวงที่สำคัญเพื่อแลกเปลี่ยนกับเสียงสนับสนุนในรัฐสภา ซึ่งอาจทำให้การบริหารงานของนายกรัฐมนตรียากที่จะมีเสถียรภาพก็เป็นได้

สถาบันตุลาการ เป็นสถาบันหลักที่ใช้อำนาจในการพิจารณาตัดสินคดี โดยใช้หลักจารีตประเพณีกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลในการตีความพิจารณาคดี โดยมีหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในการพิจารณาคดี หลักความอิสระนี้รวมถึงการจัดระบบเงินเดือนของผู้พิพากษาที่มีบัญชีเงินเดือนเฉพาะไม่ถูกนำไปอภิปรายในรัฐสภา¹²⁸ นอกจากนี้ การดำรงตำแหน่งตุลาการเมื่อได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์แล้วจะอยู่ในตำแหน่งตลอดชีวิต อย่างไรก็ตาม หากผู้พิพากษากระทำความผิดอย่างร้ายแรง ก็จะถูกตรวจสอบโดยรัฐสภาโดยใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านกลไก

¹²⁶ ชาลวชัย แสงวงศ์ดี, กฎหมายรัฐธรรมนูญ:แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ, หน้า 148.

¹²⁷ “How government works: The Cabinet”, [online], 2015. Available from: <https://www.gov.uk/government/how-government-works> [2015, April, 17]

¹²⁸ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, หน้า 202.

ในรัฐสภาทำการลงมติถอดถอน (Impeachment)¹²⁹ เฉกเช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ อันเป็นวิธีตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจตุลาการในระบบรัฐสภา

2.1.3.2 การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี

ระบบการปกครองแบบประธานาธิบดีถือกำเนิดจากประเทศสหรัฐอเมริกา อันเป็นระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เปลี่ยนแปลงระบบการใช้อำนาจจากรูปแบบควบอำนาจของรัฐสภาอังกฤษ มาเป็นรูปแบบแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดเคร่งครัด เนื่องจากลักษณะพื้นฐานทางการเมืองและสังคมของสหรัฐอเมริกาที่ประกอบไปด้วยความแตกต่างของคนที่อยู่พหุหลากหลายเชื้อชาติ ทำให้มีนิสัยและวัฒนธรรมความเป็นอยู่ที่แตกต่าง รวมทั้งสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่กว้างใหญ่ ผู้นำทางการเมืองของอเมริกาในสมัยนั้นมีความเห็นว่าเมื่อได้ปลดแอกประกาศอิสรภาพแยกตนเองออกจากประเทศอังกฤษแล้ว ก็ควรมีระบบการปกครองในรูปแบบที่เหมาะสมกับอเมริกา เมื่อนักปกครองในยุคแรกเริ่มได้รับอิทธิพลทางการเมืองในสมัยนั้นมาจากแนวคิดทางการเมืองเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดของประชาชน และหลักการแบ่งแยกอำนาจ นอกจากนี้ การนำหลักการว่าด้วยการถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) มาใช้ในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของทั้งสามฝ่าย เพื่อเป็นหลักประกันว่าการทำงานอย่างเป็นอิสระของทั้งสามฝ่าย จะต้องมีความสัมพันธ์ต่อกันอยู่ เพื่อให้แต่ละฝ่ายสามารถตรวจสอบการทำงานและถ่วงดุลการใช้อำนาจของแต่ละฝ่ายได้ และเป็นการป้องกันการเป็นเผด็จการในการใช้อำนาจของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง¹³⁰ จึงให้กำเนิดรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรแสดงถึงความเป็นกฎหมายสูงสุดที่บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจและโครงสร้างทางปกครองได้อย่างเป็นรูปธรรมขึ้นมา

2.1.3.2.1 ลักษณะของการปกครองรูปแบบประธานาธิบดี

ประเทศสหรัฐอเมริกามีรูปแบบการปกครองแบบสาธารณรัฐ ที่มีรูปแบบการปกครองแบบระบบประธานาธิบดี มีหลักการสำคัญ คือ วางรากฐานโครงสร้างการใช้อำนาจอธิปไตยเป็นแบบแบ่งแยกการใช้อำนาจอย่างเด็ดขาด โดยเฉพาะอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร อันเป็นหลักการแบ่งแยกอำนาจค่อนข้างเคร่งครัด โดยที่องค์กรแต่ละฝ่ายไม่มีการก้าวท้าวกัน¹³¹ โดยเฉพาะการแยกอำนาจหน้าที่ฝ่ายบริหาร กับฝ่ายนิติบัญญัติ มีหลักการแบ่งแยกอำนาจที่สำคัญได้แก่ประธานาธิบดีที่ได้รับเลือกมาจากประชาชนจะเป็นผู้สรรหาและแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีโดยผ่าน

¹²⁹ มานิตย์ จุมปา, หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 120.

¹³⁰ Ibid, p. 50.

¹³¹ Arend Lijphart, Oxford Readings in Politics and Government : Parliamentary versus Presidential Government, p 41.

ความเห็นชอบจากรัฐสภาและรัฐมนตรีจะไม่สามารถเป็นสมาชิกสภาได้ ด้วยเหตุที่ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดังนั้น จึงต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อประชาชนในระบบประธานาธิบดีประมุขของรัฐต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อประชาชน¹³²

ระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยรูปแบบประธานาธิบดี มีลักษณะเด่น คือ ประมุขของประเทศกับหัวหน้าฝ่ายบริหารผู้ใช้อำนาจสูงสุดในฝ่ายบริหารนั้นเป็นบุคคลเดียวกัน¹³³ โดยเรียกตำแหน่งนั้นว่าประธานาธิบดี (President) มีที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งแตกต่างจากระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยรูปแบบรัฐสภาที่ประมุขกับหัวหน้าฝ่ายบริหารแยกออกจากกัน ซึ่งส่งผลให้ประธานาธิบดีสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ตำแหน่งประธานาธิบดีจึงเป็นตำแหน่งสูงสุดและมีความสำคัญมากต่อการปกครองเป็นอย่างมาก จึงสามารถแต่งตั้งผู้ช่วยให้ดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ในแต่ละกระทรวงตามความประสงค์ของประธานาธิบดี

2.1.3.2.2 ความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร

และอำนาจตุลาการ ตามหลักการควบคุม และตรวจสอบการใช้อำนาจ

ตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ว่าระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยรูปแบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกามุ่งเน้นการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้อย่างเด็ดขาด รวมทั้งนำหลักการว่าด้วยการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจมาใช้ประกอบในการบัญญัติรูปแบบโครงสร้างทางปกครองระบบประธานาธิบดี อันส่งผลต่อความสัมพันธ์ และการใช้อำนาจของ ฝ่ายนิติบัญญัติ อำนาจฝ่ายบริหาร และอำนาจฝ่ายตุลาการ ดังนี้

รัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกา หรือสภาองเกรส (Congress) เป็นสถาบันที่ใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสภาภายในสองสภาคือ สภาผู้แทนรัฐ (Senate) หรือวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives)¹³⁴ ซึ่งทั้งสองสภาสะท้อนถึงลักษณะของประเทศสหรัฐอเมริกาว่าประกอบขึ้นจากหลายส่วนที่มีลักษณะแตกต่างกัน สภาผู้แทนราษฎรจึงหมายถึงสภาที่เป็นตัวแทนประชาชนทุกคนของประเทศ ส่วนสภาผู้แทนรัฐคือสภาที่เป็นตัวแทนของรัฐต่าง ๆ¹³⁵ สภาองเกรสจึงมีอำนาจทางกระบวนการทางกฎหมายของสหรัฐอเมริกาอย่างเต็มที่ ในฐานะตัวแทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งเข้าไปดำเนินการทางกฎหมายที่สนองตอบต่อ

¹³² Ibid., p 43.

¹³³ มานิตย์ จุมปา, หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 120.

¹³⁴ มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายสหรัฐอเมริกา, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553), หน้า 33.

¹³⁵ อุษา ไบหยก และคณะ, การปกครองเปรียบเทียบ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555), หน้า 104.

เจตนารมณ์ของประชาชนชาวสหรัฐอเมริกา และในขณะที่ดำรงตำแหน่งห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารับเงินหรือตำแหน่งใด ๆ ในรัฐบาล¹³⁶ อันเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารมีควรมีตำแหน่งควบคู่กัน สภาองเกรสแบ่งการทำงานที่ออกเป็นสองสภาดังนี้

สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนทั่วประเทศ โดยวิธีการคำนวณสัดส่วนของประชากรในแต่ละ มลรัฐ ในอัตราส่วนสมาชิกผู้แทนราษฎร 1 คน ต่อพลเมือง 410,000 คน มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และจะต้องจัดการเลือกตั้งทุก ๆ สองปี ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร นอกเหนือจากการบัญญัติกฎหมาย คืออำนาจตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารดังนี้

1) อำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการริเริ่มการดำเนินการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อส่งให้สภาผู้แทนรัฐดำเนินการพิจารณาถอดถอนเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการออกจากตำแหน่ง (Impeachment)¹³⁷

2) อำนาจในการเสนอและพิจารณาร่างการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่ฝ่ายบริหาร¹³⁸

3) อำนาจในการพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาว่าขาดคุณสมบัติหรือไม่ โดยใช้วิธีการลงมติเสียงข้างมากตัดสิน¹³⁹

4) อำนาจถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนรัฐโดยใช้การลงมติถอดถอน 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด¹⁴⁰

¹³⁶ มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552), หน้า 60.

¹³⁷ มานิตย์ จุมปา, หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 130.

¹³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา มาตรา 1 ข้อ 7 “ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการจัดหารายได้ทุกฉบับต้องเสนอโดย สภาผู้แทนราษฎร แต่วุฒิสภาอาจเสนอหรือเห็นชอบโดยมีการแก้ไขเช่นเดียวกับร่างรัฐบัญญัติอื่น ๆ...”

¹³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา มาตรา 1 ข้อ 5 “ให้อำนาจแต่ละสภาเป็นผู้วินิจฉัยเกี่ยวกับการเลือกตั้งผลการเลือกตั้งและคุณสมบัติของสมาชิกสภาของตน ...”

¹⁴⁰ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอเมริกา, พิมพ์ครั้งที่ 14, (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2556), หน้า 137.

5) อำนาจในการพิจารณาและเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ ออกพันธบัตรรัฐบาลเพื่อกู้ยืมเงิน และการควบคุมการพาณิชย์¹⁴¹

สภาผู้แทนรัฐ (Senate) หรือวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากตัวแทนรัฐ แต่ละรัฐจะมีผู้แทนรัฐละสองคนรวมเป็นจำนวนสมาชิก 100 คน มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี แต่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาสูงจำนวน 1 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดในทุก 2 ปี สภาผู้แทนรัฐถือว่ามิบทบาทสำคัญในการถ่วงดุลการทำหน้าที่กับสภาผู้แทนราษฎรได้เป็นอย่างมาก อำนาจของสภาผู้แทนรัฐที่สำคัญคือการถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่กำหนดในรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้

1) อำนาจออกเสียงรับรองการยอมรับหรือปฏิเสธการทำสนธิสัญญา หรือข้อตกลงระหว่างประเทศ¹⁴²

2) อำนาจในการรับรองการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการที่ได้รับการเสนอชื่อจากประธานาธิบดี¹⁴³

3) อำนาจพิจารณาและตัดสินคดีการถอดถอนฝ่ายบริหารจากตำแหน่ง¹⁴⁴

4) อำนาจพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติของสมาชิกสภา ผู้แทนรัฐ ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาว่าขาดคุณสมบัติหรือไม่¹⁴⁵

¹⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา มาตรา 1 ข้อ 8 “รัฐสภามีอำนาจในการกำหนดและจัดเก็บภาษีอากร ภาษีศุลกากร และภาษีสรรพสามิตเพื่อใช้ในการชำระหนี้และดำเนินการด้านการป้องกันประเทศและจัดสวัสดิการทั่วไปของสหรัฐ แต่บรรดาภาษีอากร ภาษีศุลกากรและภาษีสรรพสามิต ต้องถูกจัดเก็บในอัตราเดียวกันทั่วประเทศ

รัฐสภามีอำนาจในการกู้ยืมเงินในนามของสหรัฐ”

รัฐสภาสามารถกำหนดกฎเกณฑ์ทั้งหมดที่ครอบคลุมการแปลงสัญชาติและกฎหมายอื่นๆ ที่ว่าด้วยเรื่องการล้มละลายให้เป็นหลักเกณฑ์เดียวกันทั่วสหรัฐ...”

¹⁴² รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา มาตรา 2 ข้อ 2 “ให้ประธานาธิบดีมีอำนาจในการทำสนธิสัญญาโดยได้รับคำแนะนำและความยินยอมจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงจำนวนสองในสามของสมาชิกวุฒิสภา...”

¹⁴³ มานิตย์ จุมปา, หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า130.

¹⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา มาตรา 1 ข้อ 3 “...วุฒิสภาแต่เพียงผู้เดียวที่มีอำนาจในการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง เมื่อวุฒิสภาจะดำเนินการดังกล่าว สมาชิกวุฒิสภาจะต้องปฏิญาณตน กรณีที่ประธานาธิบดี แห่งสหรัฐถูกพิจารณาเพิกถอน ประธานศาลฎีกาจะทำหน้าที่เป็นประธานในการพิจารณา และจะต้องมีเสียงลงมติถอดถอนด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่เข้าประชุม...”

¹⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา มาตรา 1 ข้อ 5 “ให้อำนาจแต่ละสภาเป็นผู้วินิจฉัยเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ผลการเลือกตั้งและคุณสมบัติของสมาชิกสภาของตน ...”

5) อำนาจถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนรัฐโดยใช้การลงมติถอดถอน 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาสูงทั้งหมด¹⁴⁶

นอกจากฝ่ายนิติบัญญัติจะมีสภาองเกรสเป็นสถาบันทางการเมืองที่เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีอำนาจในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการเป็นหลักแล้ว แต่การปฏิบัติหน้าที่ของสภาองเกรสอาจไร้ซึ่งประสิทธิภาพถ้าปราศจากการทำงานของสถาบันหนึ่งที่ตั้งขึ้นภายในอำนาจของสภาองเกรส นั่นคือ คณะกรรมการ (Committees) ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นคณะทำงานเพื่อถ่วงดุลอำนาจให้มีความละเอียดและมีเนื้อหาถูกต้องครบทุกด้านโดยเฉพาะกฎหมายที่มีผลกระทบต่อการเงินและสิทธิของประชาชน ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับสถานการณ์และความต้องการของประชาชน ดังนั้น คณะกรรมการจึงเปรียบเสมือนหน่วยงานด้านสืบสวนสอบสวนและการปฏิบัติการให้แก่สภาผู้แทนรัฐและสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่สำคัญของคณะกรรมการคือ ทำการศึกษาและพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่ถูกเสนอโดยสภาผู้แทนราษฎร หรือสภาผู้แทนรัฐ เพื่อทำการเสนอแนะให้แต่ละสภานำไปแก้ไขก่อนเสนอเข้าสภาองเกรสเพื่อพิจารณาในขั้นตอนต่อไป หรือการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาโต้สวนและมีอำนาจเรียกให้บุคคลเข้าให้ปากคำหรือเรียกพยานหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาโต้สวน รวมทั้งติดตามการทำงานของฝ่ายบริหารและประเมินการทำงานของฝ่ายบริหารพร้อมเสนอให้ดำเนินการแก้ไข โดยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมีส่วนสำคัญต่องานด้านนิติบัญญัติและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารเป็นอย่างมาก

สถาบันฝ่ายบริหารหรือประธานาธิบดี (President) เป็นตำแหน่งศูนย์รวมของการบริหารประเทศมีอำนาจทางบริหารสูงสุด ซึ่งต้องแบกรับความรับผิดชอบในการบริหารประเทศ ทำให้การเข้าสู่ตำแหน่งประธานาธิบดีจำเป็นต้องมีกระบวนการเลือกตั้งที่พิเศษกว่าการเลือกตั้งผู้แทนประชาชนอย่างทั่วไป การเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาได้รับเลือกตั้งโดยผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคน โดยเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมในทางทฤษฎีผ่านคณะผู้เลือกตั้ง แต่เป็นการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในทางปฏิบัติ¹⁴⁷ กล่าวคือ ประชาชนจะลงคะแนนเพื่อเลือกคณะเลือกตั้ง (Electoral College) เพื่อเข้าไปเป็นตัวแทนแสดงความต้องการของประชาชนว่าต้องการเลือกผู้ใดเป็นประธานาธิบดี ซึ่งจำนวนของคณะผู้เลือกตั้งจะขึ้นอยู่กับสัดส่วนของจำนวนประชากรในแต่ละรัฐ หากรัฐใดมีขนาดของจำนวนประชากรหนาแน่นก็จะได้จำนวนคณะผู้เลือกตั้งมากขึ้นด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อประชาชนเลือกคณะผู้เลือกตั้งเสร็จสิ้นแล้ว ก็จะเป็นอันทราบโดยปริยายว่าใครจะได้

¹⁴⁶ สมบัติ อารงธัญวงศ์, การเมืองอเมริกา, พิมพ์ครั้งที่ 14, (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2556), หน้า 137.

¹⁴⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ: แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ, หน้า156.

เป็นว่าที่ประธานาธิบดีคนต่อไปของสหรัฐอเมริกา เพราะคณะผู้เลือกตั้งที่ประชาชนเลือกมานั้น คือ บุคคลที่จะเลือกประธานาธิบดีที่ประชาชนต้องการ ดังนั้น เมื่อได้จำนวนคณะผู้เลือกตั้งในแต่ละรัฐ แล้วคณะผู้เลือกตั้งก็จะไปทำการลงคะแนนเลือกประธานาธิบดีอย่างเป็นทางการโดยตรง ซึ่งว่าที่ผู้สมัครประธานาธิบดีที่ได้รับคะแนนสูงสุดทั้งหมดของคณะผู้เลือกตั้งจะได้รับตำแหน่งประธานาธิบดี วิธีการเลือกตั้งแบบนี้ถือว่าการลงคะแนนเลือกตั้งประธานาธิบดีทางอ้อมผ่านการลงคะแนนให้กับคณะผู้เลือกตั้ง ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกามีวาระการดำรงตำแหน่ง วาระละ 4 ปี แต่ห้ามดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระ¹⁴⁸

ประธานาธิบดีเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญในฐานะที่ต้องเป็นตัวแทนของประเทศ ต้องดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการสูงสุดของกองทัพสหรัฐควบคู่กับการเป็นผู้นำทางการเมือง¹⁴⁹ จึงต้องแสดงออกถึงภาพลักษณ์ในนามของประชาชนชาวอเมริกา ประธานาธิบดีจึงเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลต่อโลกและระบบเศรษฐกิจโลก นโยบายทางการเมือง นโยบายทางเศรษฐกิจ หรือการประกาศสงครามของประธานาธิบดีย่อมมีผลกระทบต่อทุกประเทศด้วย เนื่องจากประธานาธิบดีมีฐานะทั้งเป็นประมุขของประเทศ ฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร และฐานะผู้บัญชาการสูงสุดของกองทัพสหรัฐ ทำให้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่สำคัญดังนี้

ประธานาธิบดีในฐานะประมุขของประเทศซึ่งหมายความรวมถึงหัวหน้าฝ่ายบริหารด้วยตามบทบัญญัติมาตรา 2 ของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติถึงอำนาจทางการบริหารของประธานาธิบดีไว้ว่า อำนาจการบริหารเป็นของประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีจึงต้องปฏิบัติหน้าที่และรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว ทั้งนี้ได้เปิดโอกาสให้ประธานาธิบดีสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาการกำหนดขอบเขตของภารกิจของประธานาธิบดี เมื่อมีสถานการณ์พิเศษอย่างการประกาศสงคราม อาทิ ประธานาธิบดีอับราฮัม ลินคอล์น เมื่อประกาศสงครามกลางเมือง ได้ขยายขอบเขตการใช้อำนาจโดยการจัดตั้งกองทัพเพื่อการสงครามและใช้เงินงบประมาณ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากสภาองเกรสเป็นต้น¹⁵⁰ ทั้งนี้ เพราะสถานการณ์ทำให้จำเป็นต้องใช้อำนาจในการขับเคลื่อนประเทศทั้งการกำหนดนโยบายกับต่างประเทศ การประกาศสงคราม หรือใช้อำนาจแก้ไขสถานการณ์

¹⁴⁸ มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา, หน้า 225.

¹⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา มาตรา 2 ข้อ 2 “ให้ประธานาธิบดีเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดของทั้งกองทัพบกและกองทัพเรือแห่งสหรัฐรวมทั้ง เป็นผู้บัญชาการสูงสุดของกองกำลังอาสาสมัครของมลรัฐต่างๆ ด้วยเมื่อมีการเรียกระดมกำลังอาสาสมัครให้มาปฏิบัติงานรับใช้ชาติโดยประธานาธิบดีสามารถสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานที่ขึ้นต่อฝ่ายบริหารเสนอความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับการทำงานในหน้าที่ของตนต่อประธานาธิบดีได้...”

¹⁵⁰ ชาญชัย แสวงศักดิ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ: แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ, หน้า 188.

ฉุกเฉิน โดยไม่ต้องรอการตัดสินใจจากสภาองเกรส เพราะอาจทำให้แก้ไขสถานการณ์ได้ไม่ทันต่อเหตุการณ์ นอกจากนี้ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามนโยบายของประธานาธิบดี ประธานาธิบดีในฐานะผู้นำฝ่ายบริหารจึงมีอำนาจเสนอชื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร รวมทั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการ เพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติและรู้ใจการทำงานของประธานาธิบดีทำให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเมื่อประธานาธิบดีเสนอรายชื่อเจ้าหน้าที่ที่ต้องการแล้ว จึงเสนอต่อไปยังสภาองเกรสเพื่อให้พิจารณารับรองและอนุมัติการแต่งตั้งต่อไป อันเป็นส่วนหนึ่งของระบบการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ ในฐานะที่ประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศจึงมีอำนาจในการให้อภัยโทษ¹⁵¹ เปรียบเทียบกับระบบการปกครองที่พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของประเทศอย่างเช่นประเทศอังกฤษ มีอำนาจที่จะอภัยโทษและภาคทัณฑ์ต่อผู้ต้องโทษที่กระทำความผิดกฎหมายกลางของสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ หลักการเรื่องอำนาจในการอภัยโทษนั้น มีจุดประสงค์เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อแก้ไขข้อผิดพลาดอันอาจเกิดขึ้นได้ของฝ่ายตุลาการ อันอาจเกิดจากการตัดสินใจที่ผิดพลาดของคณะลูกขุน การใช้อำนาจในการอภัยโทษของประธานาธิบดีจึงเป็นหลักประกันว่าผู้ต้องหาที่มีสิทธิที่จะได้รับความยุติธรรมอย่างแท้จริง

ประธานาธิบดีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจหน้าที่ถ่วงดุลและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาองเกรส) หรือเรียกว่าอำนาจของประธานาธิบดีทางนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นอำนาจที่สำคัญอย่างยิ่งสำหรับการปกครองระบบแยกอำนาจเด็ดขาด เมื่ออำนาจและสิทธิการเสนอร่างกฎหมายตกเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายเดียว ประธานาธิบดีในฐานะผู้ต้องนำกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติมาปฏิบัติ จึงมีหน้าที่ต้องรายงานนโยบาย พร้อมทั้งสถานการณ์ของประเทศให้แก่สภาองเกรสทราบ เพื่อที่สภาองเกรสจะได้ออกกฎหมายหรือมาตรการมาให้ฝ่ายบริหารใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้ประธานาธิบดียังมีอำนาจเรียกประชุมสภาองเกรสเพื่อเปิดการประชุมสมัยวิสามัญ เพื่อขอความร่วมมือจากสภาองเกรสในการออกกฎหมายหรือขอดำเนินการใด ๆ ที่เป็นผลดีต่อการบริหารประเทศ อำนาจในทางนิติบัญญัติของประธานาธิบดีอีกประการคือการออกกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ โดยอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติที่ออกโดยสภาองเกรส หรือจากรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ประธานาธิบดีสามารถออกกฎหมายเพื่อใช้ปฏิบัติได้ในกรณีที่เกิด

¹⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา มาตรา 2 ข้อ 2 “...ให้ประธานาธิบดีมีอำนาจในการลดโทษหรืออภัยโทษสำหรับการกระทำความผิดต่อสหรัฐ ยกเว้นกรณีที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง...”

เหตุการณ์จำเป็นเร่งด่วนในการปฏิบัติ และประการสุดท้ายคืออำนาจในการยับยั้งกฎหมาย (Veto)¹⁵² ตามมาตรา 1 ข้อ 7 แห่งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการถ่วงดุลอำนาจจากฝ่ายบริหารที่มีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เมื่อประธานาธิบดีไม่มีอำนาจควบคุมการทำงานของสภาองเกรสให้เป็นไปตามแนวทางบริหารหรือตามนโยบายของตนได้ ดังนั้น หากสภา คองเกรสดำเนินการใด ๆ หรือออกกฎหมายที่ไม่สอดคล้องหรือทำให้การบริหารงานของฝ่ายบริหารดำเนินไปด้วยความยากลำบาก ประธานาธิบดีจึงมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายของสภาองเกรส ซึ่งแม้จะเป็นเพียงการยับยั้งชั่วคราว แต่หากดำเนินการยับยั้งร่างกฎหมายภายในกำหนด 10 วัน ก่อนปิดสมัยประชุม คือประธานาธิบดีไม่ลงนามในร่างกฎหมายก็จะทำให้ร่างกฎหมายฉบับนั้นตกไปโดยปริยาย เรียกว่า การยับยั้งเงียบ (Pocket Veto)¹⁵³ ซึ่งการยับยั้งนี้ถือเป็นอำนาจเด็ดขาดของประธานาธิบดีที่ใช้สำหรับถ่วงดุลทางอำนาจกับสภาองเกรส

ประธานาธิบดีในฐานะผู้บัญชาการทหารสูงสุด จึงทำให้ประธานาธิบดีมีอำนาจสูงสุดในการควบคุมและสั่งการเหนือการปฏิบัติทางทหารทุกเหล่าทัพ จึงมีอำนาจโดยตรงในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้นำทางทหารชั้นนายพลด้วย อย่างไรก็ตาม อำนาจทางการทหารของประธานาธิบดีไม่ได้มีอำนาจเต็มจนปราศจากการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติกลไกการถ่วงดุลทางการทหารให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาองเกรส ว่าหากประธานาธิบดีต้องการแต่งตั้งหรือถอดถอนนายทหารระดับสูง จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองเกรสด้วย และการจัดสรรงบประมาณทางการทหาร รวมทั้งการใช้อำนาจทางการทหารของประธานาธิบดีจะต้องอยู่ภายในขอบเขตที่สภาองเกรสกำหนดไว้เพียงเท่านั้น¹⁵⁴

สถาบันตุลาการ เป็นสถาบันหลักของระบบยุติธรรมสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นที่พึงในหลักประกันให้แก่ประชาชนว่าจะได้รับความคุ้มครองสิทธิภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียมและมีความยุติธรรม องค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาคดีของระบบตุลาการของสหรัฐอเมริกาคือ การมีคณะลูกขุนที่ได้รับคัดเลือกมาจากประชาชนที่มีคุณสมบัติเกี่ยวข้องกับลักษณะคดีความนั้น เพื่อทำหน้าที่ตัดสินชี้ขาดคดี คณะลูกขุนจึงเปรียบเสมือนเครื่องมือสำคัญสำหรับคานอำนาจในการตัดสินคดีของผู้พิพากษา ในขณะที่ผู้พิพากษาเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น¹⁵⁵

¹⁵² มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา, หน้า 63.

¹⁵³ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอเมริกา, หน้า 196.

¹⁵⁴ มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา, หน้า 98.

¹⁵⁵ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอเมริกา, หน้า 240.

สำหรับการแต่งตั้งฝ่ายตุลาการนั้น ถึงแม้จะเป็นอำนาจของประธานาธิบดีในการเสนอรายชื่อบุคคลให้มาดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา และต้องผ่านการรับรองจากสภาผู้แทนรัฐก็ตาม แต่เมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้ว ผู้พิพากษาแต่ละคนจะสามารถดำรงตำแหน่งได้ไปตลอดชีวิตตราบใดที่ยังสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม รวมทั้งได้รับค่าตอบแทนตลอดระยะเวลาที่ปฏิบัติหน้าที่¹⁵⁶ ซึ่งเป็นหลักประกันความอิสระในการพิจารณาคดีของผู้พิพากษาว่าจะไม่ถูกกดดันทางการเมืองจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ผู้พิพากษาจึงมีอิสระในการพิจารณาคดีรวมทั้งตีความการกระทำทางฝ่ายบริหารของประธานาธิบดีให้อยู่ภายในการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการถ่วงดุลอำนาจจากฝ่ายตุลาการที่มีต่ออำนาจฝ่ายบริหาร รวมทั้งการให้อำนาจพิจารณาความหรือให้ความเห็นของศาลสูงต่อการตีความกฎหมายทั้งระดับมลรัฐและของรัฐบาลกลางที่ออกโดยสภาองเกรส ว่าขัดแย้งต่อหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาหรือไม่ อันเป็นกระบวนการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติภายหลังที่มีการประกาศใช้กฎหมายแล้ว¹⁵⁷

กล่าวโดยสรุปคือ ถึงแม้ระบบการปกครองแบบประธานาธิบดีจะแยกการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างเด็ดขาดออกเป็น อำนาจฝ่ายบริหาร อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติและอำนาจฝ่ายตุลาการ ซึ่งต่างฝ่ายต่างไม่สามารถก้าวก่ายหรือครอบงำการทำงานของกันและกันได้แต่รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติกลไกการถ่วงดุลและตรวจสอบการทำงาน โดยให้แต่ละอำนาจต่างถ่วงดุลกันและกัน เริ่มต้นตั้งแต่กระบวนการให้เด้ามาซึ่งฝ่ายบริหาร หรือการเสนอชื่อแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รัฐ จะต้องผ่านการรับรองจากฝ่ายนิติบัญญัติก่อน ถึงแม้ฝ่ายบริหารจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่สามารถใช้อำนาจยับยั้งร่างกฎหมายก่อนที่จะประกาศใช้ได้ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้กฎหมายจะประกาศใช้แล้วรัฐธรรมนูญก็ได้ให้อำนาจฝ่ายตุลาการ (ศาลสูง) ทำหน้าที่พิจารณาว่ากฎหมายที่ประกาศใช้นั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญสหรัฐอันเป็นกฎหมายสูงสุด ซึ่งเป็นอีกหนึ่งกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ หากฝ่ายบริหารหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูง รวมทั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการมีพฤติกรรมทำผิดอย่างร้ายแรงหรือใช้อำนาจ

¹⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา มาตรา 3 ข้อ 1 “อำนาจตุลาการของสหรัฐเป็นของศาลฎีกาและศาลระดับรองลงมาตามที่รัฐสภาได้จัดตั้งขึ้น ทั้งนี้ให้ผู้พิพากษาของทั้งศาลฎีกาและศาลระดับรองลงมาดำรงตำแหน่งตราบเท่าที่มีความประพฤติดีงาม และให้ได้รับค่าตอบแทนจากการปฏิบัติหน้าที่ในช่วงเวลานั้น ซึ่งไม่อาจลดค่าตอบแทนลงตลอดระยะเวลาที่ยังดำรงตำแหน่งอยู่”

¹⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา มาตรา 3 ข้อ 2 “อำนาจตุลาการครอบคลุมทุกคดีในหลักกฎหมายและหลักแห่งความยุติธรรมที่เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญนี้ บรรดากฎหมายแห่งสหรัฐและสนธิสัญญาที่จัดทำขึ้นภายใต้อำนาจของสหรัฐ...รวมถึงคดีพิพาทระหว่างสองมลรัฐขึ้นไป และระหว่างพลเมืองของมลรัฐอื่น...”

อย่างไม่ถูกต้อง สภาครองเกรสจะทำหน้าที่ไต่สวนและพิจารณาถอดถอนประธานาธิบดี เจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง รวมทั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการ ให้ออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งเรียกว่าเป็นลักษณะการใช้อำนาจอัยด้วยอำนาจนั้นเอง อันเป็นการนำแนวคิดทางการเมืองของนักปรัชญาการเมืองอย่างมองเตสกีเออ มาปรับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.1.3.3 การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา

ประเทศฝรั่งเศสได้พัฒนารูปแบบการปกครองขึ้นจากความล้มเหลวในการใช้ระบอบการปกครองแบบรัฐสภา เนื่องจากลักษณะทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองที่มีเอกลักษณ์ระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิมจึงไม่สามารถใช้บริหารประเทศฝรั่งเศสอย่างมีประสิทธิภาพได้ พัฒนาการทางการเมืองของประเทศฝรั่งเศสค่อนข้างจะรุนแรงและเป็นเด็ดขาด ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้และใส่ใจในแนวคิดทางการเมืองว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพในสมัยนั้น จนนำมาสู่การยกเลิกระบอบการปกครองด้วยพระมหากษัตริย์ เริ่มการปกครองแบบสาธารณรัฐอันมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ในช่วงยุคแรกของการเปลี่ยนแปลงปกครองนั้น ประเทศฝรั่งเศสก็ไม่ต่างจากหลาย ๆ ประเทศที่ประสบปัญหาทางการเมือง และมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองและรัฐธรรมนูญอยู่หลายครั้ง ประเทศฝรั่งเศสเคยปกครองทั้งรูปแบบสาธารณรัฐที่มีประมุขสูงสุดดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ทำงานควบคู่ไปกับนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร จนถึงรูปแบบจักรวรรดิในสมัยที่ปกครองโดย นโปเลียน โบนาปาร์ท ซึ่งในยุคของจักรวรรดิถือได้ว่าเป็นยุคตกต่ำด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวฝรั่งเศส¹⁵⁸

ปัญหาทางการเมืองของประเทศฝรั่งเศสก่อนการเปลี่ยนระบอบการปกครองมาเป็นรูปแบบผสม ในการปกครองภายในรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 5 นั้น คือการบริหารงานของรัฐบาลที่ขาดประสิทธิภาพ ถูกรัฐสภากดดันจนทำให้อายุเฉลี่ยของรัฐบาลแต่ละสมัยมีอายุเพียงแค่ประมาณ 6 เดือน ทำให้รัฐบาลแต่ละคณะไม่อาจดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินได้ตามนโยบายอย่างต่อเนื่องมีประสิทธิภาพได้¹⁵⁹ ประกอบกับการเมืองของฝรั่งเศสประกอบด้วยระบบพรรคการเมืองหลายพรรคแบ่งพรรคแบ่งพวก¹⁶⁰ ต่างจากประเทศสหรัฐอเมริกา หรือประเทศอังกฤษที่มีพรรคการเมืองใหญ่เพียงสองพรรค จึงทำให้รัฐบาลฝรั่งเศสมีโอกาสเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคสูงมากสาเหตุเหล่านั้น เป็นเพราะนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเป็นรัฐบาลผสมซึ่งตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมืองในสภา เมื่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลไม่อาจตกลงผลประโยชน์ได้ตั้งความต้องการของพรรค

¹⁵⁸ ชาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ:แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ, หน้า 263.

¹⁵⁹ John Bell, French Constitutional Law, (New York: Oxford University Press Inc.1992), p. 11.

¹⁶⁰ Ibid, p. 10.

การเมืองที่เป็นเสียงสนับสนุนในสภา ก็ถูกบีบให้ลาออกก่อนที่จะมีการลงมติอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยรัฐสภา เมื่อไม่มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจเกิดขึ้นประธานาธิบดีของฝรั่งเศสก็ไม่อาจใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญประกาศยุบสภาได้ ประกอบกับกลไกการถ่วงดุลอำนาจในระบบรัฐสภาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 4 อันบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการยุบสภานั้น ทำให้เป็นไปได้ยากมากที่ประธานาธิบดีจะสามารถประกาศยุบสภาได้ ฝ่ายบริหารโดยนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลจึงตกเป็นฝ่ายตั้งรับอย่างเดียว เมื่อคณะรัฐบาลถูกฝ่ายนิติบัญญัติชี้ว่าจะยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาลก็มีผลทำให้รัฐบาลตัดสินใจลาออก¹⁶¹ จนนำมาสู่การแก้ไขและยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ที่กำหนดกลไกและให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีมากขึ้น เพื่อใช้ในการถ่วงดุลอำนาจของรัฐสภาให้เกิดดุลภาพในการปกครอง

2.1.3.3.1 ลักษณะของรูปแบบการปกครองแบบกึ่งประธานาธิบดี

ในปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 5 ซึ่งถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ทำให้ระบบการเมืองของฝรั่งเศสมีประสิทธิภาพจนกลายเป็นต้นแบบของการร่างรัฐธรรมนูญของอีกหลาย ๆ ประเทศ รัฐธรรมนูญดังกล่าวยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่ปรับให้สอดคล้องกับการถ่วงดุลอำนาจในรัฐสภามากขึ้นพร้อมกับการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้แก่ประธานาธิบดีและฝ่ายบริหารในรัฐสภา และเคารพต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งมีหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการด้วย¹⁶²

ลักษณะสำคัญของระบบกึ่งประธานาธิบดี คือ ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน¹⁶³ ซึ่งประธานาธิบดีมีฐานะเป็นทั้งประมุขของรัฐและหัวหน้าฝ่ายบริหาร เมื่อได้ผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแล้วจากนั้นประธานาธิบดีจึงทำการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีขึ้นมาเป็นผู้ช่วยในการบริหารประเทศ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5¹⁶⁴ และนายกรัฐมนตรีกับคณะรัฐบาลจึงเป็นผู้รับผิดชอบต่อสภาโดยสมาชิกรัฐสภามาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลได้ แต่อำนาจในการประกาศยุบสภาเป็นอำนาจของประธานาธิบดี อันเป็นระบบกลไกทาง

¹⁶¹ ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ:แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ, หน้า 281.

¹⁶² John Bell, French Constitutional Law, p. 13.

¹⁶³ ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ:แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ, หน้า 298.

¹⁶⁴ Ibid, p. 17.

การเมืองที่มีลักษณะและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายอำนาจนิติบัญญัติ ฝ่ายอำนาจบริหาร และฝ่ายอำนาจตุลาการ ทำการตรวจสอบและถ่วงดุลกันอย่างสมดุล ดังนี้

2.1.3.3.2 ความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ตามหลักการควบคุม และตรวจสอบการใช้อำนาจ

สถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ หรือรัฐสภา เป็นสถาบันที่ใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งมีที่มาต่างกัน สภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ดำรงตำแหน่งวาระละ 5 ปี ส่วนวุฒิสภานั้นได้รับการเลือกตั้งแบบโดยอ้อมโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาจังหวัดและตัวแทนของสภาเทศบาล มีวาระการดำรงตำแหน่งวาระละ 9 ปี¹⁶⁵ ด้วยเหตุนี้อำนาจของวุฒิสภาในรัฐสภาฝรั่งเศสจึงมีน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่มีอำนาจอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล และไม่มีอำนาจพิจารณาแก้ไขร่างกฎหมายที่เสนอขึ้นมาโดยสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ รัฐสภาฝรั่งเศสมีอำนาจในการตรากฎหมายและให้การอนุมัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงิน และกฎหมายที่กระทบต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของรัฐและการปกครอง รวมทั้งกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ และทรัพย์สินของประชาชน¹⁶⁶

อำนาจที่สำคัญของรัฐสภาฝรั่งเศสในการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร ได้แก่ การให้ความยินยอมในประกาศสงคราม และในกรณีที่คณะรัฐมนตรีประกาศใช้ กฎอัยการศึกเกิน 15 วัน ต้องได้รับความยินยอมจากสภา¹⁶⁷ การเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีและ คณะรัฐบาลถูกยื่นญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยเป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว¹⁶⁸ ซึ่งหากรัฐบาลถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจแล้วจะต้องลาออก แล้วเปิดโอกาสให้ประธานาธิบดีเลือกนายกรัฐมนตรีเข้ามาทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร

¹⁶⁵ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 24 “รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับการเลือกตั้งโดยตรง วุฒิสภาได้รับการเลือกตั้งโดยอ้อม วุฒิสภาเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งสาธารณรัฐชาวฝรั่งเศส ซึ่งตั้งถิ่นฐานอยู่นอกสาธารณรัฐย่อมมีตัวแทนในวุฒิสภา”

¹⁶⁶ John Bell, *French Constitutional Law*, p. 87-88. , และโปรตุเกตุรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 34.

¹⁶⁷ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 35 “การประกาศสงครามต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา”และ มาตรา 36 “การประกาศกฎอัยการศึกจะต้องกระทำโดยรัฐกฤษฎีกาที่ออกในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี การขยายระยะเวลาการใช้กฎอัยการศึกเกินกว่าสิบสองวันจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภา”

¹⁶⁸ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 49 “...สภาผู้แทนราษฎรอาจขอให้รัฐบาลแสดงความรับผิดชอบโดยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐบาล...”

สถาบันฝ่ายบริหาร ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ของประเทศฝรั่งเศส ได้ใช้กลไกการใช้อำนาจฝ่ายบริหารในระบบทวิภาคี กล่าว คือ ฝ่ายบริหารประกอบด้วย ประธานาธิบดี และนายกรัฐมนตรี¹⁶⁹

ประธานาธิบดีในฐานะประมุขของประเทศและหัวหน้าสูงสุดฝ่ายบริหาร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง การเลือกตั้งประธานาธิบดีของฝรั่งเศสต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาด ซึ่งในบางกรณีจึงจำเป็นต้องจัดให้มีการเลือกตั้งรอบสอง เพื่อให้ได้คะแนนเสียงที่เกินครึ่ง เมื่อได้รับตำแหน่งแล้วจะดำรงตำแหน่งวาระละ 7 ปี¹⁷⁰ อำนาจสำคัญของประธานาธิบดี ในฐานะของการเป็นประมุขของรัฐและผู้นำฝ่ายบริหาร ทำให้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ ค.ศ. 1958 ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด 2 ดังต่อไปนี้ อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลให้เป็นสถาบันการเมืองเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ เป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี มีอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีขึ้นมาเป็นผู้ช่วยบริหารราชการแผ่นดินให้แก่ประธานาธิบดี และให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อนายกรัฐมนตรีนำคณะรัฐบาลออก¹⁷¹ อันเนื่องมาจากได้รับความไม่ไว้วางใจจากรัฐสภา มีอำนาจลงนามประกาศใช้กฎหมายที่ผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภา รวมทั้งเป็นผู้กำหนดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติในกรณีที่มีความสำคัญต่อประเทศ มีอำนาจในการแต่งตั้งเอกอัครราชทูตผู้แทนจากต่างประเทศที่มาประจำในประเทศและการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน นอกจากนี้ประธานาธิบดีมีอำนาจยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ทุกกรณี โดยไม่ต้องมีเงื่อนไขว่าต้องรอสภานิติบัญญัติแห่งชาติยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจต่อนายกรัฐมนตรีก่อน¹⁷² เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการถ่วงดุลในรัฐสภาอย่างที่เกิดในยุคสาธารณรัฐที่ 4 อำนาจในการยุบสภาของประธานาธิบดีเป็นกลไกที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้นเพื่อให้ประธานาธิบดีสามารถถ่วงดุลอำนาจกับสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ในกรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลของประธานาธิบดี ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดเสถียรภาพทางการเมืองของฝรั่งเศสที่เป็นปัญหามาช้านาน ซึ่งอำนาจดังกล่าวนั้น ในระบบการปกครองรูปแบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา นั้น มิได้ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา

¹⁶⁹ ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ:แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ, หน้า 285.

¹⁷⁰ John Bell, *French Constitutional Law*, p.246.

¹⁷¹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 8 “ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อนายกรัฐมนตรีลาออกจากคณะรัฐบาล ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้แต่งตั้งและให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี”

¹⁷² รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 12 “ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอาจประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ ภายหลังจากที่ได้ปรึกษากับนายกรัฐมนตรี และประธานสภาทั้งสอง...”

ไว้ และสหรัฐอเมริกาไม่เคยมีปัญหาการขาดเสถียรภาพทางการบริหารอันเกิดจากกลไกทางรัฐสภา อย่างที่เคยเกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศส นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ยังเปิดโอกาสให้ ประธานาธิบดีสามารถสร้างความชอบธรรมในการบริหารประเทศโดยการให้อำนาจประธานาธิบดีนำ ประเด็นที่ขัดแย้งทางการเมือง หรือกรณีที่ขัดแย้งกับฝ่ายนิติบัญญัติ เสนอให้ประชาชนเป็นผู้ลงมติได้ ทุกกรณี เพื่อเป็นการสร้างความชอบธรรมในการตัดสินใจ จึงคืนอำนาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทาง การเมือง¹⁷³

นายกรัฐมนตรี เป็นตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี อยู่ใน ฐานะผู้ใต้บังคับบัญชาของประธานาธิบดี¹⁷⁴ เพราะหากให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรี อาจเกิดปัญหาการไร้เสถียรภาพเช่นเดิมได้ การบริหารงานของรัฐบาลภายใต้การนำของ นายกรัฐมนตรีนั้นไม่จำเป็นต้องขอความไว้วางใจจากรัฐสภาซึ่งเป็นการป้องกันการลาออกของรัฐบาล เมื่อเห็นว่าจะไม่ได้รับเสียงสนับสนุนในสภานอกจากนี้ รัฐบาลยังสามารถดำเนินการตรวจสอบและ ถ่วงดุลอำนาจทางนิติบัญญัติโดยการแปรญัตติคัดค้านร่างกฎหมายที่รัฐบาลเห็นว่าไม่สอดคล้องกับ วัตถุประสงค์และงบประมาณการบริหารแผ่นดินได้¹⁷⁵ อย่างไรก็ตาม นายกรัฐมนตรีและคณะต้องรับผิดชอบต่อ สภาหากโดนยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล¹⁷⁶ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วเป็นไปได้ยาก เพราะประธานาธิบดี มักจะแต่งตั้งสมาชิกพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดย นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจะต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกรัฐสภาหรือไม่ดำรงตำแหน่งอื่นใด ทั้งในทางราชการและวิชาชีพอื่น ๆ

คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และศาลสูง เป็นผู้ใช้อำนาจฝ่ายตุลาการ ใน การพิจารณาคดีพิเศษเกี่ยวกับการเมืองโดยเฉพาะ เพื่อเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่าย บริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ สำหรับคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี และประธานสภาผู้แทนราษฎรกับประธานวุฒิสภา¹⁷⁷ ศาลสูงจะพิจารณาคดีอาญาเกี่ยวกับผู้ดำรง

¹⁷³ ชาญชัย แสงวงศ์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ:แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ*, หน้า 290.

¹⁷⁴ มานิตย์ จุมปา, *หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ*, หน้า 47.

¹⁷⁵ ชาญชัย แสงวงศ์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ:แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ*, หน้า 291.

¹⁷⁶ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 50 “เมื่อสภาผู้แทนลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล หรือไม่เห็นชอบกับแผนงานหรือคำแถลงนโยบายทั่วไป ของรัฐบาล นายกรัฐมนตรีต้องยื่นใบลาออกจากตำแหน่งของ คณะรัฐบาลต่อประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ”

¹⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 67 “ให้มีการจัดตั้งศาลอาญาชั้นสูง ศาลอาญา ชั้นสูงประกอบด้วยผู้พิพากษาซึ่งสภาแต่ละสภาเลือกจากสมาชิกของตนในจำนวนที่เท่ากัน ภายหลังจากการเลือกตั้ง ทั่วไปหรือการเลือกตั้งบางส่วนทุกครั้งของแต่ละสภา และให้ผู้พิพากษาศาลดังกล่าวเลือกประธานจากบรรดาผู้ พิพากษาด้วยตนเอง”

ตำแหน่งทางการเมืองสำหรับตำแหน่งประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรีเป็นพิเศษในกรณีที่มีการถูกกล่าวหาอย่างร้ายแรงเกี่ยวกับการทุจริตหรือทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง¹⁷⁸ นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญ หรือกระบวนการลงประชามติให้แก่ประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรี รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับของทั้งสองสภา ร่างรัฐบัญญัติ และสนธิสัญญา แต่ไม่มีอำนาจตรวจสอบรัฐบัญญัติที่ผ่านการลงประชามติมาแล้ว¹⁷⁹



¹⁷⁸ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 68 “ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐต้องรับผิดชอบต่อการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของตนก็ต่อเมื่อ เป็นกรณีที่ที่มีการทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐจะถูกกล่าวหาว่ากระทำการดังกล่าวได้ก็แต่โดยมติของสภาทั้งสองที่ได้ ออกเสียงลงคะแนนเช่นเดียวกันอย่างเปิดเผย และโดยเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของแต่ละสภา ในกรณีดังกล่าวให้ศาลอาญาชั้นสูงเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดการกระทำของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ”

¹⁷⁹ ชาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ: แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ, หน้า 287.

บทที่ 3

พัฒนาการการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยรูปแบบรัฐสภาของประเทศไทย และวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี

3.1 การปกครองของประเทศไทยก่อนการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง พุทธศักราช 2475

การปกครองของประเทศไทยแต่เดิมนั้น มีระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้อยู่ในฐานะสูงสุดและมีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ดังนั้นอำนาจอธิปไตยจึงรวมศูนย์อยู่ที่กษัตริย์ ทรงเป็นทั้งประมุขของรัฐ เป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ การบริหารราชการแผ่นดินจะขึ้นตรงต่อกษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว การปกครองในลักษณะนี้มีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย อยุธยา และรัตนโกสินทร์ จนกระทั่งสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชการที่ 5) ต่อเนื่องมาจนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชการที่ 6) ได้ทรงพยายามปฏิรูประบบสังคมและการเมืองของไทยให้ก้าวหน้า และมีความใกล้เคียงกับประเทศตะวันตกมากยิ่งขึ้น

แนวทางการนำระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขหรือราชาธิปไตยแบบประเทศอังกฤษมาใช้ในระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทย เริ่มเป็นรูปธรรมเมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ทรงริเริ่มทดลองการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยการจัดตั้งดุสิตธานีเมืองประชาธิปไตยขึ้นในบริเวณพระราชวังดุสิต ใน พ.ศ. 2461 โดยวัตถุประสงค์ให้บรรดาข้าราชการได้ทดลองปกครองตนเองในนครดุสิตธานี¹⁸⁰ ทั้งยังทรงจัดตั้งหน่วยบริหารจัดการซึ่งเรียกว่ากระทรวงขึ้นมาเพื่อให้การบริหารแผ่นดินมีความทันสมัยมากขึ้น ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) ทรงมีพระวิสัยทัศน์ถึงความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงการปกครองให้ทันสมัย และต้องเตรียมการให้เกิดความพร้อมทั้งเหล่าข้าราชการและขุนนาง ทรงจัดตั้งอภิรัฐมนตรีสภาเพื่อเป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ทรงมอบหมายให้อภิรัฐมนตรีสภาวางระเบียบสำหรับจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี เพื่อเป็นสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ และทรงมอบหมายให้อภิรัฐมนตรีวางรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ด้วยการแก้ไขปรับปรุง

¹⁸⁰ สันติสุข โสภณศิริ, สถาบันพระมหากษัตริย์กับประชาธิปไตย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ:มูลนิธิเด็ก, 2555), หน้า 108.

สุขาภิบาลที่มีอยู่ให้เป็นเทศบาล¹⁸¹ ทั้งทรงเตรียมการร่างรัฐธรรมนูญไว้ และจะประกาศใช้เมื่อประชาชนเริ่มมีพื้นฐานความรู้อ่านออกเขียนได้ แต่เนื่องจากอภิรัฐมนตรีมีความเห็นว่า ประชาชนยังไม่พร้อมกับการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง จึงไม่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองโดยคณะราษฎร¹⁸²

3.2 พัฒนาการปกครองของประเทศไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง

การเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองของประเทศไทยในพุทธศักราช 2475 เกิดขึ้นโดยกลุ่มปัญญาชนที่ได้รับการศึกษาจากต่างประเทศ โดยเฉพาะในทวีปยุโรปจึงเห็นความเจริญของบ้านเมืองในสมัยนั้นที่ประกอบกับระบบการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยซึ่งเมื่อมองย้อนกลับมาดูระบบการเมืองของประเทศไทยในสมัยนั้นประกอบกับในขณะนั้นเศรษฐกิจและการเงินการคลังของประเทศกำลังตกต่ำ เหล่าปัญญาชนจึงคิดว่าอาจเป็นเพราะการบริหารประเทศที่บกพร่องของพระมหากษัตริย์ และการใช้จ่ายเงินเพื่อบำรุงสถาบันพระมหากษัตริย์ที่ฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็นจนนำมาสู่การปลดและเลิกจ้างข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหารมากมาย¹⁸³ นอกจากนี้ระบอบการเมืองการปกครองของไทยในยุคสมัยนั้นมีความล้าหลังไม่สอดคล้องกับการปกครองของนานาอารยประเทศที่ยึดถือแนวคิดประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการปกครองที่ให้ประชาชนเป็นผู้ปกครอง แนวคิดการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นส่งเสริมให้ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จึงสมควรที่ประชาชนจะมีโอกาสได้ใช้ความรู้ความสามารถเข้ามาบริหารจัดการประเทศให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมชาติตะวันตก¹⁸⁴ ด้วยสาเหตุดังกล่าวจึงนำมาสู่การยึดอำนาจการปกครองไปจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชการที่ 7) และเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะบุคคลที่เรียกตนเองว่า “คณะราษฎร” ประกอบด้วย พันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา (ยศในขณะนั้น) ผู้นำทางทหาร และนายปรีดี พนมยงค์ ผู้นำฝ่ายพลเรือน เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475

หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎร คณะราษฎรจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2474 คณะราษฎรได้ทำการ

¹⁸¹ ปรีชา วงศ์ราษฎร์, “การเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองไทย พ.ศ. 2475”, เข้าถึงเมื่อ 2 เมษายน 2558, <http://www.oknation.net/blog/dhiwakorn/2014/10/01/entry-1>,

¹⁸² สันติสุข โสภณศิริ, สถาบันพระมหากษัตริย์กับประชาธิปไตย, หน้า 126.

¹⁸³ ไกสร ดันดีพงษ์, อำนาจที่ยิ่งใหญ่, พิมพ์ครั้งที่ 1 (เชียงใหม่:เอราวัณการพิมพ์,2553),หน้า 5.

¹⁸⁴ อรรถพรณ ลินะเปสนันท์, “แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในรัฐธรรมนูญไทย:ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2551),หน้า 37.

ปรับปรุงและยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ซึ่งได้กำหนดให้ประเทศไทยเปลี่ยนระบอบการปกครองเป็นระบอบการปกครองรูปแบบรัฐสภา โดยยังคงให้พระมหากษัตริย์อยู่ในฐานะประมุขของประเทศที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่กระนั้นการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยยังไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองเกิดการปฏิวัติรัฐประหารอย่างต่อเนื่อง เหตุการณ์เหล่านี้เป็นการแสดงออกถึงลักษณะสังคมประชาธิปไตยแบบประเทศไทย ในแต่ละช่วงเวลาอันส่งผลกระทบต่อการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาอันนำมาซึ่งการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญหลากหลายฉบับและวิธีการสรรหาตัวบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารที่แตกต่างกัน ดังนั้นจึงขอแบ่งช่วงเวลาการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยดังต่อไปนี้

3.2.1 ช่วงเริ่มต้นของการปกครองระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. 2474 – พ.ศ. 2500

หลังจากการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา การเริ่มต้นการปกครองระบอบประชาธิปไตยในช่วงระยะเวลาห้าปีแรกนั้น เต็มไปด้วยความไม่มีเสถียรภาพของคณะรัฐบาลโดยคณะราษฎร รัฐบาลในขณะนั้นมีพระยามโนปกรณนิติธาดา ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือนายกรัฐมนตรี ซึ่งรัฐธรรมนูญสมัยนั้นเรียกชื่อตำแหน่งนายกรัฐมนตรีว่า “ประธานคณะกรรมการราษฎร”¹⁸⁵ จึงถือว่าพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกของประเทศไทย ในขณะนั้นพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2474 กำหนดชื่อตำแหน่งนายกรัฐมนตรี คือ ประธานคณะกรรมการราษฎร และเปลี่ยนชื่อใหม่เป็น “นายกรัฐมนตรี” เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และใช้ชื่อนายกรัฐมนตรีมาจนทุกวันนี้ แรกเริ่มนั้นพระยามโนปกรณนิติธาดาได้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรี) ติดต่อกันถึง 3 สมัย แล้วถูกรัฐประหารยึดอำนาจ เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2476 โดยพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา ซึ่งเป็นหนึ่งในบุคคลสำคัญของคณะราษฎรที่ร่วมปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง อันเนื่องมาจากมีความไม่เห็นด้วยกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจให้เป็นแบบสังคมนิยมของรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา¹⁸⁶ พันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนาจึงเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 2 ของประเทศไทย ซึ่งดำรงตำแหน่งถึง 4 สมัย ต่อด้วย จอมพล ป. พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี 2 สมัย และต่อด้วยพันตรี ควง อภัยวงศ์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี 1 สมัย ซึ่งทั้งสอง

¹⁸⁵ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2474 , “มาตรา 32 คณะกรรมการราษฎรประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการราษฎร 1 นาย และกรรมการราษฎร 14 นายรวมเป็น 15 นาย”

¹⁸⁶ “ประวัติการเมืองการปกครองไทย”, สถาบันพระปกเกล้า, (2 เมษายน 2558.), <http://www.senate.go.th/km /data/political.doc>.

เป็นบุคคลสำคัญของคณะราษฎร จากนั้นนายทิว บุนยเกตุ เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 5 โดยมติของสภาผู้แทนราษฎรแต่ลาออกเนื่องจากต้องการเปิดโอกาสให้บุคคลที่เหมาะสมกว่าตนมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จากนั้นหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ได้ถูกเสนอชื่อเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 6 โดยผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน (นายปรีดี พนมยงค์) ต่อจากนั้น พันตรี ควง อกัยวงศ์ ก็กลับมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร ต่อด้วยนายปรีดี พนมยงค์ โดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2489 และดำรงตำแหน่งติดต่อกันถึง 2 สมัย ก่อนลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเนื่องจากกรณีการสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล รัชกาลที่ 8 ต่อจากนั้น พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 8 โดยมติของสภาผู้แทนราษฎร แต่ถูกพลโท ผิน ชุณหะวัณ นำกำลังทหารยึดอำนาจจากปกครองจากรัฐบาล พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ อันมีฉนวนสาเหตุมาจากกรณีการสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล รัชกาลที่ 8 ที่รัฐบาลไม่สามารถหาข้อยุติของเหตุการณ์ดังกล่าวได้¹⁸⁷ นอกจากนี้ ยังเกิดจากสาเหตุการทุจริตโครงการซื้ออุปกรณ์ทางการเกษตรซึ่งเป็นประเด็นทุจริตสำคัญในยุคสมัยนั้น¹⁸⁸ คณะรัฐประหารในครั้งนั้นถูกเรียกว่า “คณะทหารแห่งชาติ” เพราะมีจุดประสงค์ในการรัฐประหารคือทำให้บ้านเมืองที่กำลังแตกแยกจากกรณีสวรรคตของรัชกาลที่ 8 กลับมาสงบเรียบร้อยอีกครั้งหนึ่ง การรัฐประหารในครั้งนั้น พลโท ผิน ชุณหะวัณ มิได้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารเอง แต่ได้ยกตำแหน่งนายกรัฐมนตรีให้แก่จอมพล ป. พิบูลย์สงคราม กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง และดำรงตำแหน่งติดต่อกันอีก 6 สมัย ยาวนานถึง 10 ปี จากนั้นจึงถูกจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ กระทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2500 เป็นการสิ้นสุดช่วงเริ่มต้นของการปกครองระบอบประชาธิปไตย หรือยุคการปกครองโดยคณะราษฎร

ลักษณะการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยรูปแบบรัฐสภาของประเทศไทยในช่วงดังกล่าวอาจกล่าวได้ว่า เป็นยุคการปกครองโดยกลุ่มคณะราษฎรมาโดยตลอด เนื่องจากบุคคลสำคัญในคณะราษฎรไม่ว่าจะเป็น พระยาพหลพลพยุหเสนา จอมพล ป. พิบูลสงคราม พันตรี ควง อกัยวงศ์ นายปรีดี พนมยงค์ ต่างผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้ามาบริหารประเทศในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นเวลายาวนานถึง 25 ปี ลักษณะการบริหารประเทศของไทยในช่วงเวลานั้นจึงมีลักษณะอำนาจนิยมสูง แต่ก็แฝงไว้ด้วยอุดมการณ์ประชาธิปไตย กล่าวคือ ผู้นำรัฐบาลพยายามปรับปรุงโครงสร้างทาง

¹⁸⁷ ไกสร ตันติพงษ์, อำนาจที่ยิ่งใหญ่, พิมพ์ครั้งที่ 1, หน้า 70

¹⁸⁸ อรรถพรณ สีนะเปสนันท์, “แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในรัฐธรรมนูญไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 66.

การเมืองการปกครองให้สอดคล้องกับความเป็นประชาธิปไตย¹⁸⁹ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลในสมัยนั้นมิได้ส่งเสริมความรู้ในด้านประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน ในมุมมองของชนชั้นปกครองในสมัยนั้น ประชาชนยังต้องการศึกษา ดังนั้น การปกครองในยุคเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย จึงเป็นแต่เพียงรูปแบบเท่านั้น แต่แก่นแท้ของการปกครองยังไม่ใช่ระบอบประชาธิปไตยตามแนวความคิดประชาธิปไตยที่ถูกต้อง

3.2.2 ช่วงการปกครองระบอบประชาธิปไตยช่วงที่สอง พ.ศ. 2500 - พ.ศ. 2516

สภาพทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าวนี้นี้เรียกว่าเป็นยุคเผด็จการอำนาจนิยม¹⁹⁰ อันเป็นปัญหาสืบเนื่องมาจากรอยต่อของช่วงเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง ทำให้ผู้คุมกำลังทหารต่างถือโอกาสอยากเข้ามาแสวงหาประโยชน์ ต้องการอยากเข้ามาเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจอสูงสุดของรัฐ ระบอบประชาธิปไตยรูปแบบรัฐสภาของประเทศไทยจึงเข้าสู่ที่เรียกว่าไม่ใช่ระบอบการปกครองที่ถูกต้องตามแนวทฤษฎีประชาธิปไตยเลย แต่เป็นระบบเผด็จการอำนาจนิยมไม่ต่างอย่างใดกับประเทศที่ปกครองด้วยระบอบเผด็จการ ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้อีกกองทัพและคณะทหารต่างสลับสับเปลี่ยนบุคคลเข้ามามีบทบาททางการเมืองการปกครองของประเทศไทย โดยใช้วิธีการที่ไม่ใช่วิถีทางแบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาคือโดยอาศัยวิธีการยึดอำนาจกระทำรัฐประหาร ทั้งนี้เริ่มต้นจากการทำรัฐประหารโดยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ แม้จะไม่ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยทันที แต่ได้ทูลเกล้าถวายรายชื่อนายพจน์ สารสินเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 9 ของประเทศไทย ดำรงตำแหน่งเพียง 90 วัน แล้วจึงลาออกเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไป พลโท ถนอม กิตติขจร จึงเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ¹⁹¹ เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 10 ของประเทศไทย แต่หลังจากนั้นรัฐบาลของพลโท ถนอม กิตติขจร ก็ถูกจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำรัฐประหารอีกครั้ง เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 จึงถูกยกเลิกไป เป็นการสิ้นสุดรัฐบาลรูปแบบประชาธิปไตยอีกครั้ง

จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่ 11 เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2502 การเมืองการปกครองของประเทศไทยภายใต้การนำของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำให้การปกครองของประเทศไทยกลายเป็นประชาธิปไตยแต่เพียงในนาม แต่อยู่ภายใต้ระบอบ เผด็จการ

¹⁸⁹ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมือง:แนวความคิดและการพัฒนา, หน้า 361.

¹⁹⁰ การเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง “ประวัติการเมืองการปกครองไทย”, สถาบันพระปกเกล้า, (2 เมษายน 2558.), <http://www.senate.go.th/km/data/political.doc>

¹⁹¹ จอมพลถนอม กิตติขจร “ประวัตินายกรัฐมนตรีไทย พ.ศ. 2475 – ปัจจุบัน”, (2 เมษายน 2558), http://www.cabinet.thaigov.go.th/bb_main21.html

อำนาจนิยมแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด (Totalitarian dictatorship)¹⁹² เมื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แล้ว ในยุคของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 และใช้รัฐธรรมนูญการปกครองดังกล่าวติดต่อกันเป็นเวลาเกือบ 10 ปี เมื่อจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ถึงแก่อสัญกรรม จอมพล ถนอม กิตติขจร ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทนและสืบทอดการปกครองแบบอำนาจเผด็จการเบ็ดเสร็จเด็ดขาด มีทั้งการรัฐประหารรัฐบาลของตนเองเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 เพื่อให้ตนเองได้กลับเข้ามาเป็นรัฐบาลอีกครั้งและถูกต่อต้านโดยนักศึกษา เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เป็นการสิ้นสุดยุคเผด็จการอำนาจนิยมแบบสมบูรณ์เบ็ดเสร็จเด็ดขาด อันเกิดจากการตระหนักถึงแนวคิดระบอบประชาธิปไตยของนักศึกษาที่เห็นว่าประเทศไทยควรจะมีการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

ในยุคระบอบเผด็จการอำนาจนิยมแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ประชาชนถูกตรึงตรอนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การสื่อสาร หรือการแสดงออกทางการเมืองเสรีภาพและอิสรภาพอันเป็นหลักประกันและสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนพึงได้รับตามรัฐธรรมนูญ กลับถูกตรึงตรอน ความเสมอภาคจึงไม่เกิดขึ้น มีการบัญญัติให้อำนาจหัวหน้าคณะปฏิวัติสามารถสั่งประหารชีวิตบุคคล ที่ต้องสงสัยว่าจะเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศ โดยการใช้อำนาจดังกล่าวไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการยุติธรรมแต่อย่างใด¹⁹³

3.2.3 ช่วงการแบ่งบานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย พ.ศ.

2516 – พ.ศ. 2522

หลังจากที่การเมืองการปกครองของประเทศไทยถูกปกครองไปด้วยระบอบเผด็จการอำนาจนิยมแบบเบ็ดเสร็จเป็นเวลา ถึง 15 ปี ณ ช่วงเวลาดังกล่าว บรรดานิสิต นักศึกษา ต่างได้รับการอบรมศึกษาจนมีความรู้ความเข้าใจ และตระหนักถึงความสำคัญของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ควรเป็น¹⁹⁴ ได้สร้างปรากฏการณ์ทางการเมืองและการมีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในประเทศไทย เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 บรรดานิสิตนักศึกษาได้ปลุกระดมประชาชน ช่วยกันลุกขึ้นสู้และต่อต้านระบอบเผด็จการทหาร ส่งผลให้จอมพล ถนอม กิตติขจร และคณะยอมลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหาร นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองของประเทศไทยซึ่งกลับมาเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาอีกครั้ง นาย

¹⁹² สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมือง:แนวความคิดและการพัฒนา, หน้า 363.

¹⁹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 363.

¹⁹⁴ การเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง “ประวัติการเมืองการปกครองไทย”, สถาบันพระปกเกล้า, (2 เมษายน 2558), <http://www.senate.go.th/km /data/political.doc>.

สัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้รับการทูลเกล้าเสนอชื่อโดยรองประธานสภานิติบัญญัติในสมัยนั้น ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่ 12 ของประเทศไทยแม้ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม

ในระหว่าง พ.ศ. 2516 – 2519 ถือได้ว่าเป็นยุคที่ประชาธิปไตยเบ่งบานในประเทศไทย เป็นผลจากการที่นิสิตและนักศึกษาที่เป็นฐานของประชาชนชนชั้นกลางยุคใหม่ได้รับการศึกษาและเล็งเห็นถึงคุณค่าของการปกครองระบอบประชาธิปไตยลูกชั้นต่อผู้เรียกร้องสิทธิและเสรีภาพ จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 แล้วจัดให้มีการเลือกตั้งในเดือนมกราคม พ.ศ. 2517 หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช จึงได้รับการเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยมติของสภาผู้แทนราษฎร¹⁹⁵ เมื่อวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2518 เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 13 ของประเทศไทย จากนั้นได้ประกาศยุบสภา และจัดการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ ซึ่งหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ได้รับเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยมติของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2519 การเมืองของประเทศไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 แสดงออกถึงการพัฒนารูปแบบการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยเพราะได้นายกรัฐมนตรีมาตามรูปแบบรัฐสภา ประชาชนเกิดความตื่นตัวที่จะแสดงออกทางการเมือง อันเป็นหัวใจสำคัญของหลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองของระบอบประชาธิปไตย การพัฒนาทางการเมืองดังกล่าวส่งผลต่อระบบราชการที่ดำเนินการสนองต่อความต้องการของประชาชน ไม่ใช่ทำงานเพื่อผู้บังคับบัญชาและเห็นแก่ความเจริญก้าวหน้าส่วนตัว นอกจากนี้ การพัฒนาทางการเมืองยังส่งผลให้ประชาชนตระหนักถึงเสรีภาพ และความเสมอภาคของตนด้วย อย่างไรก็ตาม การพัฒนาทางการเมืองดังกล่าวก็นำไปสู่ความแตกต่างทางความคิด เริ่มมีการสนับสนุนแนวความคิดการปกครองแบบคอมมิวนิสต์จึงเกิดขึ้นนำไปสู่ความขัดแย้งในหมู่ประชาชน และการลุกขึ้นชุมนุมต่อสู้ทางการเมืองของนิสิต นักศึกษาและถูกรัฐบาลตอบโต้การกระทำอย่างรุนแรง

ในที่สุดรัฐบาลของหม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช ก็ถูกทำรัฐประหารโดย พลเรือเอก สงัด ชะลออยู่ เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ซึ่งขณะนั้นใช้ชื่อว่า คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ยุบเลิกรัฐสภา และเลิกพรรคการเมือง แต่พลเรือเอก สงัด ชะลออยู่ มิได้ดำรงตำแหน่งบริหารประเทศเอง แต่ได้ทูลเกล้าเสนอมติของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินให้นายธานินทร์ กรัยวิเชียร¹⁹⁶ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

¹⁹⁵ หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช “ประวัตินายกรัฐมนตรีไทย พ.ศ. 2475 – ปัจจุบัน”, เข้าถึงเมื่อ 2 เมษายน 2558, http://www.cabinet.thaigov.go.th/bb_main21.html

¹⁹⁶ นายธานินทร์ กรัยวิเชียร, “ประวัตินายกรัฐมนตรีไทย พ.ศ. 2475 – ปัจจุบัน”, เข้าถึงเมื่อ 2 เมษายน 2558, http://www.cabinet.thaigov.go.th/bb_main21.htm

แทน ซึ่งรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร สามารถปฏิบัติงานได้เพียง 1 ปี ถูกพลเรือเอก สงัด ชะลออยู่ ร่วมกับพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมนันท์ ทำการล้มล้างอำนาจคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และแต่งตั้งให้พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมนันท์ ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520 ช่วงเวลานี้การเมืองการปกครองของประเทศไทยได้เข้าสู่ระบอบเผด็จการทหารอีกครั้ง โดยพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมนันท์ ได้เป็นรัฐบาลถึงวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2522 ระหว่างนั้นมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 แต่ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกนายกรัฐมนตรีในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว¹⁹⁷ หลังจากการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมนันท์ ได้มีการจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้น โดยบทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้บังคับใช้ตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

3.2.4 ช่วงการปกครองแบบประชาธิปไตยครึ่งใบ พ.ศ. 2522 – พ.ศ. 2538

การเมืองการปกครองของประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยรูปแบบรัฐสภาได้มากที่สุดในระยะเวลานี้นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง โดยมีการเลือกตั้งทั่วไปติดต่อกันยาวนานที่สุดถึง 12 ปี อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม การปกครองในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นเพียงการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบครึ่งใบ สาเหตุที่ในยุครัฐบาลดังกล่าวถูกเรียกว่าประชาธิปไตยแบบครึ่งใบ¹⁹⁸ เนื่องจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มิได้กำหนดวิธีการได้มาหรือคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีว่าต้องมาจากการเลือกตั้ง หรือมีคุณสมบัติการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญห้ามมิให้ข้าราชการดำรงตำแหน่งทางการเมือง¹⁹⁹ ดังนั้น ผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีมักเป็นบุคคลที่ดำรงตำแหน่งข้าราชการทหารควบคู่กับการเป็นนายกรัฐมนตรี อาทิ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่ 16 ของประเทศไทย เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2523 และดำรงตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาลถึงสามสมัย โดยมติของสภาผู้แทนราษฎรทั้งสามครั้ง ต่อด้วยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่ 17 เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม

¹⁹⁷ เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, หมวดว่าด้วยคณะรัฐมนตรี, เข้าถึงเมื่อ 2 เมษายน 2558, http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/parliament_law/25-20070322154203_cdc_11.pdf.

¹⁹⁸ การเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง “ประวัติการเมืองการปกครองไทย”, สถาบันพระปกเกล้า, เข้าถึงเมื่อ 2 เมษายน 2558, <http://www.senate.go.th/km/data/political.doc>.

¹⁹⁹ เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, หมวดว่าด้วยคณะรัฐมนตรี (2 เมษายน 2558) http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/parliament_law/25-20070322154203_cdc_11.pdf.

พ.ศ. 2531 และสมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งเป็นส่วนใหญ่ รัฐสภาจึงเสมือนไม่ใช่รัฐสภาที่เป็นตัวแทนของประชาชนโดยแท้จริง รัฐบาลในขณะนั้นกลายเป็นเผด็จการรัฐสภาทำให้มีเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภา²⁰⁰ เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในบรรดารัฐมนตรีพรรคร่วมรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เพื่อแลกกับการลงมติไว้วางใจรัฐบาล จนนำมาสู่การรัฐประหารโดยพลเอก สุนทร คงสมพงษ์ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (รสช.) เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ทั้งนี้ รสช. ได้เลือกนายอานันท์ ปันยารชุน ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี คนที่ 18 ของประเทศไทย พร้อมกับประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แต่รัฐธรรมนูญดังกล่าวมิได้บัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีไว้ จึงเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีมติทูลเกล้าฯ เสนอชื่อพลเอก สุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 19 ท่ามกลางความไม่พอใจของประชาชนส่วนใหญ่ อันเนื่องมาจากไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง และได้ประกาศต่อสาธารณชนมาตลอดว่าจะไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงเป็นสาเหตุของการชุมนุมทางการเมืองเกิดการประท้วงของกลุ่มประชาชนชั้นกลางครั้งใหญ่หรือที่เรียกว่า “มือบมือถือ” จุดประสงค์ของการชุมนุมคือเรียกร้องให้พลเอก สุจินดา คราประยูร ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และให้มีนายกรัฐมนตรีจากการเลือกตั้ง การชุมนุมยืดเยื้อจนถึงจุดรุนแรงที่สุดในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 รัฐบาลได้ใช้ความรุนแรงสลายการชุมนุม อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ดังกล่าวยุติลงเมื่อมีพระราชดำรัสให้พลตรี จำลอง ศรีเมือง และพลเอก สุจินดา คราประยูร เข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จากนั้นมีแถลงการณ์จาก พลเอก สุจินดา คราประยูร ลาออกจากความเป็นนายกรัฐมนตรี²⁰¹ นายมีชัย ฤชุพันธ์ ในฐานะรองนายกรัฐมนตรี จึงเข้ามารักษาการแทนพลเอก สุจินดา คราประยูร จนกระทั่ง วันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2535 ประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้ทูลเกล้าฯ เสนอชื่อนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี และเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 20 โดยมติของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อมีการยุบสภาและเลือกตั้งทั่วไป นายบรรหาร ศิลปะอาชา ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่ 21 โดยมติของสภาผู้แทนราษฎร พร้อมกับเริ่มความคิดปฏิรูประบอบการเมืองการปกครองของไทย มีการระดมนักวิชาการเพื่อเสนอแนวคิดร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับหลักรัฐธรรมนูญนิยมที่ใช้กันอยู่ในระบอบประชาธิปไตยปัจจุบัน

²⁰⁰ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมือง:แนวความคิดและการพัฒนา, หน้า 367.

²⁰¹ การเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง “ประวัติการเมืองการปกครองไทย”, สถาบันพระปกเกล้า, (2 เมษายน 2558), <http://www.senate.go.th/km /data/political.doc>

3.2.5 ช่วงปฏิรูปการเมืองการปกครองให้เป็นไปตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม พ.ศ.2538-ปัจจุบัน

ช่วงการเมืองการปกครองในช่วงนี้เป็นช่วงเวลาของการปฏิรูประบบการเมืองการปกครองของประเทศไทยให้เป็นไปตามแนวคิดทฤษฎีประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการยกระดับระบอบการปกครองประชาธิปไตยรูปแบบรัฐสภาให้ทัดเทียมนานาประเทศ และยังแก้ปัญหาการเมืองที่สะสมอยู่ในการเมืองการปกครองไทยมาตั้งแต่สมัยเริ่มเปลี่ยนแปลงการปกครอง อาทิ การละเลยในการรับรองและประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามแนวคิดประชาธิปไตยในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาของประเทศไทย การสรรหาหรือวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีที่ปราศจากความชัดเจนในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา และปัญหาการไร้ระบบตรวจสอบ และองค์กรอิสระมาทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร นอกเหนือจากการถ่วงดุลตรวจสอบตามรูปแบบรัฐสภา ซึ่งนับว่าเป็นการทำให้ระบบรัฐสภามีเหตุผลมากขึ้นอันเป็นผลจากแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมเกิดจากการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของประเทศประชาธิปไตยในยุโรปที่ต้องการแก้ไขปัญหาทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย อันได้แก่การขาดเสถียรภาพในการบริหารงานของฝ่ายรัฐบาล หรือระบบกลไกของรัฐสภาไม่สามารถตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจตามเจตนารมณ์เดิมได้²⁰² ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพัฒนาโครงสร้างทางการเมืองของรัฐใหม่ผ่านการใช้บทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ยึดหลักแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดของรัฐอย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญจึงเป็นบัญญัติส่งเสริมสิทธิและรับประกันการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้สามารถแสดงออกทางการเมืองได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม นอกจากนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่าอำนาจอธิปไตยของประชาชนจะไม่ถูกใช้ไปในทางที่ไม่ถูกต้อง จึงต้องมีการสร้างกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาล และองค์กรต่างๆ ของรัฐบาล รวมทั้งสามารถถ่วงดุลอำนาจในแต่ละองค์กรได้ ในส่วนที่สำคัญอีกประการคือ เป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติวิธีการได้มาหรือวิธีการสรรหานายกรัฐมนตรี มีความเป็นประชาธิปไตยอย่างเห็นได้ชัดเจนคือ นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่พ้นจากสมาชิกภาพในอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกัน²⁰³ และให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก²⁰⁴

²⁰² คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป), “ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปประเทศไทย”, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว), 2538), หน้า 21-22.

²⁰³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 201

²⁰⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 202

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้สร้างระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง เพราะได้บัญญัติบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ประกอบกับฝ่ายบริหารได้ควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้พรรคการเมืองเสียงข้างน้อยไม่สามารถใช้กลไกการยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น แม้จะมีข้อมูลทุจริตในคณะรัฐบาลมากมาย จนมีผู้ขนานนามว่าเป็นเผด็จการรัฐสภา²⁰⁵ อีกทั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นกลไกช่วยในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลนอกเหนือจากการตรวจสอบในระบบรัฐสภาถูกล้มเลิก แทรกแซงจนไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ขัดต่อกฎหมายได้²⁰⁶ ทั้งนี้ เมื่อองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจไม่สามารถทำหน้าที่ได้ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ จนเกิดเป็นวิกฤตทางการเมือง เกิดการประท้วงของกลุ่มพันธมิตรประชาชนที่เรียกว่า “มือเปื้อนเหลือง” ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเรียกร้องให้พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร กลับเลือกใช้วิธีการประกาศยุบสภาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นมาใหม่ ต่อมา พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ก็ได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรีโดยวิธีการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อีกครั้ง ทำให้การรวมตัวของผู้ประท้วงมือเปื้อนเหลืองทวีความรุนแรงมากขึ้น สร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก

เมื่อถึงวันที่นายกรัฐมนตรีและคณะต้องเดินทางไปปฏิบัติราชการต่างประเทศเป็นเวลากว่า 10 วัน เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 รัฐบาลสมัยที่สองของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ก็ถูกทำรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค) นำโดย พลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถูกยกเลิกไป และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2549 แทน การสรรหาและแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น จึงกลับไปใช้วิธีการเดิมในแบบยุคประชาธิปไตยภายใต้เผด็จการทหาร ที่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีถูกเสนอชื่อโดยมติคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข²⁰⁷ ไม่ใช่การเลือกจากสภา

²⁰⁵ อมร จันทสมบุรณ์, “สภาวิชาการทางกฎหมายของประเทศไทย”, <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1123>, เข้าถึงเมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2557

²⁰⁶ อรพรรณ ลีนะเปสนันท์, “แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในรัฐธรรมนูญไทย: ศึกษาเจาะกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 218.

²⁰⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549, “มาตรา 14 พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกจำนวนไม่เกิน 35 คน ตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

ผู้แทนราษฎรเพราะรัฐสภาถูกยกเลิกไปพร้อมกับการรัฐประหาร ดังนั้น พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ จึงได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 24 ของประเทศไทย โดยการเสนอชื่อตามมติคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

การเมืองการปกครองของประเทศไทยภายใต้การนำของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และคณะรัฐมนตรีของพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้มีการระดมนักวิชาการทางการเมืองการปกครองตลอดจนผู้เชี่ยวชาญต่างๆ เข้ามาปฏิรูประบบการเมืองการปกครองของประเทศไทยให้เป็นแนวทางรัฐธรรมนูญนิยามที่สามารถแก้ไขข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ให้ไม่เกิดวิกฤตทางการเมืองขึ้นอีกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงร่างขึ้นบนเจตนารมณ์และโครงสร้างของรัฐธรรมนูญเดิม เพียงแต่ปรับปรุงแก้ไขไม่ให้เกิดปรากฏการณ์ฝ่ายรัฐบาลมีเสียงข้างมากในรัฐสภาจนสามารถควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติได้อีก สาระสำคัญของคุณสมบัติรัฐมนตรีที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญเดิมคือ รัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร²⁰⁸ เช่นในรัฐธรรมนูญเดิม ทั้งนี้ เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว คณะรัฐบาลของพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้ลาออกแล้วเปิดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้น ซึ่งนายสมัคร สุนทรเวช ในฐานะหัวหน้าพรรคพลังประชาชนก็ได้รับเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร และได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 25 โดยมีมติของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ.2551 อย่างไรก็ตาม นายสมัคร สุนทรเวช ถูกศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่งอันเนื่องมาจากจัตรายการโทรทัศน์และรับเงินเฉกเช่นลูกจ้าง จึงทำให้ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ จึงได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามมติของสภาผู้แทนราษฎร ต่อจากนายสมัคร สุนทรเวช และต่อด้วยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรีตามมติของสภาผู้แทนราษฎร จากนั้นมีการประกาศยุบสภาและมีการเลือกตั้งโดยทั่วไป นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามที่ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติถวายคำแนะนำ และให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ

การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และการให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งให้ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในขณะเดียวกันมิได้

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีสิทธิ์เข้าร่วมประชุมชี้แจงแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่ไม่มีสิทธิ์ออกเสียงลงคะแนน”

²⁰⁸ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) เล่มที่ 2, ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 57.

ตัวแทนจากพรรคเพื่อไทยที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาจึงได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่ 28 โดยมติของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2554 อย่างไรก็ตาม ปัญหาทางการเมืองของประเทศไทยก็ยังคงเกิดขึ้นเสมอ เมื่อรัฐบาลพยายามใช้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรม ไม่ฟังเสียงคัดค้านของฝ่ายค้านและภาคประชาชน ประกอบกับมีการทุจริตโครงการรับจำนำข้าวอย่างมหาศาล ทำให้ภาคประชาชนรวมตัวกันประท้วง แคนนำของพรรคฝ่ายค้านออกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเข้าร่วมการชุมนุมประท้วงครั้งใหญ่ จนในที่สุดไม่สามารถหาข้อยุติได้ รัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จึงถูกทำการรัฐประหารโดย คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นำโดยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ.2557 มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และในปัจจุบัน พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ก็ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่ 29 ของประเทศไทย โดยวิธีการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ²⁰⁹

3.3 สถาบันพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศไทย

พระมหากษัตริย์เป็นสถาบันสูงสุดของประเทศ แม้จะเปลี่ยนแปลงการปกครองแต่ทรงดำรงสถานะในฐานะประมุขของรัฐ ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยรูปแบบรัฐสภา ที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ในฐานะประมุขแม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติเอาไว้ว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล เป็นการเขียนไว้เพื่อเป็นเกียรติ²¹⁰ อันเป็นการสอดคล้องกับวัฒนธรรมที่ประชาชนนับถือและให้ความเคารพตั้งสมมติเทพและเป็นศูนย์รวมจิตใจ ความสามัคคีของคนในชาติ ซึ่งเป็นสถาบันอันทรงคุณค่าแก่เมืองไทย²¹¹ พระมหากษัตริย์ต่างดำรงตนไว้ซึ่งความเป็นสถาบันอันเป็นกลางทางการเมือง และไม่เคยปรากฏว่าทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติ หรืออำนาจบริหารโดยปราศจากธรรมเนียมทางการเมืองที่ถือปฏิบัติกันมาอย่างช้านาน อาทิ การใช้พระราชอำนาจทางบริหารแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ก็ต้องอยู่ภายใต้จารีตประเพณีทางการเมืองที่ทรงต้องแต่งตั้งหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร เพราะ

²⁰⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557, “มาตรา 19 พระมหากษัตริย์ ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และรัฐมนตรีอื่นอีกจำนวนไม่เกินสามสิบห้าคน ตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ดำเนินการให้มีการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ และส่งเสริมความสามัคคีและ ความสามัคคีของประชาชนในชาติ”

²¹⁰ วิษณุ เครือนาม และบวรศักดิ์ อวรรณโณ “พระราชฐานะของพระมหากษัตริย์ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร”, วสารกฎหมาย 3 (พ.ค.-ส.ค. 2520, หน้า 162.

²¹¹ สันติสุข โสภณสิริ, สถาบันพระมหากษัตริย์กับประชาธิปไตย, หน้า 192-193.

พระมหากษัตริย์ทรงต้องตระหนักเสมอว่าจะต้องเลือกผู้นำพรรคการเมืองที่คุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร มิฉะนั้นรัฐบาลจะไม่สามารถบริหารประเทศได้ เนื่องจากรัฐบาลจำเป็นต้องอาศัยเสียงสนับสนุนจากรัฐสภาในการผ่านร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินจึงจะสามารถบริหารงานได้²¹² แม้กระทั่งการใช้พระราชอำนาจทางด้านนิติบัญญัติ ในการลงพระปรมาภิไธยเห็นชอบในร่างกฎหมายต่าง ๆ นั้น แม้จะดูราวกับว่าการลงพระปรมาภิไธยเป็นแค่เพียงกระบวนการหนึ่งในกระบวนการทางนิติบัญญัติเท่านั้น ซึ่งเป็นเพียงการกระทำทางพิธีการให้การตรากฎหมายเสร็จสมบูรณ์ เพราะร่างกฎหมายใด ๆ ที่ถูกเสนอไปให้พระมหากษัตริย์ให้ความเห็นชอบจะต้องผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภาและรัฐบาลมาแล้ว

อำนาจและพระบารมีของสถาบันพระมหากษัตริย์ หรือพระราชอำนาจหรืออภิสิทธิ์ (Prerogative) เป็นอำนาจเฉพาะตัวของพระมหากษัตริย์ที่พัฒนาและสั่งสมธรรมเนียมปฏิบัติมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อันเป็นอำนาจบารมีของพระมหากษัตริย์ที่เป็นที่ยอมรับตามหลักกฎหมายคอมมอนลอว์ของประเทศอังกฤษ กล่าวคือตัวของพระมหากษัตริย์เองเป็นที่ทราบดีทางจารีตธรรมเนียมทางการปกครองว่าพระมหากษัตริย์ควรใช้ดุลพินิจในการแสดงออกทางอำนาจในกรณีใดบ้าง จึงไม่มีการเขียนบัญญัติขอบเขตของอำนาจไว้อย่างชัดเจน ในอดีตก่อนการเปลี่ยนถ่ายอำนาจทางการปกครองจากพระมหากษัตริย์มาอยู่ที่รัฐสภาและรัฐบาลนั้น พระมหากษัตริย์ทรงสามารถแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรี ตราพระราชบัญญัติ เปิดสมัยประชุมสภา รวมถึงยุบสภาตามดุลพินิจความต้องการของพระองค์โดยไม่ต้องฟังข้อเสนอแนะจากสภาขุนนาง หรือจากบุคคลใด²¹³ อำนาจบารมีของพระมหากษัตริย์จึงเป็นจึงเป็นอำนาจตามจารีตประเพณีที่ประชาชนในชาติต่างให้การยอมรับโดยทั่วไปถึงการมีอยู่ของอำนาจดังกล่าว

เมื่อระบบการเมืองเปลี่ยนแปลงไปจากการเปลี่ยนถ่ายอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยตรง กลายเป็นอำนาจของประชาชนทุกคนที่ใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางองค์กรหรือสถาบันทางการเมืองที่เป็นตัวแทนอำนาจของประชาชน สำหรับระบอบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญอย่างประเทศอังกฤษนั้น จึงต้องปรับตัวเข้ากับการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้สอดคล้องกับบริบททางการเมืองของโลกสมัยใหม่เป็นอย่างยิ่ง รัฐสภาในฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติที่แท้จริงในระบบรัฐสภา จึงมีอำนาจที่จะกำหนดขอบเขตการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้อยู่ในวงจำกัดมากขึ้น การจำกัดหรือกำหนดวิธีการใช้ดุลพินิจของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ก็เพื่อดำรงไว้ซึ่งสถานะความเป็นประมุขของพระมหากษัตริย์ให้ไม่ต้องถูก

²¹² สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, หน้า 124.

²¹³ สนธิ เตชานันท์, ระบบการเมืองการปกครองประเทศอังกฤษ, ครั้งที่1, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2529), หน้า 120.

วิพากษ์วิจารณ์ทางการเมือง เมื่อไม่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมืองฐานะและการมีอำนาจของพระมหากษัตริย์จึงอยู่เหนือการเมือง และช่วยส่งเสริมลักษณะความเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญว่า “กษัตริย์ทรงปกเกล้าฯ แต่มิได้ปกครอง”²¹⁴ ด้วยเหตุผลทั้งปวงทำให้พระมหากษัตริย์ไม่อาจถูกเปรียบเทียบทางการเมือง เพราะพระมหากษัตริย์ควรจะต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองมิให้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในความขัดแย้งทางการเมือง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการจึงจำเป็นต้องมีบุคคลหรือองค์กรทำหน้าที่รับผิดชอบแทนการกระทำของพระมหากษัตริย์ เพราะมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการแทนเสมอ อาทิ นายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา ประธานองคมนตรี²¹⁵

การที่พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไม่ได้ถูกกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจนก่อให้เกิดข้อดี คือ พระมหากษัตริย์สามารถนำอำนาจส่วนพระองค์มาใช้เพื่อแต่งตั้งหรือประกาศใช้กฎหมายเป็นการเร่งด่วนในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินและรัฐสภาไม่สามารถออกพระราชบัญญัติมาแก้ไขสถานการณ์ได้ทันที่²¹⁶ ประการต่อมา พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงลักษณะการใช้อำนาจได้ตลอดเวลา จึงสามารถใช้การตีความการใช้ดุลพินิจเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมได้ง่ายกว่าพระราชบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภาที่มีความเข้มงวดในการบังคับใช้และประการสุดท้าย พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์กลับช่วยทำให้นายกรัฐมนตรีมีสถานะที่เข้มแข็งขึ้น โดยการถวายคำแนะนำในการขอให้ใช้พระราชอำนาจประกาศยุบสภา ซึ่งเปรียบเสมือนว่านายกรัฐมนตรีอยู่ในการอุปถัมภ์ของพระมหากษัตริย์²¹⁷

สำหรับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พุทธศักราช 2475 พระมหากษัตริย์ของประเทศไทยทรงถูกจำกัดพระราชอำนาจไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางอำนาจจากเดิมที่พระมหากษัตริย์อยู่ในฐานะศูนย์รวมอำนาจและเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย พระมหากษัตริย์เป็นทั้งประมุขสูงสุดและเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินและตรากฎหมายรวมทั้งเป็นผู้ตัดสินความผ่านการถวายฎีกา

²¹⁴ สันติสุข โสภณสิริ, สถาบันพระมหากษัตริย์กับประชาธิปไตย, หน้า 92.

²¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28. และธงทอง จันทรางศุ, “พระมหากษัตริย์ในรัฐธรรมนูญ”, วารสารกฎหมายธุรกิจบัณฑิตย์, ปีที่ 3 ฉบับที่ 1, (มกราคม-มิถุนายน 2546), หน้า 15.

²¹⁶ สนธิ เตชานันท์, ระบบการเมืองการปกครองประเทศไทย, หน้า 126.

²¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 126.

ของราษฎร²¹⁸ การเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองการปกครองส่งผลให้พระมหากษัตริย์ถูกลดสถานะให้เป็นแต่เพียงประมุขของประเทศ และดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพของประชาชน²¹⁹ และยังคงเป็นไปตามหลักที่บัญญัติไว้ในหมวดที่ 2 ของรัฐธรรมนูญ แม้จะเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญมาหลายครั้งจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้โครงสร้างทางการเมืองที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการของพระมหากษัตริย์จะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ²²⁰ นับแต่นั้นเป็นต้นมาพระมหากษัตริย์ไทยมีอำนาจทั้งที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และอำนาจที่เกิดขึ้นโดยธรรมเนียมปฏิบัติซึ่งเป็นพระราชอำนาจดั้งเดิมทางพระบรมเดชานุภาพ (Royal Charisma)²²¹

การใช้พระราชอำนาจที่สำคัญของพระมหากษัตริย์ไทยตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่สำคัญคือ การใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ผ่านองค์กรผู้ใช้อำนาจ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับความเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์กับรัฐสภา รัฐบาล และศาล เนื่องจากพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ทรงครองราชย์ตามแนวคิดทรงปกเกล้าๆ แต่ไม่ได้ปกครอง ประกอบกับหลักการ The King Can Do No Wrong ที่บัญญัติไว้ในหมวดที่ 2 ว่าองค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้²²² ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นที่จะต้องมิผู้รับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบแทนพระมหากษัตริย์เสมอ อาทิ การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี หรือ ลงพระปรมาภิไธยในกฎหมายต่าง ๆ จำเป็นต้องกระทำโดยผ่านการเสนอหรือคำแนะนำของประธานรัฐสภา และประธานรัฐสภาเป็นผู้สนองพระบรมราชโองการ หรือ กรณีการใช้พระราชอำนาจแต่งตั้งรัฐมนตรีหรือถอดถอนรัฐมนตรีจะต้องกระทำตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีต้องเป็นผู้สนอง

²¹⁸ เจษฎา พรไชยา, “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ: ศึกษาเปรียบเทียบประเทศอังกฤษและประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2543), หน้า 233.

²¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475, มาตรา 3 .

²²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 “มาตรา 6 พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร, มาตรา 7 พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี, มาตรา 8 พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาลที่ได้ตั้งขึ้นตามกฎหมาย”

²²¹ เจษฎา พรไชยา, “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ: ศึกษาเปรียบเทียบประเทศอังกฤษและประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2543), หน้า 282.

²²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, “มาตรา 8 องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้”

พระบรมราชโองการ หรือแม้แต่การใช้อำนาจของตุลาการที่ต้องลงในนามพระปรมาภิไธยในคำพิพากษานั้น ไม่ใช่แต่เป็นเพียงรูปแบบที่ทำให้คำพิพากษาสมบูรณ์แต่เป็นการแสดงถึงสถานะของพระมหากษัตริย์ที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมที่ทรงเป็นเจ้าของชีวิตให้พระเดชพระคุณแม้จะเปลี่ยนแปลงการปกครองก็ตาม²²³ ซึ่งการแสดงถึงพระปรมาภิไธยในคำพิพากษาจะทำให้ผู้พิพากษาพิจารณาตัดสินคดีด้วยความรอบคอบซื่อตรง เพราะเหมือนว่าเป็นตัวแทนการใช้อำนาจตุลาการของพระมหากษัตริย์นั่นเอง

ความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ อาจแสดงออกได้โดยการที่พระองค์ใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งพระราชบัญญัติกฎหมายทั้งโดยขัดแย้งและโดยปริยาย (เมื่อพ้น 90 วัน ทรงคืนร่างพระราชบัญญัติกลับคืนให้สภา) ถึงแม้ในรัฐธรรมนูญจะมีได้ให้อำนาจการยับยั้งกฎหมายไว้อย่างเด็ดขาด ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นย่อมไม่อาจปรากฏขึ้นได้เลยในการถ่วงดุลอำนาจรัฐสภา²²⁴ แม้จะเป็นไปไม่ได้และเมื่อพ้นกำหนดหากรัฐสภายังต้องการประกาศใช้ร่างกฎหมายนั้นก็สามารถประกาศใช้ได้โดยเสมือนทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว แต่ในทางปฏิบัตินั้น ยังไม่เคยปรากฏว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในรัชการที่ 9 ทรงไม่ยอมลงพระปรมาภิไธยยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญหรือร่างแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นเพราะทรงตระหนักซึ่งหลักการที่สำคัญคือต้องยึดเจตนารมณ์ของประชาชนผ่านผู้แทนในรัฐสภาอันเป็นหลักการตามระบอบประชาธิปไตยเป็นสำคัญ จะทรงใช้วิธีการลงพระปรมาภิไธยพร้อมกับแนะนำว่าควรแก้ไขในเรื่องใด อย่างเช่น กรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ที่ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้รับสนองพระราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งทรงเห็นว่าขัดกับการที่พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง และสุดท้ายสภานิติบัญญัติก็ได้เนิ่นการแก้ไขเพิ่มเติมด้วยเสียงข้างมากและนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการ²²⁵ เป็นต้น ทั้งหมดนี้จึงทำให้สถานะของการใช้พระราชอำนาจทางนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจทางตุลาการของพระมหากษัตริย์ มิได้เป็นการใช้อำนาจตามแต่พระราชหฤทัย แต่ทรงพยายามคงไว้ซึ่งสถานะประมุขที่อยู่เหนือการเมืองเป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม แม้จะทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ แต่ตามธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองแล้ว

²²³ ภาชฤทธิ์ นิลสนิท, “ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์”, อุลพาห, เล่มที่ 1 ปีที่ 58 (มกราคม-เมษายน 2554), หน้า 48,51.

²²⁴ พุฒิพงศ์ พงศ์เนกกุล, ธรรมชาติการใช้อำนาจรัฐโดยกษัตริย์, (กรุงเทพฯ, ไชน่าพับลิชชิ่งเฮ้าส์: 2556), หน้า 29.

²²⁵ เจษฎา พรไชยา, “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ: ศึกษาเปรียบเทียบประเทศอังกฤษและประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 302-303.

เมื่อทรงพระราชทานกลับคืนมาก็ไม่เคยมีรัฐสภาสมัยใด กล่าวลงมติยืนยันเพื่อให้กฎหมายประกาศใช้ และไม่เคยปรากฏว่ามีนายกรัฐมนตรีผู้ใดนำร่างพระราชบัญญัติที่ทรงเคยยับยั้งกลับเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาใหม่ อันแสดงถึงธรรมเนียมปฏิบัติว่าหากทรงไม่เห็นชอบด้วยการไม่ลงพระปรมาภิไธย รัฐสภาควรปล่อยให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป²²⁶ อันเป็นผลสืบเนื่องจากความยำเกรงต่อพระราชอำนาจดั้งเดิมที่ทรงใช้โดยพระบรมเดชานุภาพ

พระราชอำนาจดั้งเดิมทางพระบรมเดชานุภาพ (Royal Charisma) เป็นพระราชอำนาจที่มี นอกเหนือจากที่ถูกจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงเปรียบได้กับลักษณะการใช้พระราชอำนาจที่รื้อก่อกองก่อกอง อันเป็นอำนาจเฉพาะตัวของพระมหากษัตริย์ประเทศอังกฤษ ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นพระราชอำนาจที่อยู่ เบื้องหลังคอยประคับประคองและคอยถ่วงดุลทางอำนาจให้แก่รัฐบาล ซึ่งพระราชอำนาจในทางพระบรมเดชานุภาพจะเกี่ยวข้องกับรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ โดยพระมหากษัตริย์จะทรงรับคำปรึกษาหารือ และพระราชทานคำแนะนำให้แก่นายกรัฐมนตรีและรัฐบาล ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ²²⁷ ในฐานะที่ทรงดำรงตำแหน่งประมุขของรัฐ จึงทรงมีสิทธิที่จะรับรู้สถานการณ์บ้านเมือง และสถานการณ์ทางเศรษฐกิจผ่านการเข้าเฝ้าของรัฐบาล ซึ่งเป็นธรรมเนียมและจารีตในทางปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับของทุกรัฐบาลที่ต้องการพึ่งพระบารมีและพระบรมราชวินิจฉัยในเรื่องต่าง ๆ²²⁸ นอกจากนี้ ทรงมีพระราชอำนาจในการส่งเสริมนโยบายของรัฐบาลผ่านการจัดตั้งโครงการในพระราชดำริต่าง ๆ และมีพระราชอำนาจสำคัญในการตักเตือนรัฐบาล²²⁹ ในฐานะที่ทรงเป็นพระประมุขและทรงต้องอยู่เหนือการเมือง พระมหากษัตริย์จึงกลายเป็นบุคคลที่ดีที่สุด ซึ่งประชาชนหวังว่าจะเป็นบุคคลที่สามารถวางตัวเป็นกลางในการเป็นผู้ยุติความขัดแย้งทางการเมือง อันเนื่องมาจากพระบารมีที่มีความน่าเกรงขามจากการครองราชย์มายาวนาน ซึ่งต่างจากตำแหน่งทางการเมืองที่มีวาระการอยู่ในตำแหน่งเพียง 4-8 ปี เมื่อเกิดวิกฤตทางการเมืองของประเทศไทยจนเกิดการนองเลือด หรือนำไปสู่การใช้อำนาจรัฐที่เบี่ยงเบนไปจากครรลองของประชาธิปไตย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงใช้พระบรมเดชานุภาพฐานะประมุขของประเทศแนะทางออกจากวิกฤตด้วยพระองค์เอง อาทิ ในวิกฤตพฤษภาทมิฬปี ๒๕๓๕ บ้านเมืองกลับมาปกติสุขและรัฐธรรมนูญได้รับการแก้ไขและร่างใหม่ที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุป แม้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์แม้สถานะตามระบอบการปกครอง ประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือเรียกว่าระบอบราชาธิปไตย นั้น ทำให้สถานะ

²²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 301

²²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 320.

²²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 321.

²²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 322.

และบทบาทของพระมหากษัตริย์ไทยต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ เป็นเพียงรูปแบบการปกครองที่เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น แต่ในทางธรรมเนียมปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญพระมหากษัตริย์ทรงเป็นศูนย์รวมทางจิตใจและมีบทบาทตามสถานการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนไป เนื่องจากทรงเป็นตัวแทนของประชาชนและประเทศชาติ นอกจากนี้จึงเป็นสถาบันสำคัญต่อเสถียรภาพทางการเมืองเป็นอย่างมาก²³⁰

3.4 สถาบันการเมืองของประเทศไทยภายใต้รูปแบบรัฐสภา : ศึกษาสถาบันฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรี)

3.4.1 ความเป็นมาของตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีหรือหัวหน้ารัฐบาล มีชื่อเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า “Premier minister” ซึ่งเป็นตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหาร เดิมทีประเทศไทยได้ใช้ตามรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยรูปแบบรัฐสภาตามแบบอย่างของประเทศอังกฤษซึ่งเป็นต้นกำเนิดของการปกครองในรูปแบบรัฐสภา แต่ในประวัติศาสตร์พบว่าตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีการใช้เรียกตำแหน่งนี้เป็นครั้งแรกในประเทศฝรั่งเศส ในปีค.ศ. 1624 โดยผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นบาทหลวงของศาสนจักร (คริสตนิกายโรมันคาทอลิก) ที่มีฐานะดำรงตำแหน่งคาร์ดินัล โดยคาร์ดินัลริเชอลิเอร์คือนายกรัฐมนตรีคนแรกที่ดูแลปกครองประเทศฝรั่งเศสจากนั้นตำแหน่งดังกล่าวก็สืบทอดต่อมาจนสิ้นสุดเมื่อปี ค.ศ. 1661 ประเทศฝรั่งเศสซึ่งในขณะนั้นปกครองโดยพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ก็เข้าสู่ยุคการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชสมบูรณโดยรวมศูนย์อำนาจไว้ที่กษัตริย์ พระเจ้าหลุยส์ที่ 14 จึงไม่เห็นความจำเป็นของตำแหน่งดังกล่าวและได้ยกเลิกตำแหน่งนายกรัฐมนตรี²³¹

ในเวลาต่อมาตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก็ปรากฏขึ้นอีกครั้งในประเทศอังกฤษโดยตำแหน่งดังกล่าวเกิดขึ้นในสมัยของพระเจ้าจอร์จที่ 1 เนื่องจากพระองค์สืบเชื้อสายจากเยอรมันทำให้ไม่สนพระทัยในกิจการบ้านเมืองของประเทศอังกฤษ ด้วยเหตุนี้สภาองคมนตรีอันเป็นที่ปรึกษาของกษัตริย์จึงเริ่มมีอำนาจมากขึ้นในทางการปกครอง สภาองคมนตรีจึงต้องใช้อำนาจบริหารบ้านเมืองแทนกษัตริย์กลายเป็นเสมือนรัฐบาล (Cabinet) จนกระทั่งเมื่อปี ค.ศ. 1721 เซอร์โรเบิร์ต วอลโพลซึ่งขณะนั้นได้รับเลือกตั้งเป็นเสนาบดีกระทรวงการคลังจึงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอังกฤษเป็นคนแรก²³² และในช่วงเวลาที่เซอร์โรเบิร์ต วอลโพล ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้สร้างระบบ

²³⁰ สันติสุข โสภณศิริ, สถาบันพระมหากษัตริย์กับประชาธิปไตย, หน้า 267,269.

²³¹ ธงชัย ดุลยสุข, เอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคล เรื่องการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร), หน้า 4 .

²³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

และหลักวิธีการทางวัฒนธรรมการเมืองในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีขึ้นมาทั้งหลักการลาออก จากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อคณะรัฐมนตรีไม่ได้รับเสียงสนับสนุนจากรัฐสภา หลักการใช้อำนาจ พระมหากษัตริย์เป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรีและใช้อำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่งวัฒนธรรมเหล่านี้ถือ ปฏิบัติจนกลายเป็นจารีตปฏิบัติมาจนปัจจุบัน²³³

สำหรับประเทศไทยนั้นได้ริเริ่มการจัดระเบียบราชการแผ่นดินขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชการที่ 5) เหล่าคณะขุนนางและข้าราชการที่ได้ไปศึกษาในประเทศ แลบ ยุโรปได้ถวายคำแนะนำให้มีคณะรัฐมนตรีแบบเดียวกับรูปแบบการปกครองของประเทศอังกฤษใน สมัยนั้น แต่รัชกาลที่ 5 ทรงรับสั่งว่าประชาชนชาวไทยในขณะนั้นยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในรูป แบบ การปกครองแบบประเทศอังกฤษซึ่งยึดหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย ประกอบกับประชาชน ชาวไทยมีความสนใจในการบ้านการเมืองไม่มากพอที่จะคุ้มครองประโยชน์ของตนเอง พระองค์จึงมิได้ ทรงรับมาปฏิบัติ แต่ได้ทรงดำเนินรัฐประศาสนโยบายเพื่อเป็นการปูพื้นฐานการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยพระองค์ได้ทรงมอบหมายให้สมเด็จพระยาเทววงศ์ วัโรปการ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศในเวลานั้นยกร่างพระราชกฤษฎีกาที่ 1 ว่าด้วยราช ประเพณีกรุงสยามขึ้น โดยได้รับอิทธิพลมาจากรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ ร่างพระราชกฤษฎีกา ดังกล่าวได้กล่าวถึงพระบรมราชานุญาตของกษัตริย์ การเข้าสู่ตำแหน่งของประมุขรัฐและการบริหาร ราชการแผ่นดินในลักษณะของงานบริหาร ตุลาการและนิติบัญญัติ²³⁴ แต่ปรากฏว่าสุดท้ายแล้วรัช กาลที่ 5 ก็มีได้ทรงรับมาปฏิบัติ จึงไม่มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขึ้น อย่างไรก็ตาม ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในประเทศไทยเกิดขึ้นอย่างจริงจังเมื่อ วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ในยุค หลังการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยรูปแบบรัฐสภา

เมื่อแรกเริ่มของการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น คณะราษฎรได้ประกาศใช้รูปแบบการ ปกครองโดยรัฐสภาเหมือนดังประเทศอังกฤษ รูปแบบดังกล่าวมีรัฐสภาซึ่งทำหน้าที่ใช้อำนาจนิติ บัญญัติ มีหัวหน้ารัฐบาลเพื่อทำหน้าที่ใช้อำนาจบริหารบ้านเมือง ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีใน พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2474 ใช้ชื่อหัวหน้าคณะ รัฐบาลว่า “ประธานคณะกรรมการราษฎร” จนกระทั่งมีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 41/2475 วันจันทร์ที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475 ซึ่งมีระเบียบวาระการประชุมเพื่อรับรองร่าง รัฐธรรมนูญซึ่งที่ประชุมประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ปรึกษาพิจารณาเสร็จแล้วที่ประชุมได้ลงมติให้ใช้

²³³ เดชาชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, การปกครองอังกฤษ, (พระนคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2503), หน้า 5-6.

²³⁴ วิษณุ เครืองาม, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน, หน่วยที่ 2 พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2517), หน้า 192.

คำว่า “นายกรัฐมนตรี” แทน “ประธานคณะกรรมการราษฎร”²³⁵ นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาไม่ว่าจะในรัฐธรรมนูญฉบับใด ต่างมีบทบัญญัติให้มีตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นชื่อเรียกหัวหน้าคณะรัฐบาลทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน

3.4.2 คุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในประเทศไทยและแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับคุณสมบัติในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

คุณสมบัติของรัฐมนตรีเป็นองค์ประกอบสำคัญของกระบวนการคัดสรรบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีนั้นถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสรรหานายกรัฐมนตรี ทั้งนี้การกำหนดคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีสามารถแยกได้เป็นประเภทที่มีบัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญและที่ไม่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้²³⁶

3.4.2.1 กรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้

กรณีดังกล่าวการแต่งตั้งและสรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมักเกิดขึ้นตามสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น อาจเป็นช่วงวิกฤตทางการเมืองที่มีความขัดแย้งในสภาผู้แทนราษฎรจนไม่สามารถหาข้อยุติในการเสนอบุคคลมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ หรือเกิดวิกฤตทางการเมืองจนจำเป็นต้องแต่งตั้งบุคคลภายนอกที่สามารถเข้ามายุติเหตุปัญหาก็ได้ มักจะเกิดขึ้นในช่วงของการรัฐประหาร หรือยังไม่มีรัฐธรรมนูญประกาศใช้อย่างเป็นทางการ ซึ่งการที่ไม่บัญญัติคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน ย่อมทำให้สามารถแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากบุคคลภายนอกได้เสมอ

3.4.2.2 กรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติคุณสมบัติไว้

โดยรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศนิยมบัญญัติไว้ดังต่อไปนี้

1) การบัญญัติคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีว่าต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งอันเป็นคุณสมบัติสำคัญที่สุด เนื่องจากกระบวนการปกครองในรูปแบบรัฐสภา ถือว่าการเป็นตัวแทนจากการเลือกตั้งของประชาชนมีความสำคัญยิ่ง การเจาะจงบัญญัติคุณสมบัติดังกล่าวก็เพื่อป้องกันไม่ให้นายกรัฐมนตรีได้รับคัดเลือกจากบุคคลนอกรัฐสภา เพราะผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งที่ใช้อำนาจฝ่ายบริหารแทนประชาชน ก็ควรจะเข้ามาด้วยวิธีการเลือกตั้งโดยประชาชนไม่ทางตรงก็โดยทางอ้อม หลักการคัดสรรคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรี โดย

²³⁵ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, “รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยที่ 1”, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2475), หน้า 573.

²³⁶ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, เอกสารประกอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2534), หน้า 126-127.

คุณสมบัติดังกล่าวมาจากธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองที่ได้รับอิทธิพลมาจากประเทศอังกฤษ ที่พระมหากษัตริย์จะทรงเลือกนายกรัฐมนตรีจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเสียงข้างมากในรัฐสภา ซึ่งประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยรูปแบบรัฐสภาต่างก็นำหลักการดังกล่าวมาถือปฏิบัติ อาทิ รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ได้บัญญัติคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีว่าต้องมาจากสมาชิกรัฐสภาโดยการลงมติของรัฐสภา สำหรับประเทศไทยเองก็นำหลักการดังกล่าวมาถือปฏิบัติและบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนี้

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2475 บัญญัติให้สภาเป็นผู้เลือกสมาชิกในสภา 1 คน เป็นประธานกรรมการราษฎร และประธานเลือกสมาชิกในสภาอีก 14 คนเป็นกรรมการ²³⁷

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 35 บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีต้องเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 177 บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีต้องเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 159 บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีต้องเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 201 บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีต้องเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สิ้นสภาเพราะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 171 บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

2) การบัญญัติคุณสมบัติในลักษณะต้องห้ามของนายกรัฐมนตรีไว้ในรัฐธรรมนูญ

2.1 การบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกัน ซึ่งการบัญญัติดังกล่าวเป็นการป้องกันไม่ให้นายกรัฐมนตรีมีตำแหน่งหรือผลประโยชน์ขัดกันระหว่างหน้าที่ของการเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร กับหน้าที่การเป็นสมาชิกรัฐสภาในนิติบัญญัติ ซึ่งต้องทำหน้าที่ถ่วงดุลและตรวจสอบกันและกัน ซึ่งการบัญญัติคุณสมบัติต้องห้ามดังกล่าวมักนิยมในประเทศที่

²³⁷ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) เล่มที่ 1, หน้า 9.

ปกครองในรูปแบบรัฐสภาแถบยุโรป เช่น ลักซิมเบิร์ก นอร์เวย์ และเนเธอร์แลนด์²³⁸ สำหรับประเทศไทยนั้น มีรัฐธรรมนูญที่บัญญัติห้ามนายกรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเช่นกัน ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 139 บัญญัติว่านายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันมิได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 มาตรา 16 บัญญัติว่านายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี จะเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมิได้ และจะเป็นข้าราชการประจำหรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือดำรงตำแหน่งใดในกิจการที่ดำเนินธุรกิจเพื่อหากำไรมิได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 204 บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้

2.2 การบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ สมาชิกสภาท้องถิ่น พนักงานหรือลูกจ้างหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ หรือกรรมการ ที่ปรึกษา หรือองค์กรใดเพื่อการธุรกิจค้ากำไรได้ อันมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการบริหารประเทศของนายกรัฐมนตรีว่าจะไม่มีอิทธิพลต่อระบบข้าราชการ หรืออาจทำให้เกิดการขัดกันระหว่างประโยชน์ของรัฐกับประโยชน์ส่วนตัวได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติลักษณะต้องห้ามดังกล่าวมีตัวอย่างดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 102 อันเป็นคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากเป็นขั้นตอนแรกของคุณสมบัตินายกรัฐมนตรี โดยมาตรา 102 บัญญัติไว้ว่า

“บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

- (1) ติดยาเสพติดให้โทษ
- (2) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
- (3) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 100 (1) (2) หรือ (4)
- (4) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

²³⁸ ณัชชา คุณาทัพนธ์, “ปัญหาการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับผล กระทบต่อการปฏิรูประบบการเมือง” (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544), หน้า 81.

- (5) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (6) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (7) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
- (8) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการ การเมือง
- (9) เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (10) เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกภาพสิ้นสุดลงแล้วยังไม่เกินสองปี
- (11) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ
- (12) เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- (13) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 263
- (14) เคยถูกวุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง”

3.4.3 วิธีการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในประเทศไทย

เมื่อประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา เมื่อปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบันในรัฐสภาไทยได้ใช้ธรรมเนียมการปฏิบัติทางการเมืองทั้งที่บัญญัติและไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในการคัดเลือกและสรรหาบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งสามารถจำแนกวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีในประเทศไทยได้ดังนี้

3.4.3.1 การเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีโดยการชาวเสียงโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

แม้ประเทศไทยจะปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่เคยบัญญัติการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีไว้ในรัฐธรรมนูญเลย เปรียบเสมือนเป็นช่องว่างในการใช้วิธีสรรหาที่อาจไม่ได้ นายกรัฐมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ผ่านวิธีการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังเสียงตัวบุคคล

ผู้เหมาะสมในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพื่อลงมติที่ประชุมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบลงมติไม่เปิดเผย (ชาวเสียงในสภา) และแบบลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างเปิดเผย ในบางสมัยก็ปรากฏวิธีการให้ประธานรัฐสภาใช้วิธีชาวเสียงสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2517 โดยการชาวเสียงในสภาผู้แทนราษฎร

พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2523 โดยการชาวเสียงในสภาผู้แทนราษฎร

นายชวน หลีกภัย ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2535 โดยการชาวเสียงในสภาผู้แทนราษฎร

นายบรรหาร ศิลปอาชา ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 โดยการชาวเสียงในสภาผู้แทนราษฎร

3.4.3.2 การเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีโดยคณะรัฐประหาร

วิธีการดังกล่าวได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีโดยวิธีการดังกล่าวนี้มักเกิดขึ้นในสถานการณ์ทางการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย รัฐบาลถูกยึดอำนาจจากคณะรัฐประหาร ซึ่งวิธีการได้มาในรูปแบบดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างมากมายในช่วงที่ประเทศไทยอยู่ภายใต้ระบอบเผด็จการอำนาจนิยมแบบสมบูรณ์แบบเบ็ดเสร็จ (พ.ศ. 2500-พ.ศ. 2516) อย่างไรก็ตามสามารถแบ่งการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีโดยวิธีการดังกล่าวดังนี้

ช่วงเริ่มต้นของการปกครองระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. 2474-พ.ศ. 2500

พันเอก พหลพลพยุหเสนา ได้ทำรัฐประหารรัฐบาลของพระยามโนปกรณนิติธาดา และคณะรัฐประหารได้เสนอชื่อพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

นายปรีดี พนมยงค์ ถูกรัฐประหารโดยพลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ และคณะรัฐประหารได้เสนอชื่อพันตรีควง อภัยวงศ์ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ทำการรัฐประหารรัฐบาลของตนเองและเสนอตนเองเป็นนายกรัฐมนตรี

ช่วงการปกครองที่สอง พ.ศ. 2500-พ.ศ. 2516

จอมพล ป.พิบูลสงคราม ถูกรัฐประหารโดย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แต่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเอง แต่มติคณะรัฐประหารได้ทุลเกล้าฯถวายรายชื่อ นายพจน์ สารสิน เป็นนายกรัฐมนตรี

พลโท ถนอม ภูริรัฐประหารโดยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการรัฐประหารอีกครั้ง เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 และคณะรัฐประหารได้เสนอชื่อ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี

ช่วงการแบ่งบานของระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย พ.ศ. 2516-พ.ศ. 2519

หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ภูริรัฐประหารโดยพลเรือเอก สงัด ชะลออยู่ เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 และคณะรัฐประหารได้เสนอชื่อนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี

นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ภูริรัฐประหารโดย พลเรือเอกสงัด ชะลออยู่ อีกครั้ง เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2520 และคณะรัฐประหารได้เสนอชื่อพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี

ช่วงการปกครองแบบประชาธิปไตยครึ่งใบ พ.ศ. 2522-พ.ศ. 2538

พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ภูริรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช) เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 และคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้เสนอชื่อนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี

ช่วงปฏิรูปการเมืองให้เป็นไปตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม พ.ศ. 2538-ปัจจุบัน

พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ภูริรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค) เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 และคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค) ได้เสนอชื่อพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี

นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ภูริรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช) เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 และคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยมติสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้เสนอชื่อพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี

3.4.3.3 การเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีโดยการหารือในบรรดาหัวหน้าพรรค

การเมืองที่จะจัดตั้งรัฐบาล

เป็นวิธีการสรรหานายกรัฐมนตรีโดยการเรียกหัวหน้าพรรคการเมืองเข้าพบเพื่อหยังเสียงหาบุคคลที่เหมาะสมมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี อาทิ รัฐบาลของพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ใช้วิธีการให้หัวหน้าพรรคการเมืองแต่ละพรรคทำจดหมายลงลายมือชื่อตนแสดงการสนับสนุนผู้ใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี

1) พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยวิธีการให้หัวหน้าพรรคการเมืองแต่ละพรรคทำจดหมายลงลายมือชื่อตนแสดงการสนับสนุนผู้ใดให้เป็น

นายกรัฐมนตรี จากนั้นประธานรัฐสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้งพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2531

2) พลเอก สุจินดา คราประยูร หลังจากได้รับรัฐประหารรัฐบาลของพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ และจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดย โดยการสนับสนุนของพรรคการเมืองถึง 5 พรรค ประกอบด้วย พรรคสามัคคีธรรม พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย และพรรคราษฎร สนับสนุนให้ พลเอก สุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อมาได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้า เมื่อวันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2535

3) นายอานันท์ ปันยารชุน ได้รับการเสนอชื่อจากนายอาทิตย์ อุไรรัตน์ รองหัวหน้าพรรคสามัคคีธรรม ประธานสภาผู้แทนราษฎร ถึงแม้ว่านายอานันท์ ปันยารชุน มิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสมัยนั้นก็ตาม แต่ได้รับการโปรดเกล้าให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในสมัยที่สอง เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2535

3.4.3.4 การลงมติโดยเปิดเผยในสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเลือกนายกรัฐมนตรี

เป็นวิธีการสรรหาให้ได้มาซึ่งตัวนายกรัฐมนตรีที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น วิธีการดังกล่าว เพิ่งมีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยกำหนดคุณสมบัติ และวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 202 ว่าดังนี้

มาตรา 202 บัญญัติว่า “ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมสภาเป็นครั้งแรกตามมาตรา 159 การเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรอง”

โดยนายกรัฐมนตรีที่มาจากการสรรหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีดังนี้

พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยวิธีการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 ด้วยมติเสียงข้างมาก

340 เสียง ต่อ 30 เสียง²³⁹ และอีกสมัยเมื่อวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ. 2548 ด้วยมติเสียงข้างมาก 310 เสียง ต่อ 116 เสียง²⁴⁰

หลังจากมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค) แล้วได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ขึ้นมาใหม่โดยมีการบัญญัติการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีโดยหลักการเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 172 ดังนี้

มาตรา 172 บัญญัติไว้ว่า “ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมสภาเป็นครั้งแรก ตามมาตรา 127

การเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรอง

มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วยการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร การลงมติในกรณีเช่นนี้ให้กระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย”

โดยนายกรัฐมนตรีที่มาจากวิธีการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีดังนี้

นายสมัคร สุนทรเวช ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยวิธีการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ.2551 ด้วยมติเสียงข้างมาก 310 เสียง ต่อ 163 เสียง²⁴¹

²³⁹ สำนักgrayงานการประชุมและชวเลข, “บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 21 ปีที่ 1 ครั้งที่ 2 (สมัยสามัญทั่วไป)”, (วันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544), หน้า 2.

²⁴⁰ สำนักgrayงานการประชุมและชวเลข, “บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 22 ปีที่ 1 ครั้งที่ 2 (สมัยสามัญทั่วไป)”, (วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2548), หน้า 1.

²⁴¹ สำนักgrayงานการประชุมและชวเลข, “บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 2 (สมัยสามัญทั่วไป)”, (วันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2551), หน้า 4.

นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยวิธีการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2551 ด้วยมติเสียงข้างมาก 298 เสียง ต่อ 163 เสียง²⁴²

นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยวิธีการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2551 ด้วยมติเสียงข้างมาก 235 เสียง ต่อ 198 เสียง²⁴³

นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยวิธีการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2554 ด้วยมติเสียงข้างมาก 296 เสียง ต่อ 197 เสียง²⁴⁴

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้นำคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ทำรัฐประหารรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ด้วยมติเสียงข้างมาก 191 เสียง เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2557²⁴⁵

โดยสรุปแล้ววิธีการได้มาซึ่งตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มีอยู่ 3 วิธีการใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ

1. โดยวิธีการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ จากธรรมเนียมปฏิบัติอันยาวนานของระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ ซึ่งพระมหากษัตริย์จะต้องแต่งตั้งหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากที่สุดในสภา ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือพระมหากษัตริย์จะต้องแต่งตั้งผู้จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจากการเสนอเสนอของสมาชิกรัฐสภาผ่านการทูลเกล้าโดยประธานรัฐสภา
2. โดยการเลือกตั้ง (ทางอ้อม) สาเหตุที่เรียกว่าเป็นการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยทางอ้อม เพราะประชาชนมิได้เลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงผ่านการเลือกตั้งแต่เกิดจากประชาชนได้ทำการการเลือกตั้งทั่วไปจนได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวจึงลง

²⁴² สำนักกรรมการประชุมและชวเลข, “บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 1 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ)”, (วันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2551), หน้า 2.

²⁴³ สำนักกรรมการประชุมและชวเลข, “บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 15 (สมัยวิสามัญ)”, (วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2551), หน้า 4.

²⁴⁴ สำนักกรรมการประชุมและชวเลข, “บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 ปีที่ 1 ครั้งที่ 2 (สมัยสามัญทั่วไป)”, (วันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2554), หน้า 3.

²⁴⁵ สำนักกรรมการประชุมและชวเลข, “บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2557”, (วันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2557), หน้า 2.

มตัวอย่างเปิดเผยว่าต้องการเลือกผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งกรณีดังกล่าวรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๑ ค.ศ. 1946 มาตรา 67 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การเลือกนายกรัฐมนตรีว่า จะต้องกระทำในหมู่บรรดาสมาชิกของ รัฐสภาโดยมติของรัฐสภาอย่างเป็นทางการ ซึ่งหากสภาผู้แทนราษฎรลงมติเลือกผู้ใดเป็น นายกรัฐมนตรีแล้ว แต่สภาที่ปรึกษาไม่เห็นพ้องด้วยกลับเลือกผู้อื่นเป็นนายกรัฐมนตรี และไม่อาจตกลงกันได้โดยคณะกรรมการร่วมระหว่างสภาทั้งสอง (Joint Committee) หรือสภาที่ปรึกษาไม่ได้ลง มติภายในเวลา 10 วัน หลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดตัวนายกรัฐมนตรีแล้ว ให้ถือว่ามติของ สภาผู้แทนราษฎรที่เลือกผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรีเป็นมติของรัฐสภา ดังนั้น ในทางปฏิบัติอำนาจในการ ตัดสินใจเลือกนายกรัฐมนตรีจึงอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงผู้เดียว นอกจากนี้ ยังมีวิธีการเลือกตั้ง โดยอ้อมอีกวิธีหนึ่ง คือ โดยการให้ม็อบที่เกี่ยวกับการสรรหาหรือเลือกสรรผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรี โดยอาศัยเสียงของประชาชนโดยตรง²⁴⁶

3. โดยวิธีการยึดอำนาจจากรัฐบาลเดิม แล้วให้ผู้ทำการยึดอำนาจ (รัฐประหาร) สั่งให้บุคคลใดมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทนผู้ทำรัฐประหาร ซึ่งเมื่อเกิดการ รัฐประหาร จะส่งผลให้รัฐสภาที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติศูนย์สั่นไปด้วย ผู้ทำการรัฐประหารจึงแต่งตั้งทั้ง นายกรัฐมนตรีคณะรัฐมนตรี รวมทั้งเลือกบุคคลเข้ามาทำหน้าที่แทนในรัฐสภาด้วย

3.5 แนวคิดการนำวิธีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในประเทศไทย

แนวทางการปฏิรูปโครงสร้างและระบบการเมืองไทย โดยการเสนอให้มีการปฏิรูปกระบวนการ วิธีการสรรหาฝ่ายบริหารใหม่ โดยเสนอให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งควรให้สิทธิความเป็นเจ้าของ อำนาจอธิปไตยเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงนั้น เป็นวิธีการที่หาทางออกในการแก้ไขปัญหาการขาด สมดุลในการใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารในการบริหารประเทศ ให้มีประสิทธิภาพ และ ตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นต้นตอของปัญหากระบวนการเมืองไทยมากกว่า 80 ปี แม้จะมีการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ มาหลายครั้ง จนในที่สุดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติกระบวนการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีที่เป็นรูปธรรม และชัดเจนยิ่งขึ้นเพื่อสร้างเสถียรภาพและความชอบธรรมในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี กล่าวคือการ เสนอรายชื่อบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดย เปิดเผย และจะต้องผ่านการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยเปิดเผยในรัฐสภา อย่างไรก็ตาม วิธีการได้มาซึ่งตำแหน่งนายกรัฐมนตรียังคงมาจากฐานอำนาจนิติบัญญัติเช่นเคย จึงกลับสร้างปัญหา

²⁴⁶ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาหลักรัฐศาสตร์และการบริหาร เล่มที่ 1, หน่วย ที่ 1-8 (กรุงเทพฯ: ฝ่ายการพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2525), หน้า 44.

การที่ฝ่ายนิติบัญญัติถูกควมรวบอำนาจจากฝ่ายบริหารจนเกิดปัญหาความไม่สมดุลทางอำนาจในระบบรัฐสภา ดังนั้น หากต้องการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะต้องทำความเข้าใจในความเป็นจริงว่าลักษณะพื้นฐานของวัฒนธรรมและปัญหาทางการเมืองของแต่ละประเทศไม่อาจใช้ระบบการเมืองเดียวกันกับทุกประเทศได้ อย่างเช่นที่ ฌ็อง ฌัก รูสโซ เคยกล่าวไว้ว่า อิทธิพลของดินฟ้า อากาศ ที่มีต่ออุปนิสัยใจคอของผู้คนส่งผลต่อการเลือกตั้งใช้ระบบการเมืองที่เหมาะสมที่สุด²⁴⁷ ทำให้เกิดการพัฒนารูปแบบการปกครองที่เหมาะสมและมีเสถียรภาพสำหรับประเทศของตน อาทิ การใช้รูปแบบการปกครองกึ่งประธานาธิบดีของประเทศฝรั่งเศสที่สามารถแก้ไขปัญหาความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลในการบริหารประเทศได้อย่างเป็นที่ยอมรับในนานาประเทศ หรือการทดลองการใช้ระบบเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงของประเทศอิสราเอล เพื่อยอมรับการนำแนวคิดการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้แก้ไขปัญหาระบบการเมืองในประเทศไทย

3.5.1 ความเป็นมาและแนวคิดเกี่ยวกับการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง

3.5.1.1 แนวคิดและข้อเสนอเกี่ยวกับการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงการปฏิรูปการเมือง ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

จากการศึกษาค้นคว้าของนักวิชาการเมืองการปกครองของประเทศไทยพบว่ามีการนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงเพื่อเป็นการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาระบบรัฐสภา เนื่องจากตลอดระยะเวลาของการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบบรัฐสภาไทยประสบกับปัญหาดังต่อไปนี้

1) ปัญหาการขาดเสถียรภาพทางการเมือง ซึ่งเป็นปัญหาที่วิพากษ์วิจารณ์ในงานวิชาการทางการเมืองเป็นอย่างมาก ซึ่งหนึ่งในสาเหตุเกิดจากโครงสร้างของรัฐบาลในรูปแบบที่มาจากสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งไม่อาจเป็นรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพได้ เพราะคณะรัฐมนตรีอาจผสมจากบุคคลหลายกลุ่มในสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ไม่อาจใช้นโยบายระยะยาว หรือคณะรัฐมนตรีอาจตกอยู่ภายใต้การครอบงำของสภาผู้แทนราษฎร และเป็นเป้าของการเรียกร้องผลประโยชน์จากบุคคลหลายกลุ่มหลายฝ่าย ทำให้โครงสร้างรัฐบาลดังกล่าวเสี่ยงต่อการกลายเป็นรัฐบาลที่อ่อนแอ และขาดเสถียรภาพเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งไม่ช้าไม่นานก็จะต้องถูกยึดอำนาจโดยกลุ่มข้าราชการทหารหรือพลเรือน ดังนั้นเสถียรภาพทางการเมืองที่ต้องการสร้างขึ้นโดยมีประชาชนเป็นรากฐานจึงไม่เกิดขึ้น²⁴⁸ ซึ่งปัญหาการเมืองขาดเสถียรภาพในรัฐสภาอันเนื่องมาจากความมีอยู่ของรัฐบาล (เสถียรภาพของรัฐบาล)

²⁴⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ, หน้า 130.

²⁴⁸ พงศ์เพ็ญ ศกุนตลาภย์, เสถียรภาพทางการเมืองกับการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2516), หน้า 30.

ขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลจึงต้องใช้อิทธิพลความสัมพันธ์ส่วนตัว และผลประโยชน์ เพื่อแลกกับเสียงสนับสนุนในสภา อันเป็นปัญหาสะสมที่เกิดขึ้นตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบบรัฐสภาของไทย นอกจากนี้การเปิดทางให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นรัฐมนตรีอยู่ในตำแหน่งที่สามารถควบคุมสองอำนาจ²⁴⁹ เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีฐานะเป็น รัฐสภาอันเป็นสถาบันสูงสุดในการปกครองประเทศมีทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่ในมือ อย่างเด็ดขาด กล่าวคือ นอกจากจะทำหน้าที่ออกกฎหมายแล้ว ยังทำการแต่งตั้งรัฐบาล และหาก รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการตามที่สภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดไว้ ก็สามารถถอดถอนรัฐบาลได้ เสมอ²⁵⁰ อันเป็นความอ่อนแอของโครงสร้างทางการเมืองของระบบรัฐสภาดั้งเดิมอันเป็นบ่อเกิดของ อำนาจที่ไม่มีความมั่นคงและชักนำไปสู่การทุจริตเมื่อไม่มีระบอบการปกครองที่มั่นคงที่ทำให้อำนาจ สามารถเปลี่ยนมือได้อย่างมีระเบียบแบบแผนจึงนำไปสู่การรัฐประหารโดยคณะทหารอันเนื่องมาจาก การขาดสถาบันทางความเมืองที่มั่นคงและเป็นศูนย์รวมความเชื่อความศรัทธาในระบอบ ประชาธิปไตย โดยเฉพาะสถาบันรัฐบาลซึ่งขาดรากฐานจากประชาชนทำให้ผู้ใช้อำนาจมักหันไปใช้ กำลังบีบบังคับแต่อย่างเดียวในการอยู่ในอำนาจ โครงสร้างทางการเมืองของประเทศไทยจึงมีความ เป็นประชาธิปไตยน้อยมาก ฝ่ายนิติบัญญัติก็ขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรีที่มาจากการรัฐประหารเป็นส่วน ใหญ่ รัฐสภาจะออกกฎหมายซึ่งขัดต่อความต้องการของรัฐบาลแทบจะไม่มีทางเกิดขึ้นได้ อันเป็น สภาวะที่รัฐสภาไม่สามารถทำหน้าที่ได้แท้จริงเหมือนกับที่เป็นอยู่ในรัฐสภาอังกฤษหรือรัฐสภา สหรัฐอเมริกาซึ่งสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติได้อย่างเต็มที่ แต่สำหรับรัฐสภาไทยเปรียบเสมือน เครื่องมือของรัฐบาลมากกว่า²⁵¹

2) ปัญหาระบบพรรคการเมืองในประเทศไทย อันเกิดจากนักการเมืองที่เป็นพลเรือน ไทยไม่มีจิตวิญญาณของการเป็นนักการเมืองและมักจะแบ่งกันเป็นหลายพรรคหลายพวก เมื่อต้อง เลือกลงขันเงินและสิ่งของไปแจกจ่ายให้ประชาชนแลกกับให้เลือกตนเองแทนที่จะกล่าวถึงคุณงาม ความดีของตน ผลเสียที่ตามมาคือ เมื่อเลือกตั้งแล้วจึงขายเสียงของตนเองในรัฐสภาแก่ให้รัฐบาลเพื่อ ต่อรองผลประโยชน์อันเป็นการถอนทุนคืน²⁵² นอกจากนี้ลักษณะของระบบพรรคการเมืองไทยกลับ

²⁴⁹ สีนาดโยธารักษ์, สินาดร่ำพิงเรื่องระบอบการปกครองบ้านเมืองของเรา, (กรุงเทพฯ: บทวิจารณ์พิมพ์, 2526), หน้า 7.

²⁵⁰ กระมล ทองธรรมชาติ, รัฐสภาในระบบการปกครองไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2514), หน้า 1.

²⁵¹ ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์ และรอส พิรสเชย, อุปสรรคของระบอบประชาธิปไตยไทย, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, 2517), หน้า 5.

²⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

กลายเป็นบ่อเกิดการเล่นพรรคเล่นพวกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าการยึดเจตนารมณ์ของแต่ละพรรคการเมือง²⁵³ หากรัฐบาลเป็นรัฐบาลที่ปราศจากการสนับสนุนโดยพรรคการเมืองเสียงข้างมาก รัฐบาลจึงเป็นรัฐบาลผสมจากพรรคการเมืองหลายพรรค ซึ่งย่อมนำไปสู่ปัญหาเรื่องเสถียรภาพและจะนำไปสู่การขาดประสิทธิภาพเช่นกัน

ด้วยปัญหาทางการเมืองที่แต่ละประเทศประสบอยู่แตกต่างกันทางโครงสร้างของสังคม สำหรับประเทศอังกฤษจึงเหมาะสมในระบบรัฐสภาดั้งเดิม สหรัฐอเมริกาก็เหมาะสมใช้ระบบประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขของรัฐและหัวหน้าฝ่ายบริหาร ส่วนประเทศฝรั่งเศสมีทั้งประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีโครงสร้างทางการเมืองที่ประเทศทั้งสามใช้อยู่ก็ย่อมจะเหมาะสมกับสภาพของสังคมและสอดคล้องกับวัฒนธรรมของประเทศนั้น²⁵⁴ ยกตัวอย่างเช่นปัญหาของประเทศฝรั่งเศสที่รูปแบบการปกครองรัฐสภาแบบดั้งเดิมสร้างปัญหาให้รัฐสภามีอำนาจมากกว่าฝ่ายบริหารทำให้รัฐบาลถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจบ่อยครั้งจนทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพในการปกครองอย่างรุนแรง ซึ่งก็ได้แก้ปัญหาในเชิงโครงสร้างของระบบการเมืองโดยให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีในการยุบสภา และประธานาธิบดีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นผู้เลือกและแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ระบบกึ่งประธานาธิบดีแบบฝรั่งเศสจึงกลายเป็นระบบที่สร้างเสถียรภาพทางการเมืองเป็นอย่างมาก ด้วยเหตุดังกล่าวสำหรับประเทศไทยจึงเห็นควรมีการเสนอโครงสร้างการปกครองโดยแยกอำนาจนิติบัญญัติ ออกจากอำนาจฝ่ายบริหาร โดยอยู่ภายในรูปแบบการปกครองรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอย่างเช่นเดิม

ทั้งนี้ นักวิชาการเมืองการปกครองและนักการเมืองที่สนับสนุนหลักการแยกอำนาจฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติโดยการนำ การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้²⁵⁵ ได้ให้เหตุผลว่า รัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับลักษณะประเทศไทยต้องกำหนดให้ นายกรัฐมนตรีต้องมาจากประชาชนอย่างแท้จริง²⁵⁶ จะทำให้ผู้ใช้ อำนาจทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมาจากประชาชนทั้งสองฝ่าย

²⁵³ สีนาดโยธารักษ์, สินาดร่ำพิงเรื่องระบบการปกครองบ้านเมืองของเรา , หน้า 42.

²⁵⁴ ณรงค์ สินสวัสดิ์ และรอส พิรสเซีย, อุปสรรคของระบอบประชาธิปไตยไทย, หน้า 68.

²⁵⁵ พงศ์เพ็ญ ศกุนตลาภย์, เสถียรภาพทางการเมืองกับการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง, ณรงค์ สินสวัสดิ์ และรอส พิรสเซีย, อุปสรรคของระบอบประชาธิปไตยไทย, กนก วงษ์ตระหง่าน, ประชาธิปไตยกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง, สีนาดโยธารักษ์, สินาดร่ำพิงเรื่องระบบการปกครองบ้านเมืองของเรา, กรมพล ทอธรรมนูญชาติ, เรืออากาศตรี ฉลาด วรฉัตร , พลเอกมานะ รัตนโกเศศ,เผด็จ ภูริปฏิภาณ วิทยา ตัณฑสุทธิ, ปรากฏใน “รายงานวิจัยเรื่องระบบคัดสรรผู้แทนของสังคมไทย”, สมชัย รักวิจิตรประสิทธิ์ ศรีประเทศ,ศิริมานะ ศาตมัย และ ทศนีย์ สิทธิชัย, สรุปผลการวิจัยคณะ ดร.สมชัย รักวิจิตร,รากฐานของการเกิดการดำรงอยู่และความชอบธรรมของผู้นำสูงสุดทางการเมืองของไทยและอนาคตของประเทศ, (กรุงเทพฯ: บำรุงนุกูลกิจ, 2526).

²⁵⁶ พงศ์เพ็ญ ศกุนตลาภย์, เสถียรภาพทางการเมืองกับการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง หน้า 70.

รวมทั้งรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชน²⁵⁷ และทั้งสองอำนาจมีหน้าที่เป็นอิสระต่อกัน²⁵⁸ จึงเสริมสร้างให้นายกรัฐมนตรีที่ได้รับการเลือกตั้งมีสถานะความเป็นผู้นำ เป็นศูนย์รวมอำนาจของปวงชน และเป็นสถาบันหลักให้ระบอบการปกครอง²⁵⁹ ทั้งนี้ประชาชนสามารถรับรู้ได้ว่าใครจะมาบริหารประเทศ เพื่อให้อำนาจประชาธิปไตยเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง²⁶⁰ จึงควรให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจ เป็นผู้ตัดสินใจเลือกผู้มาให้อำนาจบริหารแทนตนถ้าประชาชนจะต้องเลือกนายกรัฐมนตรีของตนขึ้นมา คงไม่ใช่ง่ายสำหรับผู้มีอิทธิพลมืดหรือใครที่ไม่เหมาะสมจะเดินเข้ามาสู่เก้าอี้นายกรัฐมนตรี²⁶¹ ขณะเดียวกันการทุ่มเงินซื้อเสียงในระหว่างมีการเลือกตั้งก็จะมีน้อยลง ผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมจะได้รับเลือกเข้ามาในสภาผู้แทนราษฎร ถ้าหากว่านาระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงได้นำมาใช้ นายกรัฐมนตรีผู้ได้รับเลือกตั้งมานั้นจะมีอิสรภาพในการเลือกตัวรัฐมนตรี และจะเลือกเฉพาะแต่คนที่เหมาะสมที่สุด เพื่อใช้รัฐบาลนั้นมีความนิยมมากในบรรดาผู้เลือกตั้งได้แสดงความเห็นด้วยกับการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง²⁶²

กล่าวโดยสรุป นักวิชาการทั้งหลายต่างอธิบายการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจะส่งผลดีทางการเมืองและระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยดังต่อไปนี้

- 1) การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจะช่วยทำให้ความสำคัญทางการเมืองของประชาชนตื่นตัวขึ้น อันเป็นการเสริมสร้างพลังทางการเมือง²⁶³
- 2) การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง เป็นผลทำให้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การแต่งตั้งหมดไป เพราะนายกรัฐมนตรีมาจากประชาชนจึงต้องขึ้นอยู่กับความไว้วางใจของสมาชิกผู้มาจากการเลือกตั้งเป็นสำคัญ²⁶⁴
- 3) การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง ทำให้การต่อสู้ทางการเมืองแปรรูปมาเป็นการต่อสู้ทางหลักการมากขึ้น คือจำเป็นต้องมีระบบพรรคการเมืองเป็นฐานสำคัญ การได้รับเลือกจาก

²⁵⁷ ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, รายงานวิจัยเรื่องระบบคัดสรรผู้แทนของสังคมไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักงานสถาบันพัฒนาการเมืองสถาบันพระปกเกล้า, 2557), หน้า 73.

²⁵⁸ สีนาดโยธารักษ์, สินาดรำพึงเรื่องระบบการปกครองบ้านเมืองของเรา หน้า 39 .

²⁵⁹ ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, รายงานวิจัยเรื่องระบบคัดสรรผู้แทนของสังคมไทย, หน้า 35.

²⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 76.

²⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 77.

²⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

²⁶³ พงศ์เพ็ญ ศกุนตลาภย์, เสถียรภาพทางการเมืองกับการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง, หน้า 35.

²⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

ประชาชนโดยอาศัยอิทธิพลส่วนตัวในรัฐสภามีโอกาสน้อยมาก เท่ากับเป็นแรงกระตุ้นให้พรรคการเมืองรักษาหลักการและชื่อเสียงของพรรคเป็นสำคัญ²⁶⁵

4) การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง ส่งผลสะท้อนให้การดำเนินงานของฝ่ายรัฐสภาเป็นไปอย่างมีเป้าหมายและมีระเบียบมากขึ้น ฝ่ายนิติบัญญัติก็ย่อมจะมีสมรรถภาพมากขึ้นจนในที่สุดสามารถเป็นพลังดุลอำนาจของฝ่ายบริหารได้²⁶⁶

5) การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง จะเป็นจุดเริ่มต้นแห่งการยุติการใช้กำลังเป็นเครื่องมือเข้าสู่อำนาจ การรัฐประหารจะเกิดขึ้นได้ยากเพราะนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลกลายเป็นศูนย์รวมแรงใจของประชาชน²⁶⁷

6) การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง ทำให้สถาบันฝ่ายบริหารกลายเป็นสถาบันหลักในระบอบการปกครอง หากมีกรณีที่เกิดความแตกแยกของสภาหรือพรรคการเมือง สถาบันนายกรัฐมนตรีกลายเป็นสถาบันหลักที่สามารถตัดสินใจในนามประชาชนได้ ทั้งนี้ ในกรณีที่มีการขัดแย้งกันอย่างรุนแรงระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติและไม่มีทางตกลงกันได้ก็ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเอาอีกฝ่ายออกจากตำแหน่งได้ คือให้นายกรัฐมนตรียุบสภาได้ และให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถเปิดอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้เช่นกัน²⁶⁸

7) การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง ทำให้อำนาจฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติสามารถถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นที่จะต้องแยกอำนาจบริหารและนิติบัญญัติให้ขาดจากกัน กล่าวคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้บริหารงานของรัฐบาลไม่ได้ ทั้งนี้ให้อำนาจบริหารที่มีมาจากประชาชน ซึ่งเป็นหัวใจของประชาธิปไตย กล่าวคืออำนาจต่าง ๆ ของระบอบประชาธิปไตยจะต้องมาจากประชาชนโดยการเลือกตั้งทั้งทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม²⁶⁹ โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร จะต้องสังกัดพรรคการเมืองเพื่อส่งเสริมให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่จะคอยควบคุมให้รัฐบาลตัดสินใจใช้อำนาจในทิศทางที่ประชาชนต้องการ สำหรับการเลือกตั้งจะเป็นในวิธีการใดก็ตามจะต้องส่งเสริมต่อการพัฒนาพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งและมั่นคง²⁷⁰

²⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

²⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

²⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

²⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

²⁶⁹ อีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, รายงานวิจัยเรื่องระบบคட்சรรผู้แทนของสังคมไทย, หน้า 72.

²⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.

8) นายกรัฐมนตรีผู้ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง จะมีอิสรภาพในการเลือกตัวรัฐมนตรี และจะเลือกเฉพาะแต่คนที่เหมาะสมที่สุด เพื่อให้รัฐบาลนั้นมีความนิยมมากในบรรดาผู้เลือกตั้ง²⁷¹

9) การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง จะทำให้การทุ่มเงินซื้อเสียงในระหว่างมีการเลือกตั้งก็จะมีน้อยลง²⁷² เพราะจะต้องใช้เงินจำนวนมากซื้อเสียงประชาชนทั้งประเทศจึงทำให้เป็นไปได้ยาก

10) การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง ไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเป็นประธานาธิบดี ยังคงเป็นการปกครองรูปแบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุขเช่นเดิม เพียงแต่เราต้องไม่ปนกันระหว่างตำแหน่งประมุขของรัฐกับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การมีนายกรัฐมนตรีที่มาจากเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนไม่ได้ทำให้กลายเป็นประมุขของประเทศ โดยนายกรัฐมนตรียังคงรับผิดชอบทางการเมือง แต่ประมุขของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง²⁷³ โดยกำหนดให้รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่มาจากเลือกตั้งจากประชาชน โดยมีประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระราชาโองการอีกทีหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีความชอบธรรมมากขึ้นและเป็นที่ยอมรับของรัฐสภา²⁷⁴

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการที่สนับสนุนแนวคิดการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงก็ยอมรับในปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ เพราะการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมีความเสี่ยง หากประชาชนเลือกคนที่ดีก็เป็นโชคดีของประเทศ แต่หากเลือกมาแล้วกลับการเป็นคนเลวประเทศก็จะประสบกับหายนะได้หรือนำไปสู่ระบบเผด็จการได้สูง เพราะเมื่อนายกรัฐมนตรีมีอำนาจมากขึ้นอาจทำให้ระบบดุลอำนาจของประเทศไทยไม่สามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้ ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในลักษณะการเมืองแบบประเทศไทย²⁷⁵ นอกจากนี้ระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง จะทำให้หัวหน้าฝ่ายบริหารอาจถูกยกฐานะเทียบเท่ากับประธานาธิบดีที่เป็นประมุขของประเทศ ซึ่งอาจทำให้กลายเป็นภัยต่อการเมืองประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นภัยต่อระบบสถาบันพระมหากษัตริย์²⁷⁶ ที่ทรงใช้อำนาจบริหารผ่านทางรัฐบาลในฐานะประมุขของประเทศได้

²⁷¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 77.

²⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

²⁷³ พงศ์เพ็ญ ศกุนตลาภย์, เสถียรภาพทางการเมืองกับการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง, หน้า 38.

²⁷⁴ อธิวัฒน์ เสรีรังสรรค์, รายงานวิจัยเรื่องระบบคัดสรรผู้แทนของสังคมไทย, , หน้า 73.

²⁷⁵ พงศ์เพ็ญ ศกุนตลาภย์, เสถียรภาพทางการเมืองกับการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง, หน้า 31.

²⁷⁶ อธิวัฒน์ เสรีรังสรรค์, รายงานวิจัยเรื่องระบบคัดสรรผู้แทนของสังคมไทย, , หน้า 90.

ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูปการเมืองไทยระหว่าง ปี 2538 – 2539 ต่อเนื่องไปจนถึงช่วงระหว่างการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี 2540 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการปฏิรูปการเมืองไทยให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป) เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2538 โดยมีหน้าที่ศึกษาค้นคว้าพิจารณาและตรวจสอบรวมทั้งรวบรวมความคิดเห็นเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้น โดยคณะกรรมการ คพป. ได้พยายามปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองในระบบรัฐสภาโดยเฉพาะสถาบันฝ่ายบริหารที่ในขณะนั้น รัฐบาลเป็นรัฐบาลที่มาจากสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่มีพรรคการเมืองเดียวได้รับเสียงข้างมากเกินครึ่งกลายเป็นรัฐบาลผสมที่ไร้ประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม หากรัฐบาลได้รับเสียงข้างมากในรัฐสภาเกินครึ่งคณะกรรมการ คพป มองเห็นปัญหา คือรัฐบาลอาจมีเสถียรภาพและอำนาจมากจนสามารถควบคุมสมาชิกรัฐสภาได้ ทำให้หลักการระบบรัฐสภาแบบเดิมเสียไป คือ ไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลที่แท้จริงระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล การไม่ไว้วางใจจึงไม่เกิดขึ้น ทฤษฎีที่ว่ายุบสภาเพื่อแก้ไขข้อขัดแย้งโดยให้ประชาชนตัดสินจึงเป็นสิ่งที่ไม่มีทางเกิดขึ้นได้²⁷⁷

เพื่อแก้ไขปัญหานั้นที่สะสมในอดีตเพราะนายกรัฐมนตรีไม่มีอำนาจบริหารงานได้เท่าที่ควร อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่นายกรัฐมนตรีไม่มีอำนาจต่อรองกับบรรดาพรรคการเมือง ทำให้รัฐบาลผสมไม่มีประสิทธิภาพและเสถียรภาพในการทำงาน จึงมีการเสนอวิถีทางเลือก ให้มีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจากทุกเขตทั่วประเทศ²⁷⁸ ในประเด็นที่มาจากของนายกรัฐมนตรีมีกรรมสิทธิ์การเสนอแนวทางการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีให้นายกรัฐมนตรีควรมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง²⁷⁹ เพื่อทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพในระบบการเมืองมากขึ้น และรัฐบาลสามารถบริหารงานราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพควบคู่ไปด้วย ในประเด็นการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงนั้น มีกรรมสิทธิ์การเสนอขอแปรญัตติในรายละเอียดการกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงตั้งแต่ในขั้นตอนที่หนึ่งของการอภิปรายใน หมวด 7 คณะรัฐมนตรี มาตรา 201²⁸⁰

²⁷⁷ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป), ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว), 2538), หน้า 47.

²⁷⁸ สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8”, (4 มีนาคม 2540), http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_w3c/ewt_news.php?nid=8281&filename= เข้าถึงเมื่อ 3 มีนาคม 2558, หน้า 31.

²⁷⁹ มন্ত্রী รุปรุวรรณ และคณะ, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2542), หน้า 318-319.

²⁸⁰ สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “การพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 13, (27 กุมภาพันธ์ 2540).

ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการหลายท่านที่เสนอแนวทางปฏิรูปการเมืองโดยการนำการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงและแยกอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติออกจากกัน โดยให้เหตุผลสนับสนุนว่าเป็นไปได้ที่ให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงซึ่งในทางปฏิบัติต้องมีกลไกรับรองในการตรวจสอบ และการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมีผลดีต่อการบริหารงานของประเทศมากกว่าการเลือกตั้งในปัจจุบัน²⁸¹ การที่นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจะสามารถสร้างความชอบธรรมจากประชาชนและนายกรัฐมนตรีสามารถรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง²⁸² ทั้งนี้สอดคล้องกับข้อเรียกร้องของประชาชนที่ต้องการให้นายกรัฐมนตรีมาจากรัฐธรรมนูญโดยตรง²⁸³ และความคิดที่ว่าระบบการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงเป็นระบบประธานาธิบดีไม่ถูกต้อง โดยอธิบายว่าเพราะประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุข และผู้บริหารประเทศ การกล่าวว่าการทบทต่อสถาบันพระมหากษัตริย์นั้นไม่ถูกต้อง เพราะนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารมิใช่ประมุข ทั้งนี้ก่อนนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจะปฏิบัติงานต้องนำชื่อทูลเกล้าเพื่อลงพระปรมาภิไธย และความคิดเห็นว่านายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจมากนั้นไม่ถูกต้อง เพราะรัฐธรรมนูญสามารถกำหนดการแยกและคานอำนาจได้²⁸⁴ หากใช้ระบบเดิมทำให้เกิดการรวบรวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร²⁸⁵

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงกลับถูกโต้แย้งโดยคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญชุดเดียวกัน โดยมีการให้เหตุผลที่ไม่สามารถเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงได้คือ นายกรัฐมนตรีโดยตรงไม่สามารถถอดถอนได้หากนายกรัฐมนตรีทุจริตจะอยู่จนกว่าจะครบวาระ 4 ปี หากนายกรัฐมนตรีไม่ได้มาจากพรรคการเมืองเสียงข้างมากจะมีปัญหาในการออกกฎหมาย และการของบประมาณ รัฐสภาอาจวินิจฉัยให้รัฐธรรมนูญนี้ตกไปเพราะขัดต่อการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข²⁸⁶ นอกจากนี้ ระบบรัฐสภาไทยไม่อยู่ในกรอบการ

²⁸¹ กระทบ ทงธรรมชาติ ,โดยนันทวัฒน์ บรมนันท์, ถกรัฐธรรมนูญ 2540, (กรุงเทพมหานคร: สุขุมและบุตร , 2540), หน้า 297.และ สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “การพิจารณาของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ” รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 9, (5 มิถุนายน 2540).

²⁸² สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ครั้งที่ 9”, (5 มิถุนายน 2540).

²⁸³ สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ครั้งที่ 14”, (12 มิถุนายน 2540).

²⁸⁴ เรื่องเดียวกัน, ชำนาญ ประดิษฐ์วานิช, หน้า 297-298.

²⁸⁵ เรื่องเดียวกัน, สมพันธ์ เตชะอธิก , หน้า 297.

²⁸⁶ เรื่องเดียวกัน, บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, หน้า 296.และ สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “การพิจารณาของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ” รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 13, (27 กุมภาพันธ์ 2540).

เลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงได้²⁸⁷ อาจก่อให้เกิดปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีกับระบบรัฐสภา ถ้าได้บุคคลไม่ดีจะอ้างว่ามาจากการเลือกตั้งโดยตรง และใช้อำนาจเกินเลย จะมีปัญหาตามมามาก²⁸⁸ รวมถึงอาจทำให้กลุ่มผลประโยชน์และนักการเมืองประสานประโยชน์กัน²⁸⁹ จะก่อปัญหาที่มีผลกระทบต่อสังคมโดยรวม²⁹⁰ และประการสุดท้ายการนำการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ถูกโต้แย้งอย่างหนักจากกรณีเทียบเคียงคำกล่าวของนายกรัฐมนตรีท่านหนึ่งที่ได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนแม้โดยทางอ้อมถึง 12 ล้านเสียง ซึ่งมีผู้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับระบบดังกล่าวว่า หากผู้ได้รับการเลือกตั้งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้เสียงสนับสนุนจากประชาชน 12 ล้านเสียง แต่ระบบรัฐสภาเขายังเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีสมาชิกอยู่ในรัฐสภา หากเกิดการแตกแยกทะเลาะเบาะแว้งกันขึ้นกับรัฐสภา นายกรัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจภายในรัฐบาลของเขา หรือภายในพรรคการเมือง แต่ขณะเดียวกันนายกรัฐมนตรีมีฐานเสียงสนับสนุนจากประชาชน จึงเกิดการเผชิญหน้ากันของสองระบบได้เมื่อนายกรัฐมนตรีไม่ยอมรับมติไม่ไว้วางใจ ประเด็นดังกล่าวอาจนำไปสู่วิกฤตทางการเมืองได้²⁹¹ ข้อโต้แย้งทั้งหมดนี้จึงทำให้ข้อเสนอการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงถูกยับยั้งไป โดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ให้วิธีการสรรหานายกรัฐมนตรีเป็นอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเช่นเคย แต่มีการกำหนดกระบวนการสรรหาบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น กล่าวคือบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี โดยให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี โดยต้องเป็นบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการลงมติต้องทำโดยมติเปิดเผย²⁹² เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีให้มีความ

²⁸⁷ เรื่องเดียวกัน, อานันท์ ปันยารชุน, หน้า 296. และสำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “การพิจารณาของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ” รายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 9, (5 มิถุนายน 2540).

²⁸⁸ เรื่องเดียวกัน, โมติโซ เคมเนตเซอร์, หน้า 297.

²⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, โกเมศ ขวัญเมือง, หน้า 297. และ สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 10”, (6 มิถุนายน 2540).

²⁹⁰ สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ครั้งที่ 10”, (6 มิถุนายน 2540).

²⁹¹ สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8”, (4 มีนาคม 2540), หน้า 31.

²⁹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 202 “ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตามมาตรา 159

โปร่งใส ชัดเจน และมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น และเป็นการป้องกันบุคคลภายนอกรัฐสภาเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และต้องการสร้างเสถียรภาพให้แก่นายกรัฐมนตรี²⁹³

3.5.1.2 แนวคิดและข้อเสนอเกี่ยวกับการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงปัจจุบัน

หลังการปฏิรูปการเมืองครั้งใหญ่ของประเทศไทยกลับสร้างปรากฏการณ์ต่อระบบการเมืองแบบใหม่ของประเทศไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การปฏิรูปบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนำมาสู่ระบบพรรคการเมืองของประเทศไทยที่กำลังเปลี่ยน จากระบบหลายพรรคมาสู่ระบบสองพรรคการเมืองใหญ่ มีพรรคเพื่อไทยเป็นรัฐบาลและพรรคที่เหลือเป็นฝ่ายค้าน²⁹⁴ ดังนั้น ระบบรัฐสภาที่ให้ฝ่ายบริหารมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงทำให้นายกรัฐมนตรีมีเสถียรภาพในการบริหารประเทศอย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองดังกล่าวกลับสร้างปัญหาทางระบบการเมืองรัฐสภาขึ้นดังต่อไปนี้

1) ปัญหาการมีเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะพยายามกำหนดโครงสร้างทางอำนาจที่แยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการกำหนดคุณสมบัติข้อห้ามว่าให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อได้รับตำแหน่งแล้วต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร²⁹⁵ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ฝ่ายบริหารไม่ต้องควบตำแหน่งทางด้านนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารจึงมีประสิทธิภาพทำงานของตน

การเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรอง

มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร การลงมติในกรณีเช่นนี้ให้กระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย”

²⁹³ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป), ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย, หน้า 75.

²⁹⁴ สมบัติ อารงธัญวงศ์. “ทิศทางการปฏิรูปการเมืองไทยในทศวรรษหน้า”, เอกสารการสัมมนาวิชาการในวาระครบรอบ 50 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์บนเส้นทางพลังปัญญาสู่การบริหารการพัฒนาประเทศ, (9 กรกฎาคม 2548), หน้า 3.

²⁹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 “มาตรา 201 พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 118 (7) ในอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกัน

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี”

ได้อย่างเต็มที่²⁹⁶ แต่การที่นายรัฐมนตรีคือหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร จึงทำให้นายกรัฐมนตรีและรัฐบาลมีเสถียรภาพมั่นคง เช่นเดียวกับนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง แต่ได้เปรียบกว่าเพราะนายกรัฐมนตรีสามารถควบคุมเสียงในสภาได้²⁹⁷ การไม่แยกอำนาจฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันเป็นผลให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ แม้ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะทำให้ประเทศไทยจะมีนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ แต่ก็มีข้อปัจจัยเดียวที่ทำให้การพัฒนาประเทศให้ประสบผลสำเร็จได้ การมีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพอาจนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน เช่นเดียวกับรัฐบาลที่มาจากการปฏิวัติ²⁹⁸

2) ปัญหาฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ ผลจากการปฏิรูปการเมืองกลับส่งเสริมให้นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำพรรคการเมือง มีสิทธิ์ขาดเหนือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค จึงทำให้สามารถควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะสมาชิกของพรรคได้ทั้งหมด เมื่อฝ่ายบริหารสามารถมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ การถ่วงดุลอำนาจตามระบบรัฐสภาจึงหมดไป นายกรัฐมนตรีกลายเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด อันขัดต่อเจตนารมณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย²⁹⁹

3) ปัญหาของการเลือกตั้ง เกิดความไม่โปร่งใสของระบบการเลือกตั้ง นักการเมืองต่างซื้อสิทธิขายเสียงเพื่อให้ตนได้เข้ามาในรัฐสภา โดยปราศจากองค์กรที่สามารถใช้อำนาจตรวจสอบและลงโทษผู้ซื้อสิทธิขายเสียงได้อย่างจริงจัง แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะบัญญัติให้มีองค์กรอิสระคือคณะกรรมการการเลือกตั้งคอยทำหน้าที่ก็ตาม แต่กลับถูกรวบงำโดยฝ่ายบริหารและวุฒิสภาที่เป็นคนของรัฐบาล จนกลายเป็นเผด็จการจากการเลือกตั้งในรัฐสภา³⁰⁰

ด้วยปัญหาทางการเมืองที่ประเทศไทยประสบปัญหาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงจุดประกายนักวิชาการและประชาชนเริ่มให้ความสนใจและสนับสนุนแนวคิดการเลือกนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งโดนต่างสนับสนุนแนวคิดการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงเช่นเดียวกับการเลือกตั้งผู้บริหารส่วนท้องถิ่นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร³⁰¹

²⁹⁶ สมบัติ อารังธัญวงศ์. “ทิศทางการปฏิรูปการเมืองไทยในทศวรรษหน้า”, เอกสารการสัมมนาวิชาการในวาระครบรอบ 50 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์บนเส้นทางพลังปัญญาสู่การบริหารการพัฒนาประเทศ, หน้า 3.

²⁹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

²⁹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

²⁹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

³⁰⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

³⁰¹ กมล สมวิเชียร, ปฏิรูปการเมืองเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เคล็ดไทย, 2540), หน้า 8.

เพื่อให้นายกรัฐมนตรีมีความเป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติ ปลอดภัยจากการดูแลฝ่ายนิติบัญญัติ³⁰²

ทั้งนี้ นักวิชาการดังกล่าวได้ให้เหตุผลสนับสนุนการนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีมาใช้ผสมกับรูปแบบรัฐสภาเดิม โดยสามารถแก้ไขปัญหาทางการเมืองภายใต้การใช้รัฐธรรมนูญฉบับผ่านการปฏิรูป ดังต่อไปนี้

1) การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง เพื่อให้นายกรัฐมนตรีเป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติ การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง จะทำให้นายกรัฐมนตรีปลอดภัยจากพันธะในการดูแลฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะไม่ต้องอาศัยเสียงสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติในการเข้าสู่ตำแหน่งอีกต่อไป³⁰³

2) เปิดโอกาสให้ประชาชนมีตัวเลือกสำหรับบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมากขึ้น โดยเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเสนอตัวต่อประชาชนมากขึ้น³⁰⁴ ผู้ที่จะสมัครเป็นตัวแทนแข่งขันในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในระบบนี้ ไม่ใช่ผู้ใดจะเป็นได้ แต่จะต้องเป็นผู้ในระดับชาติ และผู้ที่มีชื่อเสียงในวงการมานานอย่าง ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช พลเอกเปรม ติณสูลานนท์³⁰⁵ ส่วนในกรณีปัญหาของดารานางหมอลำ หมอลูดุ จะมาเป็นนายกรัฐมนตรี นั่นถือเป็นการดูถูกสติปัญญาของประชาชนคนไทยมากเกินไปและคนไทยแยกแยะความนิยม 2 อย่างได้³⁰⁶

3) การลดอิทธิพลของการซื้อสิทธิ์ขายเสียง ตัวอย่างเช่น การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่อิทธิพลการซื้อสิทธิ์ขายเสียงมิได้ช่วยให้ชนะการเลือกตั้ง การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีทั้งประเทศจะทำให้การซื้อสิทธิ์ขายเสียงทำได้ยากกว่า จึงทำให้สิ่งจูงใจในการซื้อสิทธิ์ขายเสียงหมดไป³⁰⁷ ทั้งนี้การใช้เงินซื้อเสียงทั้งประเทศได้นั้น เป็นเรื่องที่ทำได้ยากกว่าการซื้อเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในระบบเดิมเพียงแค่มิเงินซื้อเพียงเขตหรือในจังหวัดก็เพียงพอได้คะแนนเสียง แต่สำหรับการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงทั้งประเทศนั้น ต้องซื้อทั้งประเทศ อัน

³⁰² สมบัติ อารังธัญวงศ์. “ทิศทางการปฏิรูปการเมืองไทยในทศวรรษหน้า”, เอกสารการสัมมนาวิชาการในวาระครบรอบ 50 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์บนเส้นทางพลังปัญญาสู่การบริหารการพัฒนาประเทศ, หน้า 15.

³⁰³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

³⁰⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

³⁰⁵ กมล สมวิเชียร, ปฏิรูปการเมืองเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง, หน้า 10.

³⁰⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

³⁰⁷ สมบัติ อารังธัญวงศ์. “ทิศทางการปฏิรูปการเมืองไทยในทศวรรษหน้า”, เอกสารการสัมมนาวิชาการในวาระครบรอบ 50 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์บนเส้นทางพลังปัญญาสู่การบริหารการพัฒนาประเทศ, หน้า 15.

เป็นการกระทำที่ยาก³⁰⁸ นอกจากนี้ ยังมีผลในทางอ้อม ทำให้การซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหมดไปด้วย เพราะผู้สมัครตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องลงทุนให้สมาชิกพรรคตนได้รับการเลือกตั้งเพื่อสนับสนุนให้ตนเป็นนายกรัฐมนตรีอีกต่อไป³⁰⁹

4) ความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งเสริมสร้างเสถียรภาพของทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ให้ยกเลิกการอภิปรายไม่ไว้วางใจ และยกเลิกอำนาจในการยุบสภาของนายกรัฐมนตรี จะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีทั้งเสถียรภาพและความเป็นอิสระในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร เช่น การนำแนวคิดการเลือกฝ่ายบริหารโดยตรงมาใช้เลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานครมีลักษณะความสัมพันธ์เช่นเดียวกับรัฐสภา ซึ่งเมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งของประชาชนชาวกรุงเทพฯ ๓ กลับส่งผลดีกับการบริหารงาน มิเช่นนั้นหากยังใช้ระบบแต่งตั้งนายกเทศมนตรี กรุงเทพมหานครก็ยังคงไร้เสถียรภาพอยู่³¹⁰

5) การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจะช่วยเสริมพระบารมีและความศักดิ์สิทธิ์ของสถาบันสูงสุด เพราะเป็นระบบที่มีเสถียรภาพยิ่งมีเสถียรภาพ ยิ่งไม่จำเป็นที่สถาบันพระมหากษัตริย์จะต้องลงมาประทับประคอง ซึ่งเป็นการเสี่ยงต่อพระบารมี ซึ่งระบบที่ให้ประชาชนเลือกนายกรัฐมนตรีของเขาเองโดยตรง จะเป็นระบบที่ป้องกันสถาบันพระมหากษัตริย์จากพวกที่ชอบแอบอ้างผูกขาดความรักชาติ อันเป็นวิธีการที่จะถนอมรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของสถาบันที่สำคัญนี้ไว้ตลอดกาลนาน³¹¹ ในความเป็นจริงทางการเมืองคนที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีในระบบนี้ จะต้องผ่านการแข่งขันกับผู้สมัครผู้อื่น จะต้องมีฝ่ายค้านที่ไม่เห็นด้วยทั้งส่วนตัว แนวนโยบาย หรือเรื่องอื่น โจมตี วิพากษ์วิจารณ์ และมีคนไม่น้อยที่ไม่ชอบหรือเกลียดชัง แต่สถานะของพระมหากษัตริย์นั้นทรงอยู่เหนือการเมือง มีฐานะเป็นสัญลักษณ์และศูนย์รวมความรักความสามัคคีของคนไทย ในขณะที่นายกรัฐมนตรีเปรียบเสมือนผู้จัดการงานประจำและนโยบาย และจะต้องหมุนเวียนเปลี่ยนไปตามกระแสการเมือง ผิดกับสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งถาวรและไม่แปรเปลี่ยนเป็นความต่อเนื่องของประเทศชาติ³¹²

³⁰⁸ กมล สมวิเชียร, ปฏิรูปการเมืองเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง, หน้า 9.

³⁰⁹ สมบัติ อารังธัญวงศ์. “ทิศทางการปฏิรูปการเมืองไทยในทศวรรษหน้า”, เอกสารการสัมมนาวิชาการในวาระครบรอบ 50 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์บนเส้นทางพลังปัญญาสู่การบริหารการพัฒนาประเทศ, หน้า 16.

³¹⁰ กมล สมวิเชียร, ปฏิรูปการเมืองเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เคล็ดไทย, 2540), หน้า 8.

³¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

³¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

อย่างไรก็ตาม การโต้แย้งเกี่ยวกับการนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงก็มีปรากฏอยู่เช่นเคย โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับสถาบันสูงสุดอันเป็นข้อกล่าวหาที่หนักยิ่งว่านายกรัฐมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชนทั้งประเทศจะไปกระทบพระบารมีของสถาบันสูงสุดจะไปแข่งกับความนิยมที่คนไทยมีต่อพระมหากษัตริย์³¹³รวมทั้ง ประเด็นความไม่พร้อมของประชาชนประชาชน ยังไม่เข้าใจในระบอบประชาธิปไตยนั้น³¹⁴

หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ทำให้เกิดผลทางการเมือง คือ พรรคเพื่อไทยในฐานะพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติได้จัดตั้งรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตรได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในฐานะรัฐบาล ได้ใช้ความมีเสถียรภาพโดยการครอบงำมีอิทธิพลเหนือฝ่ายบริหาร เป็นเหตุให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถใช้กลไกทางรัฐสภาในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจหรือใช้กระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจใด ๆ ในระบบรัฐสภาได้ นำมาสู่วิกฤตการณ์ต่อสู่ทางการเมืองนอกรัฐสภา และการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ประกาศยกเลิกการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ระหว่างการปกครองโดยพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี โดยมติคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นอีกครั้งหนึ่งที่แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง กลับมาเป็นประเด็นที่สนใจต่อระบบการเมืองไทยอีกครั้ง ในงานเสวนาปฏิรูปการเมืองเรื่อง “ระบบการเลือกตั้ง 2550” เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2549 ในวงเสวนาได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการออกแบบระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเบอร์เดียวและระบบการเลือกตั้งแบบปาร์ตี้ลิสต์ ทำให้การชนะการเลือกตั้งจำเป็นต้องใช้เงินมากขึ้นและระบบการเลือกตั้งแบบปาร์ตี้ลิสต์ส่งผลให้หัวหน้าพรรคการเมืองในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารมีอิทธิพลต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอย่างมากจนกลายเป็นว่านายกรัฐมนตรีมีอำนาจแอบแฝงในรัฐสภายิ่งกว่าประธานาธิบดี³¹⁵ ในการเสวนาจึงมีการตั้งคำถามว่านายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ หรือควรเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง เพราะหากนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ก็จะเป็นการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาด นายกรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อประชาชน ทั้งนี้ สมบัติ จันทรวงศ์ ได้เสนอกลไกการถ่วงดุลอำนาจนายกรัฐมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งว่า ควรจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไม่เกิน 2 สมัย และควรจำกัด

³¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

³¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

³¹⁵ “Reforming Thailand กับ สมบัติ จันทรวงศ์: เราจะมีประธานาธิบดีในรูปแบบนายกรัฐมนตรี ที่ยุบสภาได้”, <http://www.onopen.com/print/3238>, เข้าถึงเมื่อ 5 กรกฎาคม 2556.

อำนาจของนายกรัฐมนตรีในการยุบสภา โดยกำหนดเงื่อนไขของการยุบสภาไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน³¹⁶

สำหรับในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550³¹⁷ มีประเด็นที่กรรมาธิการอภิปรายเกี่ยวกับการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงกับคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีว่าต้องมาจากการเลือกตั้ง โดยมีกรรมาธิการผู้สนับสนุนการเลือกตั้งฝ่ายบริหารโดยตรง โดยให้เหตุผลว่า ข้อดีของการได้นายกมาจากการเลือกตั้ง คือส่งเสริมระบบรัฐสภาที่มีนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงมาจากประชาชน หากได้นายกรัฐมนตรีที่ไม่มีความเข้มแข็ง ประชาชนจะเป็นผู้รับผิดชอบเอง³¹⁸ ซึ่งสอดคล้องตามหลักอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย³¹⁹ และการแยกฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติให้อิสระออกจากกัน โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่นิติบัญญัติอย่างเดียว และฝ่ายบริหารก็ทำหน้าที่บริหารอย่างเดียว โดยนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงเลย เช่นระบบบริหารของ กรุงเทพมหานครที่ผู้ว่ามาจากการเลือกตั้งโดยตรง สก สข ก็แยกกันไปทำหน้าที่ ซึ่งหากแยกอย่างเด็ดขาดอาจส่งผลดีต่อประเทศได้³²⁰

อย่างไรก็ตาม ยังคงมีคณะกรรมการที่คัดค้านการเลือกตั้งฝ่ายบริหารโดยตรง โดยให้เหตุผลว่าประเทศไทยไม่ใช่ระบบประธานาธิบดี การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงอาจมีผลเสียมากกว่าผลดี³²¹ เนื่องจากรูปแบบของระบบรัฐสภามาจากการเลือกตั้งต้องสัมพันธ์กับสภาผู้แทนราษฎร หากให้นายกรัฐมนตรีเลือกตั้งโดยตรงตัดขาดความเป็นผู้แทนของประชาชน อาจทำให้รูปแบบการปกครองไม่ใช่ระบบรัฐสภาแต่กลายเป็นรูปแบบอื่น³²² เพราะระบบรัฐสภา นายกรัฐมนตรีกับรัฐสภาต้องมีความผูกพันกัน การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงเป็นระบบประธานาธิบดี ซึ่งไม่ตรง

³¹⁶ เรื่องเดียวกัน.

³¹⁷ สำนักกรรมาธิการประชุมและชวเลข, สำนักเลขาธิการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 32/2550 เป็นพิเศษ”, (24 มิถุนายน 2550).

³¹⁸ เรื่องเดียวกัน, สมยศ สมวิวัฒน์ชัย, หน้า 183.

³¹⁹ เรื่องเดียวกัน, อังคณา นีละไพจิตร, หน้า 214.

³²⁰ นุรักษ์ มาประณีต, สำนักกรรมาธิการประชุมและชวเลข, สำนักเลขาธิการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 5/2550”, (1 กุมภาพันธ์ 2550), [http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons40-50/cons2550/y05_500201 .pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons40-50/cons2550/y05_500201.pdf), เข้าถึงเมื่อ 5 กรกฎาคม 2556.

³²¹ สุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย, สำนักกรรมาธิการประชุมและชวเลข, สำนักเลขาธิการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 32/2550 เป็นพิเศษ”, (24 มิถุนายน 2550), หน้า 166.

³²² เรื่องเดียวกัน, การุณ ใสงาม, หน้า 196.

กับระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข³²³ จึงควรวีตหลักรัฐสภาอย่างเคร่งครัด ไม่ควรเอาระบบประธานาธิบดีมาผสมเพราะอาจเกิดปัญหาได้³²⁴ โดยเปรียบเทียบกับประเทศฟิลิปปินส์ที่มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารโดยตรงจากประชาชน แต่ฟิลิปปินส์มีระบบการเมืองแบบระบบอุปถัมภ์ ประธานาธิบดีจึงอาศัยระบบพวกพ้อง ระบบอุปถัมภ์เลี้ยงดู³²⁵

จากความเห็นที่ไม่สนับสนุนการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงดังกล่าวทำให้ตกไป ในกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกาศใช้จึงยังคงบัญญัติรูปแบบการสรรหาและวิธีการได้มาซึ่งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในรูปแบบเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ถูกคณะรัฐประหารยกเลิกไปแล้ว คือการให้นายกรัฐมนตรีมาจากการสรรหาโดยไข่มติเปิดเผยในสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นการยืนยันว่าแม้จะเปลี่ยนรัฐธรรมนูญมาก็ครั้งก็ยังคงใช้ระบบรัฐสภาดั้งเดิมที่ฝ่ายบริหารมีที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติ³²⁶

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและเพิ่มกลไกการตรวจสอบอำนาจให้มากขึ้น แต่กลับไม่สามารถแก้ไขปัญหาของระบบการเมืองประเทศไทยได้ ภายใต้โครงสร้างทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐสภาไทยกับประสบปัญหาดังต่อไปนี้

1) ปัญหาระบบรัฐสภาที่ขาดประสิทธิภาพและเสถียรภาพ กล่าวคือรัฐบาลไม่สามารถทำหน้าที่ในการตอบสนองต่อประโยชน์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง ในขณะที่รัฐสภาก็ไม่

³²³ เรื่องเดียวกัน, ศิวะ แสงมณี ,หน้า 207.

³²⁴ ไพโรจน์ พรหมสาส์น, สำนักรายงานการประชุมและชวเลข,สำนักเลขาธิการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 5/2550”,(1 กุมภาพันธ์ 2550).

³²⁵ เรื่องเดียวกัน,พิสิฐ ลี้อาธรรม .

³²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 202 “ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตามมาตรา 159

การเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรอง

มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร การลงมติในกรณีเช่นนี้ให้กระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย”

สามารถทำหน้าที่ในการตรากฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ³²⁷ จึงไม่สามารถควบคุมและตรวจสอบรัฐบาลหรือรัฐมนตรีได้

2) ปัญหาระบบเผด็จการโดยพรรคการเมืองนายทุน ในรัฐสภา อันมีสาเหตุจึงมาจากอำนาจรัฐบาลอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์แบบระบบอำนาจเดี่ยวโดยต้องอาศัยพรรคการเมืองเสียงข้างมากในรัฐสภาสนับสนุน³²⁸ และรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่แต่กลับทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตกอยู่ใต้ความควบคุมของหัวหน้าพรรคการเมืองอันมีฐานะเป็นรัฐบาล³²⁹ ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมืองนายทุนทำให้เกิดการใช้อิทธิพลและเงินในการซื้อเสียงในการเลือกตั้ง เพื่อให้พรรคพวกของตนสามารถเข้ามาจัดตั้งรัฐบาลได้อย่างผูกขาดอำนาจในรัฐสภา และแสวงหาผลประโยชน์ทั้งจากทางนโยบายและทางกฎหมายของสภา³³⁰ มิใช่ทำหน้าที่ในรัฐสภาเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน

ด้วยปัญหาทางการเมืองที่ประเทศไทยประสบปัญหาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทำให้เกิดการสนับสนุนแนวคิดการเลือกนายกรัฐมนตรีเพื่อนำมาปรับใช้กับระบอบการเมืองของประเทศไทย จากนักวิชาการที่มีชื่อเสียงสมัยปัจจุบัน อาทิ ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ ปรีญา เตวานฤมิตรกุล และบรรเจิด สิงคะเนติ โดยต่างมีมุมมองว่าการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองจะต้องทดลองนำการเลือกตั้งฝ่ายบริหารโดยตรงมาปฏิบัติจริง³³¹ ควรสร้างระบบรัฐสภาของไทยให้เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ โดยการสร้างรูปแบบรัฐบาลที่ก่อให้เกิดความมีเสถียรภาพของระบบการเมือง ประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ อาจเป็นข้อพิจารณาเกี่ยวกับการสร้างระบบรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพ เช่น การให้คณะผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง³³² ทำให้ตัวแทนผลประโยชน์

³²⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, “แนวทางในการปฏิรูปโครงสร้างสถาบันการเมืองของไทย:ศึกษารณรัฐสภา”, เอกสารประกอบการสัมมนาลำดับที่ 1 เรื่อง “รูปแบบและกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม” จัดโดยสถาบันพระปกเกล้า วันที่ 16 กรกฎาคม 2555 ณ ห้องประชุมประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 9.

³²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

³²⁹ อมร จันทรมบูรณ์, “ปฏิรูปประเทศ: ปฏิรูประบบรัฐสภาเพื่อการพัฒนาคุณภาพประชาธิปไตย”, สำนักส่งเสริมวิชาการ, สถาบันพระปกเกล้า เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2553, จุลนิตี พ.ย.-ธ.ค.2553, หน้า 54.

³³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 54-55.

³³¹ ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, “การเลือกตั้งฝ่ายบริหารโดยตรงกับการเสริมสร้างพลังอำนาจแก่สังคม”, การปฏิรูประบบโครงสร้างสถาบันการเมือง กับการเสริมสร้างพลังทางสังคม, เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 12 ปี 2553, (ตุลาคม, 2553), หน้า 41.

³³² บรรเจิด สิงคะเนติ, “แนวทางในการปฏิรูปโครงสร้างสถาบันการเมืองของไทย:ศึกษารณรัฐสภา”, เอกสารประกอบการสัมมนาลำดับที่ 1 เรื่อง “รูปแบบและกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม” จัดโดยสถาบันพระปกเกล้า วันที่ 16 กรกฎาคม 2555 ณ ห้องประชุมประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 9.

ในระบบรัฐสภามีความหลากหลาย และการเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมฝ่ายบริหาร เพื่อสร้างให้ระบบรัฐสภามีประสิทธิภาพ³³³ ทั้งนี้ การสนับสนุนให้ประชาชนเลือกนายกรัฐมนตรีเองดีกว่าการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกนายกรัฐมนตรีอย่างแน่นอน³³⁴

ในเวลาต่อมาการเมืองประเทศไทยก็กลับมาสู่วิกฤตทางการเมืองอันเนื่องมาจากฝ่ายบริหารซึ่งเป็นเสียงข้างมากในสภาครอบงำการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ จนนำไปสู่การรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช) นำโดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ.2557 มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งในระหว่างที่กำลังมีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ นั้น ก็มีการเสนอการปฏิรูประบบการปกครองโดยการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง

คณะกรรมการการปฏิรูปการเมือง นำโดยนายสมบัติ อารังธัญวงศ์ ประธานกรรมการการปฏิรูปการเมืองในกรอบแนวคิดเบื้องต้นของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะที่ 3 ประชุมครั้งสุดท้าย 28 พฤศจิกายน 2557 มีข้อเสนอว่า ควรใช้ระบบการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาดระหว่างอำนาจฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ³³⁵ โดยให้เหตุผลว่าระบบการแบ่งแยกอำนาจซึ่งกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่บัญญัติกฎหมาย และตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยไม่ให้อำนาจในการเลือกนายกรัฐมนตรีจะลดสิ่งจูงใจในการซื้อสิทธิขายเสียง³³⁶ และควรให้นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน³³⁷

³³³ เรื่องเดียวกัน , หน้า 9

³³⁴ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, (5 กรกฎาคม 2556.), “ดร.ปริญญาชี ประชาชนเลือกนายกฯเองดีกว่าให้ ส.ส.เลือกนายกฯ”http://www.prachachat.net/news_detail.php?1308473556& gripid=03&catid=00 (5 กรกฎาคม 2556.)

³³⁵ “รายงานการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ ภาค 2 ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมืองหมวดที่ 1 ระบบผู้แทนที่ดี และผู้นำการเมืองที่ดี หมวดที่ 2 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมวดที่ 3 และหมวดที่ 4 คณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2557”, หน้า 3.

³³⁶ “รายงานของคณะกรรมการวิสามัญติดตามและให้ข้อเสนอแนะยกร่างรัฐธรรมนูญสภาปฏิรูปแห่งชาติ: ประมวลความเห็นหรือข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิสามัญประจำสภา 18 คณะ”, เสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ, หน้า 6.

³³⁷ “รายงานการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ ภาค 2 ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมืองหมวดที่ 1 ระบบผู้แทนที่ดี และผู้นำการเมืองที่ดี หมวดที่ 2 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมวดที่ 3 และหมวดที่ 4 คณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2557”, หน้า 4.

สำหรับระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงนั้น ได้มีการเสนอให้บรรจุประเด็นการเลือกตั้งคณะรัฐมนตรีจากประชาชนโดยตรง ดำเนินการปฏิรูปไว้ในการปฏิรูปโครงสร้างทางเมืองไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ดังนี้

ให้ประชาชนเลือกตั้งคณะรัฐมนตรีโดยตรง โดยให้ผู้สมัครระบุชื่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทั้งคณะตามที่กฎหมายกำหนด ผู้สมัครคณะรัฐมนตรีต้องเสนอชื่อโดยพรรคการเมืองที่มีสมาชิกพรรคตามที่กฎหมายกำหนด หากปรากฏว่าการเลือกคณะรัฐมนตรีรอบแรกไม่มีผู้สมัครคณะใดได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง ให้นำคณะที่ได้รับคะแนนอันดับหนึ่งและอันดับสองมาเลือกตั้งใหม่ภายในเวลาที่กำหนด³³⁸

โดยกำหนดคุณสมบัติของการสมัครรับเลือกตั้งต้องสมัครโดยพรรคการเมืองที่มีสมาชิกมากพอสมควร เพื่อคัดกรองการสมัครให้มีคุณภาพเป็นที่เชื่อถือของประชาชน ผู้สมัครจะต้องจัดทำบัญชีคณะรัฐมนตรี ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดทั้งหมด โดยระบุผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีให้ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบประวัติและผลงานก่อนตัดสินใจเลือก³³⁹

สำหรับวิธีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงหากการเลือกรอบแรกไม่มีผู้สมัครชุดใดได้คะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิ ให้ผู้นำที่ได้คะแนนอันดับหนึ่งและอันดับสองมาเลือกรอบสองภายในเวลาที่กำหนด เพื่อให้ผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งจะต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชนเกินกึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิ ให้เป็นไปตามหลักการของการให้เสียงข้างมากในการเลือกผู้บริหารประเทศโดยตรงจากประชาชน³⁴⁰

ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการปฏิรูปการเมืองจึงเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะในประเด็นดังกล่าวข้างต้นต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อประโยชน์ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญต่อไป โดยเสนอให้บรรจุไว้ในภาค 2 ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมืองหมวดที่ 4 คณะรัฐมนตรี ไว้ดังนี้

1) การเลือกตั้งคณะรัฐมนตรีโดยตรงเป็นการประยุกต์หลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้เพื่อส่งเสริมระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติให้มีความเข้มแข็ง³⁴¹

³³⁸ “รายงานของคณะกรรมการวิสามัญติดตามและให้ข้อเสนอแนะยกร่างรัฐธรรมนูญสภาปฏิรูปแห่งชาติ: ประมวลผลความเห็นหรือข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิสามัญประจำสภา 18 คณะ”, เสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, หน้า 6.

³³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6 .

³⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

³⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

2) การกำหนดให้ประชาชนเลือกตั้งคณะรัฐมนตรีโดยตรงจะเป็นการสะท้อนเจตนาของประชาชนส่วนใหญ่ว่า ต้องการให้ผู้ใดเป็นผู้นำและผู้บริหารประเทศ ไม่ต้องรอให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เป็นผู้เลือกในภายหลัง³⁴²

3) ตามหลักการเดิมที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรีจะได้ผลดีก็ต่อเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งที่สุจริต เที่ยงธรรม และโปร่งใส การให้อำนาจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ส่วนใหญ่ที่มาจาก การซื้อสิทธิขายเสียงเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรีเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การทุจริตคอร์รัปชันระดับอย่างรุนแรง เพราะนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเอื้อประโยชน์ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ที่ค้ำจุนอำนาจของตนเอง³⁴³

4) การให้ประชาชนเลือกคณะรัฐมนตรีโดยตรงทั้งคณะต่างจากการให้ประชาชนเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง คือ ประชาชนจะรู้ว่าใครจะได้เป็นนายกรัฐมนตรีแล้วจะรู้ว่ามิใคร่จะเป็นรัฐมนตรี ถ้าประชาชนเห็นว่ารัฐมนตรีที่ปรากฏในบัญชีรายชื่อนั้นไม่เหมาะสมก็อาจจะตัดสินใจไม่เลือก ดังนั้นชัยชนะของผู้สมัครจึงเป็นชัยชนะของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ ไม่ใช่เพราะผู้สมัครนายกรัฐมนตรีคนเดียว ประการสำคัญจะป้องกันไม่ให้ผู้ที่เป็นนายกรัฐมนตรีเหิมเกริมว่าประชาชนเลือกตัวเองคนเดียว³⁴⁴

5) เพื่อจัดระบบโควตาของกลุ่มการเมืองในพรรคหรือกลุ่มของพรรคร่วมรัฐบาลในการต่อรองตำแหน่งรัฐมนตรี ทำให้มีการปรับคณะรัฐมนตรีบ่อยครั้งส่งผลให้การบริหารประเทศไม่ต่อเนื่อง³⁴⁵

ในเอกสารสรุปรายงานของคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองได้ อธิบายว่ารูปแบบรัฐสภา แบบเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง เป็นรูปแบบหนึ่งซึ่งใช้ในประเทศอิสราเอล คือ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรียังคงต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา ไม่มีการแยกการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาออกจากกันอย่างเด็ดขาด แต่ให้ประชาชนมีสิทธิเลือกบุคคลที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีจากรายชื่อของบรรดาผู้สมัครสมาชิกรัฐสภาในการเลือกตั้งคราวเดียวกัน กับการเลือกตั้งรัฐสภาที่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป³⁴⁶

³⁴² เรื่องเดียวกัน , หน้าเดียวกัน.

³⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

³⁴⁴ เรื่องเดียวกัน , หน้า 7.

³⁴⁵ เรื่องเดียวกัน , หน้า 7.

³⁴⁶ ด้านการเมือง: รูปแบบรัฐสภา, http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrcinf/nrc2557-mod-ref011057.pdf, เข้าถึงเมื่อ 3 เมษายน 2558, หน้า 1.

นอกจากนี้ คณะกรรมการปฏิรูปการเมืองได้เสนอทั้งข้อดีและข้อจำกัดของการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง ดังนี้³⁴⁷

ข้อดี คือ ทำให้คนไทยทั่วประเทศโหวตนายกรัฐมนตรีที่เป็นคนที่ทำความดีแก่สังคมมานานหลายปี หรือหลายสิบปี และเป็นคนที่ปฏิบัติตัว มีคุณธรรม มีศีลธรรม เป็นที่ยอมรับของคนส่วนใหญ่ เมื่อนายกรัฐมนตรีมาจากประชาชน ประชาชนย่อมมีสิทธิ์ถอดถอน ฉะนั้น ประชาชนจำนวนหนึ่ง อาจจะหนึ่งแสนคน เข้าชื่อกันยื่นต่อศาลสูงให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้ ซึ่งประชาชนมีสิทธิ์อันชอบธรรมที่จะถอดถอนนายกรัฐมนตรี

ข้อจำกัด คือจะทำให้นายกรัฐมนตรีมีความเข้มแข็งมาก ซึ่งการถอดถอนจะต้องใช้มติประชาชน ซึ่งวัฒนธรรมไทยหากมีฝ่ายบริหารเข้มแข็งเกินไปและมีการตรวจสอบยากจะอันตรายมากกว่าการปฏิวัติรัฐประหารด้วยซ้ำ

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้สรุปผลการประชุม ครั้งที่ 21/2558 เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2558 ไว้ในรอบที่ 2 คณะรัฐมนตรี ในประเด็นที่ 1 ที่มาของนายกรัฐมนตรี โดยเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีและให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำความกราบบังคมทูล³⁴⁸ ทำให้ได้ข้อสรุปว่าแนวคิดการแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกัน โดยการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงนั้นได้ตกไป

ในช่วงระยะเวลาของการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่นั้น มีข้อคัดค้านมากมายที่ไม่เห็นด้วยกับการนำระบบเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้กับรูปแบบรัฐสภาในประเทศไทย ซึ่งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญโดยส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองกับสถาบันพระมหากษัตริย์ด้วย ปัจจุบันไม่มีประเทศใดที่มีระบบสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุขใช้ระบบการเลือกตั้งฝ่ายบริหารโดยตรง และหากให้นายกรัฐมนตรีและฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยตรงจะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับสถาบันพระมหากษัตริย์เจือจางลง และอาจกระทบต่อพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์³⁴⁹

³⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

³⁴⁸ “สรุปผลการประชุม คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง สภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ 21/2558 เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2558” (5 เมษายน 2558), http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/political/download/article/article_20150409162558.pdf, หน้า 2.

³⁴⁹ “รายงานการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ ภาค 2 ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมืองหมวดที่ 1 ระบบผู้แทนที่ดี และผู้นำการเมืองที่ดี หมวดที่ 2 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมวดที่ 3 และหมวดที่ 4 คณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2557”, หน้า 3.

และการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดดังกล่าวอาจเหมาะสมที่จะใช้ระบบการเลือกตั้งประธานาธิบดี เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ไม่เหมาะสมสำหรับประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข³⁵⁰

นอกจากนี้ แม้จะมีการสำรวจความคิดเห็นโดยนิด้าโพล ซึ่งผลจากการสำรวจปรากฏว่า ประชาชนส่วนใหญ่ ร้อยละ 66.8 เห็นด้วยที่นายกรัฐมนตรีควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน³⁵¹ อย่างไรก็ตาม นักวิชาการหลายท่านได้โต้แย้งแนวคิดดังกล่าวว่า ตามหลักการในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยรูปแบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะพระประมุขนั้น ความสัมพันธ์ของนายกรัฐมนตรีต่อพระมหากษัตริย์ คือ นายกรัฐมนตรีขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์³⁵² เนื่องจากนายกรัฐมนตรีเป็นประมุขของการปกครองรับอำนาจบริหารมาจากพระมหากษัตริย์ที่เป็นประมุขของประเทศผู้ถืออำนาจอธิปไตยแทนประชาชนนายกรัฐมนตรีจึงเป็นเพียงผู้แทนของประมุขของประเทศในการใช้อำนาจบริหาร ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้ประมุขของประเทศเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ด้วยเหตุดังกล่าวตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงเป็นตำแหน่งทางการแต่งตั้งหาใช้ตำแหน่งทางการเลือกตั้งไม่³⁵³ ในการปกครองรูปแบบรัฐสภาฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งจึงผิดต่อหลักวิชาการ

ประเด็นโต้แย้งต่อมาคือการให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจอธิปไตยจากการเป็นตัวแทนประชาชนโดยมีฐานอำนาจจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เป็นหลักการเดียวกับประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรีจะไม่ใช่ตัวแทนการใช้อำนาจบริหารของประมุขของประเทศอีกต่อไป อำนาจของประมุขของประเทศของพระมหากษัตริย์จึงหมดอำนาจลงไปทันที อันเป็นการทำลายพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบรัฐสภา จนอาจนำมาสู่กระบวนการล้มเจ้าได้อย่างแน่นอน³⁵⁴ หากนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ จะทำให้เกิดสภาวะการเทียบเคียงทางข้อเท็จจริงระหว่าง บทบาทและอำนาจหน้าที่ระหว่างประมุขของรัฐและประมุขของรัฐบาลขึ้นโดยปริยายเพราะระบอบการปกครองของประเทศไทยแยกฐานะประมุขของรัฐละประมุขของรัฐบาลไว้อย่างชัดเจน แม้

³⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

³⁵¹ ลม เปลี่ยนทิศ , (9 ธันวาคม 2557), <http://www.thairath.co.th/content/467865>, เข้าถึงเมื่อ 3 เมษายน 2558

³⁵² วันชัย พรหมภา, “เรื่องเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงถูกหลักวิชาการหรือไม่”, สถาบันการศึกษาเพื่อประชาธิปไตย, <http://www.lovedemocracy.com/wanchai-book0-P1.html>, เข้าถึงเมื่อ 3 เมษายน 2558 , หน้า 10.

³⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

³⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

ในทางกฎหมายจะแบ่งแยกอำนาจหน้าที่กันอย่างชัดเจนก็ตาม ลักษณะการเทียบเคียงข้างต้นจะนำไปสู่ปรากฏการณ์ที่ทางระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญเรียกว่า การขัดแย้งของ ประมุขซึ่งสถานะเช่นนี้จะไม่เกิดขึ้นในระบบประธานาธิบดีที่มีประมุขของรัฐและประมุขของรัฐบาลเป็นบุคคลเดียวกัน³⁵⁵ ซึ่งสอดคล้องกับข้อกังวลต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ที่มีมาอย่างต่อเนื่องอันเป็นข้อโต้แย้งสำคัญโดยตลอดมา ซึ่งทุกประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไม่ว่าจะเป็น อังกฤษ หรือ ญี่ปุ่น ที่มีประชาธิปไตยก้าวหน้ากว่าไทย ก็ยังไม่มีประเทศไหน เลือกตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีโดยตรง³⁵⁶

ประเด็นข้อโต้แย้งต่อมาคือ การนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงอาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาเชิงระบบรัฐสภาได้จริง แต่กลับเป็นผลร้ายที่ช่วยเสริมสร้างให้ไม่สามารถตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ เพราะนายกรัฐมนตรีมีอำนาจและความเข้มแข็งเกินไปจากข้ออ้างการเป็นตัวแทนของประชาชนของ³⁵⁷ ข้อเสนอของประธานกรรมการปฏิรูปการเมือง ที่เสนอให้เลือกนายกฯ โดยตรง ยังมีคำถามหลายประการเกี่ยวกับเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับฝ่ายบริหาร กลไกการตรวจสอบฝ่ายบริหาร ซึ่งระบบนี้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครทั้งสองแบบคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้บริหาร ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องช่วยหาเสียงให้ผู้บริหารอยู่แล้ว จึงมีโอกาสสูงที่ผู้ชนะการเลือกตั้งจะได้เสียงข้างมากทั้งสองแบบ อาจเกิดการรวบอำนาจในอนาคตหรือไม่ เพราะที่ผ่านมารัฐธรรมนูญปี 40 ระบุให้มีการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ มีการแยกไม่ให้ ส.ส.เป็นรัฐมนตรีได้ และมีกลไกคุ้มครองนายกรัฐมนตรีไม่ให้ถูกตรวจสอบได้ง่าย แม้มีผลดีทำให้รัฐบาลอยู่ครบเทอมเป็นครั้งแรก แต่มีผลข้างเคียงคือ ทำให้ฝ่ายบริหารสยายปีกครอบงำสภาฯ วุฒิสภา และองค์กรอิสระจนเกิดวิกฤติ ดังนั้น หากจะใช้ระบบเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง ก็ต้องระวังในประเด็นนี้³⁵⁸

สำหรับประเด็นที่ว่าระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงที่ใช้ประเทศเป็นเขตการเลือกตั้ง ทำให้การซื้อเสียงยากขึ้น ไม่มีใครกล้าใช้เงินจำนวนมากทุ่มซื้อเสียงนั้น อาจแก้ปัญหาซื้อ

³⁵⁵ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย , อ.จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เลือกตั้งนายกฯ โดยตรง ขัดระบบรัฐสภา, http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1418356976 เข้าถึงเมื่อ 3 เมษายน 2558.

³⁵⁶ ลม เปลี่ยนทิศ , (9 ธันวาคม 2557), <http://www.thairath.co.th/content/467865>, เข้าถึงเมื่อ 3 เมษายน 2558

³⁵⁷ “สปช.เปิดเวทีถกพิมพ์เขียว รธน. วิป สปช.ตั้งของร้อนข้อเสนอ กมธ. ปฏิรูปการเมือง-ปฏิรูป ก.ม.ไว้รั้งท้ายวันที่ 17 ธ.ค. ยกเสียงส่วนใหญ่สายหัวดึก ไม่เอาด้วยเปลี่ยนแปลงระบบรัฐสภา”, <http://www.thairath.co.th/content/470885>.

³⁵⁸ เรื่องเดียวกัน.

เสียงได้จริงหรือไม่ ซึ่งนายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ ประธานกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ เคยปรารถนาในการประชุมยกร่างรัฐธรรมนูญว่า ที่ผ่านมามีความคิดเห็นมาแล้ว ตอนแก้รัฐธรรมนูญปี 40 ที่มีการเลือกตั้ง ส.ส.ระบบบัญชีรายชื่อ ให้ใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง จะแก้ปัญหาคือเสียงได้ เพราะไม่มีใครใช้เงินทุ่มซื้อเสียงได้เป็นจำนวนมากมาย แต่สุดท้ายแล้วก็คิดผิด เพราะยังมีการซื้อเสียงกันอยู่ หากจะคิดว่าการใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ทำให้แก้ปัญหาคือเสียงได้นั้น ต้องใคร่ครวญให้ดี³⁵⁹

3.5.2. รูปแบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง

จากการพิจารณาแนวคิดการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง ทำให้มีผู้เสนอรูปแบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงดังต่อไปนี้

รูปแบบที่ 1 เลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงเพียงผู้เดียว การเลือกหัวหน้ารัฐบาลผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหารแต่เพียงผู้เดียวช่วยส่งเสริมภาวะความเป็นนายกรัฐมนตรีที่มีความเป็นผู้นำ และทำให้ฐานะของนายกรัฐมนตรีมีอำนาจสูงสุดเหนือคณะรัฐมนตรี การจะควบคุมกำกับการทำงานของรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ สามารถทำได้และเป็นที่ยอมรับ และหากนายกรัฐมนตรีต้องการปรับคณะรัฐมนตรีก็สามารถใช้อำนาจได้อย่างเต็มที่โดยไม่เกิดปัญหาขึ้น

ทั้งนี้ การกำหนดให้ผู้สมัครนายกรัฐมนตรีมีอิสระไม่ต้องสังกัดพรรคการเมืองนั้น อาจนำมาสู่ปัญหาทางการปฏิบัติงานได้เพราะอาจเกิดปัญหาการบริหารงานในความจำเป็นที่ต้องประสานงานร่วมกับรัฐสภาเป็นไปได้ยากและกลับทำให้รัฐบาลกลายเป็นไร้ซึ่งประสิทธิภาพและไม่อาจทราบปัญหาที่แท้จริงได้จากการสอบถามผ่านระบบราชการหน่วยงานได้สังกัดเพียงฝ่ายเดียว³⁶⁰ ระบบพรรคการเมืองจึงมีความสำคัญยิ่งต่อการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง ซึ่งจะเป็พื้นฐานรองรับนายกรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ พรรคการเมืองเปรียบเสมือนกลไกแขนขาของนายกรัฐมนตรี ที่จะคอยช่วยเหลือศึกษาปัญหาต่าง ๆ และทำให้ฝ่ายบริหารทำงานได้ง่ายขึ้น³⁶¹ ดังนั้นหากเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมือง³⁶²

สำหรับกระบวนการสมัครเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีนั้น มีผู้เสนอแนวทางว่าควรให้ผู้สมัครเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีสมัครในนามของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดที่มีที่มั่นในสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น หรือเปิดทางให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอชื่อนายกรัฐมนตรี 2-3 รายชื่อ แล้วจึงนำมาให้ประชาชน

³⁵⁹ เรื่องเดียวกัน.

³⁶⁰ กนก วงษ์ตระหง่าน, ประชาธิปไตยกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง, หน้า 70.

³⁶¹ อีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, รายงานวิจัยเรื่องระบบคัดสรรผู้แทนของสังคมไทย, หน้า 79.

³⁶² กนก วงษ์ตระหง่าน, ประชาธิปไตยกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง, หน้า 73 .

เลือกตั้งนั้น³⁶³ อาจเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรสามารถรวมตัวกันเป็น “พันธมิตร” และมีเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน ส.ส.ทั้งหมด พรรคการเมืองที่เป็น “พันธมิตร” กันนี้ก็จะสามารถเสนอชื่อบุคคลที่จะเข้าชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ทั้งหมด ซึ่งก็จะกลายเป็นการแข่งขันกันเองระหว่างคนของพรรคร่วมรัฐบาลไม่ใช่เป็นการแข่งขันระหว่างสองฝ่าย³⁶⁴ สำหรับข้อเสนอให้ผู้สมัครนายกรัฐมนตรีต้องสังกัดพรรคที่มีที่นั่งในสภามากที่สุดเพียงสี่พรรคการเมือง คือมีการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง โดยให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อน และให้หัวหน้าพรรค 4 พรรคที่ได้รับเสียงในสภาผู้แทนราษฎรเป็นอันดับ 1-4 ได้มีโอกาสเข้าสมัครแข่งขันกันเป็นนายกรัฐมนตรี³⁶⁵ อาจทำให้ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตกอยู่กับเพียงพรรคการเมืองใหญ่ ๆ เพียงเท่านั้น แต่อาจบีบให้สร้างระบบพรรคการเมืองเหลือเพียงพรรคใหญ่ ๆ 1-2 พรรค คอยถ่วงดุลและคานอำนาจในรัฐสภาเช่นในประเทศอังกฤษ หรือ สหรัฐอเมริกาจึงอาจส่งผลดีต่อการพัฒนาพรรคการเมืองในประเทศไทยได้

รูปแบบที่ 2 เลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงเพียงผู้เดียว แต่จะต้องมีการเสนอตัวบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการ (หรือทั้งคณะก็ได้) ให้ประชาชนได้ทราบ โดยให้ผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสังกัดพรรคการเมืองด้วย พร้อมกับเสนอโครงสร้างคณะรัฐมนตรีทำให้ประชาชนสามารถตัดสินใจเลือกนายกรัฐมนตรีได้ตรงตามความต้องการของตนมากที่สุด รูปแบบดังกล่าวทำให้ประชาชนทราบถึงตัวบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ อีกทั้งนายกรัฐมนตรีหรือผู้นำฝ่ายบริหารก็ยังคงสามารถเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลในคณะรัฐมนตรีได้ตามความเหมาะสม เพราะการเสนอชื่อรัฐมนตรีบางส่วน (หรือทั้งหมด) ให้ประชาชนได้ทราบไม่ได้เป็นการ “ผูกมัด” นายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีสามารถปรับปรุงคณะรัฐมนตรีของตนได้เสมอ³⁶⁶

รูปแบบที่ 3 เลือกตั้งนายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรี โดยผู้สมัครชิงตำแหน่งดังกล่าวทั้งหมดไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมือง³⁶⁷ จากนั้นมอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรีที่มาจากกาเลือกตั้งเลือกรัฐมนตรีอื่น ๆ มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีโดยไม่จำเป็นต้องมาจากพรรคการเมืองใดเป็นรูปแบบที่ไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง การให้นายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรีต่างมาจากการเลือกตั้งโดย

³⁶³ สมชัย รักรวิจิตร, ประสิทธิ์ ศรีประเทศ, ศิริมานะ ศาตมัย และ ทศนีย์ สิทธิชัย, สรุปผลการวิจัยคณะ ดร.สมชัย รักรวิจิตร, รากฐานของการเกิดการดำรงอยู่และความชอบธรรมของผู้นำสูงสุดทางการเมืองของไทยและอนาคตของประเทศ, หน้า 295-303.

³⁶⁴ อีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, รายงานวิจัยเรื่องระบบคัดสรรผู้แทนของสังคมไทย, หน้า 83.

³⁶⁵ ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์ และรอส พิรสเชย, อุปสรรคของระบอบประชาธิปไตยไทย, หน้า 70.

³⁶⁶ อีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, รายงานวิจัยเรื่องระบบคัดสรรผู้แทนของสังคมไทย, หน้า 81.

³⁶⁷ สีนาดโยธารักษ์, สีนาดร่าฟังเรื่องระบบการปกครองบ้านเมืองของเรา หน้า 43 .

ประชาชน หากมีนโยบายหรือแนวทางการบริหารงานที่ไม่ตรงกัน รองนายกรัฐมนตรีย่อมอ้างความเป็นตัวแทนของประชาชนจนเกิดความขัดแย้งในการบริหารงานของรัฐบาลได้³⁶⁸ ซึ่งอย่างน้อยที่สุดหากบุคคลทั้งสองสังกัดพรรคการเมืองเดียวกันก็ยังมีแนวทางและอุดมการณ์ไปในการเดียวกันหรือพรรคการเมืองอาจช่วยเป็นตัวกลางในการเจรจาให้สุดท้ายร่วมมือกันทำหน้าที่ต่อไปได้

รูปแบบที่ 4 เลือกตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประกอบกันเป็นคณะเต็มจำนวน³⁶⁹ หากมีการเลือกคณะรัฐมนตรีโดยตรงทั้งหมด อาจทำให้เกิดการแข่งกร้าวต่อฐานะของนายกรัฐมนตรีได้ นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจควบคุมการบริหารงานของบรรดารัฐมนตรีแต่ละกระทรวง เมื่อมีความจำเป็นต้องปรับปรุงคณะรัฐมนตรี เนื่องจากการเลือกตั้งทั้งคณะเช่นนี้ จะทำให้ผู้สมัครทุกคนอยู่ในฐานะเท่าเทียมกันเพราะทุกคนในคณะรัฐมนตรีได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ดังนั้นเมื่อนายกรัฐมนตรีมีความจำเป็นต้องปรับปรุงคณะรัฐมนตรีจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม จะทำให้เกิดปัญหาขึ้นได้ภายในคณะรัฐมนตรีทันที เนื่องจากรัฐมนตรีทุกคนจะสามารถกล่าวอ้างได้ว่าตนเองมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นเดียวกับนายกรัฐมนตรี ในที่สุดก็จะเกิดปัญหาความขัดแย้งภายในคณะรัฐมนตรีและเป็นอุปสรรคต่อการบริหารประเทศของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้นำสูงสุดในด้านการบริหาร นอกจากนั้นการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีที่อาจจะมีขึ้นภายหลังการเลือกตั้ง ย่อมจะนำไปสู่ปัญหาที่ว่ารัฐมนตรีมาจากการปรับปรุงครั้งหลังนั้นจะมาจากการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง เพราะหากมาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรี ก็จะทำให้เกิดรัฐมนตรีสองจำพวกในคณะรัฐมนตรี และหากต้องมาจากการเลือกตั้งก็จะสร้างความยุ่งยากและไม่เหมาะสมด้วยประการทั้งปวง³⁷⁰

กล่าวโดยสรุปแล้วรูปแบบที่เหมาะสมกับการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง ควรเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงเพียงผู้เดียว โดยให้มีการเสนอชื่อผู้ที่ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีจำนวนหนึ่ง ได้แก่ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (ทั้งคณะ) โดยเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองที่มีสมาชิกในสภาสูงสุด 2 อันดับ สามารถเสนอชื่อได้หรือร่วมกันเสนอได้ ซึ่งคล้ายกับวิธีการเสนอชื่อผู้สมัครเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงของรัฐธรรมนูญอิสราเอล ค.ศ. 1992 ที่กำหนดให้สมาชิกพรรคการเมืองพรรคเดียวกันหรือหลายพรรคจำนวน รวมกัน 10 คน เสนอชื่อผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยวิธีการดังกล่าวเป็นการทำให้พรรคการเมืองเป็นฐานเสียงสนับสนุนในรัฐสภาและเป็นคนกลางคอยเจรจาแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อีกทั้งยังช่วยพัฒนาระบบการเมืองไทยไม่ให้มีพรรคเล็กพรรคน้อย ไว้เป็นปัญหาในการคุมเสียงในสภา การทำงานของรัฐสภาจะมีประสิทธิภาพตามไปด้วย การเลือกนายกรัฐมนตรีเพียงผู้เดียวทำให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจและมีอิสระในการ

³⁶⁸ กนก วงษ์ตระหง่าน, ประชาธิปไตยกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง, หน้า 72.

³⁶⁹ อีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, รายงานวิจัยเรื่องระบบคட்சรรผู้แทนของสังคมไทย, หน้า 79

³⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 80.

ปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีได้เสมอโดยปราศจากข้อผูกมัดว่ารัฐมนตรีก็เป็นตัวแทนของประชาชนทำให้ยากต่อการเปลี่ยนแปลง และอาจเกิดความแตกแยกในการบริหารได้ หากนายรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่างมีสถานะเท่าเทียมกันจากการเลือกตั้งโดยตรง

สำหรับวิธีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง ควรใช้วิธีการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากสองรอบ กล่าวคือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีจะได้รับเลือกตั้งในรอบแรกต่อเมื่อได้คะแนนเสียงมากกว่าครึ่งหนึ่งของผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่เป็นบัตรดี ซึ่งหมายความว่า จะต้องได้เสียงข้างมากสมบูรณ์ (absolute majority) หากไม่มีผู้ใดได้คะแนนมากกว่าครึ่งก็จะมีการเลือกตั้งในรอบสอง คราวนี้หากผู้ใดได้คะแนนมากที่สุด คือเป็นเสียงข้างมากสัมพัทธ์ก็จะได้รับเลือก ส่วนใครบ้างที่จะมาลงแข่งขันในรอบสองได้นั้น ก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายเลือกตั้งจะกำหนด ซึ่งเห็นว่าจะเป็นผู้ที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุด 2 หรือ 3 อันดับแรกของการเลือกตั้งรอบแรก³⁷¹

อย่างไรก็ตาม ไม่ควรจัดให้มีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงในเวลาพร้อมกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการแยกบัญชีระหว่างสมาชิกพรรคการเมืองที่ต้องการเป็นฝ่ายบริหาร กับสมาชิกพรรคการเมืองที่ต้องการทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้อาจมีผู้เสนอว่าเป็นการดีที่พรรคการเมืองควรส่งผู้ใดลงสมัครในฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้เกิดระบบการทำงานที่เหมาะสม เพื่อให้สมาชิกพรรคการเมืองที่มีความประสงค์จะเป็นรัฐมนตรีต้องตัดสินใจอย่างรอบคอบว่าตนเองจะทำหน้าที่ใดเป็นสำคัญ เพราะหากเมื่อสละตำแหน่งเพื่อมาเป็นรัฐมนตรี หากมีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีภายหลัง รัฐมนตรีภายหลังจะไม่สามารถกลับมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อีก³⁷² อย่างไรก็ตาม ประเทศอิสราเอลที่เคยนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีมาใช้กับประสบกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีและสมาชิกสภาในวันเดียวกัน ทำให้พรรคการเมืองจำเป็นต้องแยกตัวผู้สมัครออกเป็นสองบัญชี เมื่อประชาชนเลือกนายกรัฐมนตรีจากสมาชิกพรรคการเมืองใหญ่แล้ว ในทางกลับกันกับไม่เลือกผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองใหญ่ด้วย³⁷³ เพราะเมื่อเลือกตั้งพร้อมกันทำให้ประชาชนกลับเลือกพรรคทางเลือกมากกว่าเพราะบัญชีผู้สมัคร ทำให้อาจเกิดปรากฏการณ์มีพรรคการเมืองมากมายในสภาได้ และปัญหาอย่างเช่นที่เกิดในประเทศอิสราเอลจะไม่เกิดขึ้น หากกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อน แล้วกำหนดให้พรรคการเมืองที่มีสมาชิกในสภาจำนวนมากที่สุดสี่อันดับเสนอชื่อให้ผู้สมัครนายกรัฐมนตรี แล้วจึงให้ประชาชนสามารถเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง

³⁷¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 83.

³⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 83.

³⁷³ Emanuele Ottolenghi, "Why Direct Election Failed in Israel" [online], 2001. Available from: http://muse.jhu.edu/journal_of_democracy/v012/12.4ottolenghi.html [2012, December, 15] p, 110.

3.5.3 การนำการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในประเทศไทย

ในช่วงระยะเวลาที่ประเทศไทยเริ่มพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในรูปแบบรัฐสภาให้สอดคล้องกับการแก้ปัญหาเสถียรภาพของรัฐสภาไทย ที่ประสบปัญหารัฐบาลขาดเสถียรภาพและประสิทธิภาพในการทำงานเพราะขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นฐานอำนาจของรัฐบาล จึงเกิดการต่อรองผลประโยชน์กันขึ้นระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาเป็นบ่อเกิดของการทุจริตคอร์รัปชัน เมื่อรัฐบาลไม่สามารถทำตามความต้องการของรัฐสภาได้ รัฐสภาที่ใช้อำนาจควบคุมฝ่ายบริหารโดยการอภิปรายไม่ได้วางใจรัฐบาล อันเป็นการใช้อำนาจตรวจสอบและถ่วงดุลรัฐบาลที่ผิดเจตนารมณ์อันแท้จริงของระบบการปกครองรูปแบบรัฐสภา ต่อมาเมื่อ มีการปฏิรูปทางการเมืองขึ้นโดยมีการพัฒนาวิธีการสรรหานายกรัฐมนตรีภายใต้โครงสร้างระบบรัฐสภา โดยให้รัฐสภาเลือกฝ่ายบริหารอย่างเช่นเคย แต่มีกระบวนการที่เปิดเผยต่อสาธารณะชนมากขึ้น ด้วยความเชื่อว่าการโปร่งใส ความเป็นรูปธรรม และป้องกันมิให้รัฐสภาเสนอชื่อบุคคลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งมาเป็นนายกรัฐมนตรี ข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญเหล่านี้จะส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น อีกทั้งยังทำให้นายกรัฐมนตรีมีความเป็นผู้นำรัฐบาลมากขึ้นส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานได้ ซึ่งหลังจากการปฏิรูประบบการเมืองด้วยวิธีดังกล่าวทำให้นายกรัฐมนตรีและรัฐบาลมีเสถียรภาพมากขึ้น เพราะได้รัฐบาลที่เป็นพรรคการเมืองเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภาผู้แทนราษฎร แต่กลับทำให้นายกรัฐมนตรีควบคุมรัฐสภา หรือฝ่ายนิติบัญญัติได้ ทำให้แม้ฝ่ายบริหารจะมีเสถียรภาพแล้ว แต่รัฐสภาที่ทำหน้าที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติกลับอ่อนแอ ไม่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพในการออกกฎหมายและตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหาร รัฐสภาจึงไม่สามารถใช้อำนาจลงมติอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้

ปัญหาทั้งหมดที่กล่าวมา เกิดจากการที่ให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีความสัมพันธ์กันทางอำนาจ เริ่มตั้งแต่ที่มาของนายกรัฐมนตรีที่มาจากจากการเลือกของสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมืองจึงพยายามคุมเสียงข้างมากในรัฐสภาให้ได้อย่างเด็ดขาด เพื่อให้หัวหน้าพรรคการเมืองได้รับเลือกเป็นรัฐบาล และเพื่อให้รัฐสภาไม่สามารถใช้อำนาจตามกลไกรัฐสภาตรวจสอบการทำงานหรือลงมติอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ ความมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาลในกรณีนี้จึงไม่ได้เกิดผลดีต่อการบริหารราชการแผ่นดิน แต่กลับส่งเสริมให้รัฐบาลกลายเป็นรัฐบาลเผด็จการในรัฐสภา สามารถควบคุมการออกกฎหมายของรัฐสภาให้เป็นไปตามความต้องการของรัฐบาลได้ หรือผ่านงบประมาณโครงการต่าง ๆ โดยไม่เกรงกลัวการตรวจสอบจากรัฐสภาเพราะการตรวจสอบจนนำมาสู่การลงมติถอดถอนหรือไม่ไว้วางใจไม่สามารถเกิดขึ้นได้

ด้วยเหตุนี้ จึงมีการพัฒนาแนวทางแก้ไขโดยนำระบบการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในรูปแบบรัฐสภา เพื่อให้อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติแยกออกจากกัน ทั้งสองอำนาจต่างมีที่มา

ของฐานอำนาจจากประชาชนโดยตรง ตรงตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่จะส่งเสริมให้ต่างฝ่ายต่างมีอิสระในการทำงานของตน หลักการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันจึงส่งเสริมให้ระบบการถ่วงดุลตรวจสอบระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารเป็นไปตามเจตนารมณ์ของระบบรัฐสภา นอกจากนี้ เมื่อนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน นายกรัฐมนตรีจึงมีอำนาจชอบธรรมในการบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่มีโอกาสเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคการเมือง การบริหารงานของนายกรัฐมนตรีจึงมีทั้งเสถียรภาพและประสิทธิภาพ โดยไม่ต้องอาศัยเสียงสนับสนุนจากรัฐสภาอันนำมาสู่การต่อรองผลประโยชน์กับนายกรัฐมนตรีหรือต่อรองตำแหน่งรัฐมนตรีในแต่ละกระทรวง สำหรับรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติก็มีความอิสระให้การออกกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนมากกว่าออกกฎหมายเพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้รัฐบาล นอกจากนี้ ยังเกิดความเป็นอิสระในการใช้อำนาจตรวจสอบและถ่วงดุลรัฐบาลตามวิถีทางของระบบรัฐสภาได้ การใช้อำนาจยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจก็สามารถเกิดขึ้นตามเจตนารมณ์แท้จริงที่ต้องตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของรัฐบาลซึ่งต่างจากการใช้อำนาจยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลของรัฐสภาในอดีตที่มีขึ้นเพื่อกดดันให้รัฐบาลดำเนินนโยบายให้เป็นไปตามความต้องการของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งส่งผลให้ระบบรัฐสภาไทยมีประสิทธิภาพและเสถียรภาพทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

อย่างไรก็ตาม การนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีมาใช้กับรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์อยู่ในฐานะเป็นพระประมุข ทำให้เกิดการตั้งคำถามว่าอาจไม่ถูกต้องตามหลักความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างหัวหน้าฝ่ายบริหาร กับประมุขของประเทศผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหารฝ่ายทางรัฐบาลได้ เพราะในระบบการปกครองรูปแบบรัฐสภาที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจึงมีความสัมพันธ์ในลักษณะเชิงอำนาจคู่ คือต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาที่เป็นตัวแทนประชาชน และรัฐผิดชอบต่อประมุขของประเทศ ซึ่งหากนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชน อาจทำให้เกิดปัญหาการเผชิญหน้าระหว่างรัฐสภาที่ใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติให้การตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของรัฐบาล อันเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาในการควบคุมรัฐบาลตามหลักการของการปกครองรูปแบบรัฐสภา เพราะเมื่อนายกรัฐมนตรีมีฐานอำนาจโดยตรงจากประชาชน แต่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยรัฐสภา อาจนำไปสู่การผลักดันประชาชนที่สนับสนุนตนต่อต้านการใช้อำนาจควบคุมการทำงานของรัฐบาลได้ จนนำมาสู่วิกฤตทางการเมืองอีกรูปแบบหนึ่ง หรือจากประสบการณ์ปัญหาในระบบการเมืองแบบไทยที่คล้ายคลึงกับประเทศฟิลิปปินส์ที่มีระบบอุปถัมภ์เป็นส่วนหนึ่งในวิถีชีวิต

การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง อาจทำให้เกิดหัวหน้าฝ่ายบริหารที่เด็ดขาดไม่ต่างจากระบบประธานาธิบดีของฟิลิปปินส์ ที่อาศัยระบบพวกพ้องเล่นพรรคเล่นพวกในรัฐสภา อุปถัมภ์เลี้ยงดูสมาชิกในรัฐสภานำมาสู่ปัญหาทางการเมืองได้ เช่นเดียวกันกับปัญหาในระบบการเมืองของประเทศ

อิสราเอล ที่แม้ว่านายกรัฐมนตรีจะมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนโดยตรง แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหา การต่อรองผลประโยชน์ในรัฐสภาได้ จึงไม่ทำให้เกิดเสถียรภาพแต่ประการใด นอกจากนี้ การนำระบบ การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในประเทศไทยอาจทำให้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ นายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อประมุขของประเทศเปลี่ยนแปลงไป แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติรูปแบบ การปกครองไว้ดั้งเดิมและยังคงให้อำนาจพระมหากษัตริย์ในฐานะพระประมุขของประเทศให้อำนาจ โปรดเกล้าแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่มาจากจากการเลือกตั้งของประชาชน และมีพระราชอำนาจถอดถอน นายกรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจจากรัฐสภา เมื่อประธานรัฐสภาทูลเกล้าถวายคำแนะนำให้ นายกรัฐมนตรีลาออก หรือกรณีที่นายกรัฐมนตรีถูกลงมติถอดถอนออกจากตำแหน่ง ซึ่งหากประชาชน ไม่ยอมรับในมติดังกล่าวของรัฐสภา นอกจากจะเกิดวิกฤตทางการเมืองแล้ว นักการเมืองหรือประชา ชนผู้ไม่หวังดี อาจใช้ช่องว่างของความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างความรับผิดชอบโดยตรงต่อ ประชาชนกับความรับผิดชอบต่อประมุขของประเทศของนายกรัฐมนตรีมาใช้เป็นเกมส์ทางการเมือง จึงส่งผลต่อฐานะความเป็นกลางและฐานะที่ทรงอยู่เหนือทางการเมืองได้ นำมาสู่ผลกระทบต่อการ ใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์แม้จะทรงปฏิบัติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งบางกรณีอาจ ไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตามหลักอำนาจอธิปไตยเป็น ของประชาชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ จากการรวบรวมแนวคิดและข้อเสนอของการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีของบรรดา นักวิชาการเมืองการปกครองของประเทศไทย โดยหลายท่านได้ศึกษาและอธิบายถึงต้นเหตุของปัญหา ระบบการเมืองไทยในที่เปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางสังคมและการเมืองแต่ละยุคสมัยสามารถ จึง สามารถรวบรวมข้อเสนอด้านดีและด้านผลกระทบ หากเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง ดังต่อไปนี้

3.5.3.1 ข้อดีหรือข้อสนับสนุนของการนำการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีมาใช้ใน ประเทศไทย

จากการรวบรวมข้อคิดเห็นของนักวิชาการทางรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ หลายท่าน อาทิ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย บรรณเจต สิงคะเนติ สมบัติ จันทรวงศ์ ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์ รอส พริสเซีย ปริญา เทวานฤมิตรกุล กนก วงศ์ตระหง่าน กระทบ ทองธรรมชาติ สมบัติ อารังธัญวงศ์ อีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ ต่างแสดงความเห็นถึงข้อสนับสนุนนำการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในระบบ รัฐสภา ซึ่งสรุปได้ดังนี้

ประการแรก การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงทำให้ประชาชนมีความตื่นตัวต่อ การเมืองมากขึ้น³⁷⁴ ทำให้ประชาชนมีความสนใจและใส่ใจในสิทธิหน้าที่ของตน จนสามารถเข้าถึงและ

³⁷⁴ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, เสถียรภาพทางการเมืองกับการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง, หน้า35.

เข้าใจการเมืองและการปกครองของประเทศมากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งถือว่าประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองที่เป็นหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตย

ประการที่สอง การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง จะทำให้ผู้แทนในรัฐสภาที่มาจาก การแต่งตั้งถูกจำกัดจำนวนหรือค่อย ๆ หดไป³⁷⁵ เพราะเมื่อรัฐบาลมาจากประชาชน จึงมีความ จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจาก การเลือกตั้งเช่นเดียวกันมาทำหน้าที่ ตรวจสอบและถ่วงดุลรัฐบาล³⁷⁶

ประการที่สาม การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง จะช่วยส่งผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือรัฐสภา สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนที่สุดสามารถใช้อำนาจตามระบบ รัฐสภาที่ที่อยู่ ถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารได้จริง³⁷⁷

ประการที่สี่ การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง จะส่งเสริมให้ระบบพรรคการเมือง ของประเทศไทย มีความเป็นรูปธรรมและมีอุดมการณ์มากขึ้น เพราะพรรคการเมืองต้องคอยรักษา หลักการและชื่อเสียงของพรรคเพื่อรองรับการเลือกฝ่ายบริหารโดยประชาชน การอาศัยอิทธิพล ส่วนตัว เพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในรัฐสภาก็จะหมดไป³⁷⁸ นายกรัฐมนตรีปลอดจาก พันธะในการดูแลฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะไม่ต้องอาศัยเสียงสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติในการเข้าสู่ ตำแหน่งอีกต่อไป³⁷⁹

ประการที่ห้า การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง อาจส่งผลให้สามารถยุติวิธีการ รัฐประหารเพื่อล้มล้างรัฐบาลก็เป็นได้ เพราะเมื่อนายกรัฐมนตรีเป็นตัวแทนประชาชนโดยตรง จึงทำ ให้ไม่ง่ายที่จะกระทำรัฐประหาร³⁸⁰

ประการที่หก การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง ทำให้ฝ่ายบริหารกลายเป็นสถาบัน หลักในระบอบการปกครอง ซึ่งในกรณีที่มีความแตกแยกในรัฐสภาหรือพรรคการเมือง นายกรัฐมนตรี จะเป็นผู้สามารถตัดสินใจแก้ไขปัญหาในนามประชาชนได้ หากมีกรณีที่ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติมี

³⁷⁵ เรื่องเดียวกัน.

³⁷⁶ “รายงานของคณะกรรมการวิสามัญติดตามและให้ข้อเสนอแนะยกร่างรัฐธรรมนูญสภาปฏิรูปแห่งชาติ: ประมวลความเห็นหรือข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิสามัญประจำสภา 18 คณะ”, เสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, หน้า 6.

³⁷⁷ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, เสถียรภาพทางการเมืองกับการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง, หน้า36.

³⁷⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

³⁷⁹ สมบัติ อารังธัญวงศ์. “ทิศทางการปฏิรูปการเมืองไทยในทศวรรษหน้า”, เอกสารการสัมมนาวิชาการในวาระครบรอบ 50 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์บนเส้นทางพลังปัญญาสู่การบริหารการพัฒนาประเทศ.

³⁸⁰ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, เสถียรภาพทางการเมืองกับการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง, หน้า 36.

ความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงจนไม่สามารถตกลงได้ สามารถนำกลไกเดิมของระบบรัฐสภาคือนายกรัฐมนตรีสามารถยุบสภาได้ และสภาผู้แทนราษฎรก็สามารถเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ นายกรัฐมนตรีได้เช่นกัน³⁸¹

ประการที่เจ็ด การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง เป็นการแยกการใช้อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติขาดจากกัน ทำให้อำนาจฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติสามารถถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ³⁸² การทำหลักการแยกอำนาจมาใช้ในการระบบริรัฐสภา จะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถดำรงตำแหน่งบริหารในรัฐบาลไม่ได้ ฝ่ายบริหารโดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีมีอำนาจมาจากประชาชน โดยใช้วิธีการหรือรูปแบบการเลือกตั้งที่เหมาะสมและส่งเสริมการทำงานของฝ่ายบริหารให้สามารถบริหารงานได้³⁸³

ประการที่แปด การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง จะช่วยส่งเสริมลักษณะความเป็นผู้นำให้กับนายกรัฐมนตรี³⁸⁴ นายกรัฐมนตรีมีอิสระในการตัดสินใจ ควบคุมและเลือกผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้อย่างอิสระ เพื่อสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับตำแหน่งและไว้วางใจได้ และฝ่ายบริหารสามารถตัดสินใจและบริหารงานได้อย่างรวดเร็วตรงกับความต้องการของประชาชนโดยแท้จริง³⁸⁵ เปรียบเทียบกับเมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนชาวกรุงเทพมหานคร การบริหารงานก็รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากกว่า เมื่อครั้งที่เลือกจากสภากรุงเทพมหานคร³⁸⁶

ประการที่เก้า การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง ช่วยลดปัญหาการฟุ้งเงินซื้อเสียงในระบบการเลือกตั้งของประเทศไทย เพราะการเลือกตั้งทั้งประเทศจำเป็นต้องใช้เงินซื้อทั้งประเทศ ทั้งนี้ การใช้เงินซื้อเสียงทั้งประเทศได้นั้น เป็นเรื่องที่ทำได้ยากกว่าการซื้อเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร³⁸⁷ ในระบบเดิมเพียงแค่มิเงินซื้อเพียงเขตหรือในจังหวัดก็เพียงพอที่จะได้คะแนนเสียง แต่สำหรับการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงทั้งประเทศนั้น ต้องซื้อทั้งประเทศ อันเป็นการกระทำที่ยาก³⁸⁸ นอกจากนี้ ยังมีผลในทางอ้อม ทำให้การซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือก

³⁸¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

³⁸² อีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, รายงานวิจัยเรื่องระบบคัดสรรผู้แทนของสังคมไทย, หน้า 72.

³⁸³ กมล สมวิเชียร, ปฏิรูปการเมืองเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง, หน้า 8.

³⁸⁴ อีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, รายงานวิจัยเรื่องระบบคัดสรรผู้แทนของสังคมไทย, หน้า 35.

³⁸⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 74.

³⁸⁶ กมล สมวิเชียร, ปฏิรูปการเมืองเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง, หน้า 8.

³⁸⁷ อีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, รายงานวิจัยเรื่องระบบคัดสรรผู้แทนของสังคมไทย, หน้า 77.

³⁸⁸ กมล สมวิเชียร, ปฏิรูปการเมืองเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง, หน้า 9.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหมดไปด้วย เพราะผู้สมัครตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องลงทุนให้สมาชิกพรรคคนได้รับการเลือกตั้งเพื่อสนับสนุนให้ตนเป็นนายกรัฐมนตรีอีกต่อไป³⁸⁹

ประการที่สิบ การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีตัวเลือกสำหรับบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ประชาชนมีสิทธิตัดสินใจด้วยตัวเองเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเสนอตัวต่อประชาชนมากขึ้น³⁹⁰ ดังนั้น ผู้ที่ทำความดีแก่สังคม มานานหลายปี หรือหลายสิบปี และเป็นคนที่ปฏิบัติตัว มีคุณธรรม มีศีลธรรม เป็นที่ยอมรับของคนส่วนใหญ่ เมื่อนายกรัฐมนตรีมาจากประชาชน ประชาชนย่อมมีสิทธิ์ถอดถอน ฉะนั้น ประชาชนจำนวนหนึ่ง อาจจะหนึ่งแสนคน เข้าชื่อกันยื่นต่อศาลสูงให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้ ซึ่งประชาชนมีสิทธิ์อันชอบธรรมที่จะถอดถอนนายกรัฐมนตรี³⁹¹

ประการที่สิบเอ็ด การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง เป็นเพียงการเปลี่ยนรูปแบบการเลือกฝ่ายบริหาร โดยยังอยู่ในระบบการปกครองรูปแบบรัฐสภา จึงเป็นการปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์แสดงถึงการอยู่เหนือและเป็นกลางทางการเมืองอย่างแท้จริง เพราะในฐานะประมุขของประเทศ พระมหากษัตริย์จะทรงสามารถลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่เป็นความต้องการของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตัวจริง จงส่งเสริมให้การใช้อำนาจในฐานะพระประมุขของประเทศมีความสง่างาม³⁹²

ประการที่สิบสอง การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง จะช่วยเสริมพระบารมีและความศักดิ์สิทธิ์ของสถาบันสูงสุด³⁹³ เพราะเป็นระบบที่มีเสถียรภาพยิ่งมีเสถียรภาพ ยิ่งไม่จำเป็นที่สถาบันพระมหากษัตริย์จะต้องลงมาประทับประคอง ซึ่งเป็นการเสี่ยงต่อพระบารมี ซึ่งระบบที่ให้ประชาชนเลือกนายกรัฐมนตรีของเขาเองโดยตรง จะเป็นระบบที่ป้องกันสถาบันพระมหากษัตริย์จากพวกที่ชอบแอบอ้างผูกขาดความรักชาติ อันเป็นวิธีการที่จะถนอมรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของสถาบันที่สำคัญนี้ไว้ตลอดกาลนาน ในความเป็นจริงทางการเมือง คนที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีในระบบนี้ จะต้องผ่านการแข่งขันกับผู้สมัครผู้อื่น จะต้องมีฝ่ายค้านที่ไม่เห็นด้วยทั้งส่วนตัว แนวนโยบาย

³⁸⁹ สมบัติ อารังธัญวงศ์. “ทิศทางการปฏิรูปการเมืองไทยในทศวรรษหน้า”, เอกสารการสัมมนาวิชาการในวาระครบรอบ 50 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์บนเส้นทางพลังปัญญาสู่การบริหารการพัฒนาประเทศ, หน้า 13.

³⁹⁰ เรื่องเดียวกัน.

³⁹¹ ด้านการเมือง: รูปแบบรัฐสภา

,http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrcinf/nrc2557-mod-ref011057.pdf, เข้าถึงเมื่อ 3 เมษายน 2558, หน้า 2.

³⁹² อีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, รายงานวิจัยเรื่องระบบคட்சรรผู้แทนของสังคมไทย, หน้า 73.

³⁹³ กมล สมวิเชียร, ปฏิรูปการเมืองเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง, หน้า 8.

หรือเรื่องอื่นโจมตี วิพากษ์วิจารณ์ และมีคนไม่น้อยที่ไม่ชอบหรือเกลียดชัง แต่สถานะของพระมหากษัตริย์นั้นทรงอยู่เหนือการเมือง มีฐานะเป็นสัญลักษณ์และศูนย์รวมความรักความสามัคคีของคนไทย ในขณะที่นายกรัฐมนตรีเปรียบเสมือนผู้จัดการงานประจำและนโยบาย และจะต้องหมุนเวียนเปลี่ยนไปตามกระแสการเมือง ผิดกับสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งถาวรและไม่แปรเปลี่ยนเป็นความต่อเนื่องของประเทศชาติ จึงไม่กระทบต่อสถาบันพระมหากษัตริย์แต่อย่างใด³⁹⁴

3.5.3.2 ข้อเสียหรือข้อคัดค้านการนำการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีมาใช้ในประเทศไทย

จากการรวบรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับการนำการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในประเทศไทยต่างมีนักวิชาการทางรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ วิพากษ์วิจารณ์โดยให้ความเห็นโต้แย้งดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง ระบบดังกล่าวทำให้นายกรัฐมนตรีมีความเข้มแข็งมาก โดยเฉพาะหากพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับรัฐบาล แม้รัฐบาลทุจริตก็สามารถอยู่จนครบวาระ 4 ปี ซึ่งการถอดถอนจะต้องใช้มติประชาชน ซึ่งวัฒนธรรมไทยหากมีฝ่ายบริหารเข้มแข็งเกินไปและมีการตรวจสอบยากจะอันตรายมากกว่าการปฏิวัติรัฐประหาร³⁹⁵

ประการที่สอง การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง อาจเกิดปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีกับระบบรัฐสภา ในระบบรัฐสภา นายกรัฐมนตรีกับรัฐสภาต้องมีความผูกพันกัน การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงเป็นระบบประธานาธิบดี ซึ่งไม่ตรงกับระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ไม่อยู่ในกรอบทางวิชาการที่สามารถนำมาใช้กับระบบรัฐสภาได้³⁹⁶

ประการที่สาม การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง อาจทำให้กลุ่มผลประโยชน์และนักการเมืองประสานประโยชน์กัน โดยนำมาเปรียบเทียบกับประเทศฟิลิปปินส์ ที่มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารโดยตรงจากประชาชน แต่ฟิลิปปินส์มีระบบการเมืองแบบ

³⁹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

³⁹⁵ ด้านการเมือง: รูปแบบรัฐสภา

,http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrcinf/nrc2557-mod-ref011057.pdf, เข้าถึงเมื่อ 3 เมษายน 2558, หน้า 2.

³⁹⁶ นันทวัฒน์ บรมนันท์, ถกรัฐธรรมนูญ 2540, หน้า 297. และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, อ.จุฬาฯ เลือกตั้งนายกฯ โดยตรงขัดระบบรัฐสภา, http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1418356976 เข้าถึงเมื่อ 3 เมษายน 2558.

ระบบอุปถัมภ์ ประธานาธิบดีจึงอาศัยระบบพวกพ้อง ระบบอุปถัมภ์เลี้ยงดู ซึ่งประเทศไทยมีแนวโน้มเป็นอย่างฟิลิปปินส์³⁹⁷

ประการที่สี่ การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง มีความเสี่ยงหากประชาชนเลือกคนไม่ดีประเทศก็จะประสบกับหายนะได้ หรือนำไปสู่ระบบเผด็จการได้สูง เพราะเมื่อนายกรัฐมนตรีมีอำนาจมากขึ้นอาจทำให้ระบบตุลาการอำนาจของประเทศไทยไม่สามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้ ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในลักษณะการเมืองแบบประเทศไทย³⁹⁸

ประการที่ห้า การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง หากผู้ได้รับการเลือกตั้งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้เสียงสนับสนุนจากประชาชน และในระบบรัฐสภายังเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีสมาชิกอยู่ในรัฐสภาหากเกิดการแตกแยกกันขึ้นกับรัฐสภา นายกรัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา หรือภายในพรรคการเมือง นายกรัฐมนตรีอาจอ้างว่าตนมีฐานเสียงสนับสนุนจากประชาชน จึงเกิดการเผชิญหน้ากันของสองระบบได้ เมื่อนายกรัฐมนตรีไม่ยอมรับมติไม่ไว้วางใจประเด็นดังกล่าวอาจนำไปสู่วิกฤตทางการเมืองได้³⁹⁹

ประการที่หก การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง หากพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาไม่ใช่พรรคการเมืองเดียวกับรัฐบาล อาจทำให้กลไกการบริหารงานของรัฐบาลเป็นอัมพาตได้ เพราะจะมีปัญหาในการออกกฎหมายและการของบประมาณ⁴⁰⁰

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

³⁹⁷ พิสิฐ ลี้อาธรรม สำนักรายงานการประชุมและชวเลข, สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาครั้งที่ 5/2550”, (1 กุมภาพันธ์ 2550).

³⁹⁸ “สปช.เปิดเวทีถกพิมพ์เขียว รธน. วิป สปช.ดึงของร้อนข้อเสนอ กมธ. ปฏิรูปการเมือง-ปฏิรูป ก.ม.ไว้รั้ง” ทำวันที่ 17 ธ.ค. ยกเสียงส่วนใหญ่สายหัวดิก ไม่เอาด้วยเปลี่ยนแปลงระบบรัฐสภา”, <http://www.thairath.co.th/content/470885>.

³⁹⁹ สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8”, (4 มีนาคม 2540), หน้า 31.

⁴⁰⁰ อานันท์ ปันยารชุน, นันทวัฒน์ บรมนันท์, ถกรัฐธรรมนูญ 2540, หน้า 296. และสำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาครั้งที่ 9, (5 มิถุนายน 2540).

ประการที่เจ็ด การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง อาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาเชิงระบบรัฐสภาได้จริง แต่กลับเป็นผลร้ายที่ช่วยเสริมสร้างให้ไม่สามารถตรวจสอบฝ่ายบริหารได้⁴⁰¹

ประการที่แปด การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องช่วยเหลือให้ผู้บริหารอยู่แล้ว จึงมีโอกาสสูงที่ผู้ชนะการเลือกตั้งจะได้เสียงข้างมากทั้งสองแบบ อาจเกิดการรวบอำนาจในอนาคตหรือไม่⁴⁰²

ประการที่เก้า การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง อาจไม่สามารถแก้ปัญหาชื่อเสียงได้จริง โดยศึกษาจากกรณีระบบเลือกตั้ง ส.ส.ระบบบัญชีรายชื่อให้ใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ซึ่งคิดว่า จะแก้ปัญหาการชื่อเสียงได้ เพราะไม่มีใครใช้เงินทุ่มซื้อเสียงได้เป็นจำนวนมากมาย แต่สุดท้ายกลับมีการทุ่มเงินซื้อเสียงเช่นเคย⁴⁰³

ประการที่สิบ การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง ต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองกับสถาบันพระมหากษัตริย์ด้วย⁴⁰⁴ ความสัมพันธ์ของนายกรัฐมนตรีต่อพระมหากษัตริย์ คือ นายกรัฐมนตรีขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ หากนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งของประชาชน นายกรัฐมนตรีจะไม่ใช้ตัวแทนการใช้อำนาจบริหารของประมุขของประเทศอีกต่อไป อำนาจของประมุขของประเทศของพระมหากษัตริย์จึงหมดอำนาจลงไปทันที อันเป็นการทำลายพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบรัฐสภา⁴⁰⁵ ปัจจุบันไม่มีประเทศใดที่มีระบบสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุขใช้ระบบการเลือกตั้งฝ่ายบริหารโดยตรง และหากให้นายกรัฐมนตรีและฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงจะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับสถาบันพระมหากษัตริย์เจือจางลง และอาจกระทบต่อพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ทำให้เกิดสภาวะการเทียบเคียงทางข้อเท็จจริงระหว่าง บทบาทและอำนาจหน้าที่ระหว่างประมุขของรัฐและประมุขของรัฐบาลขึ้นโดยปริยายเพราะระบอบการปกครองของประเทศไทยแยกฐานะประมุข

⁴⁰¹ “สปช.เปิดเวทีถกพิมพ์เขียว รธน. วิป สปช.ดึงของร้อนข้อเสนอ กมธ. ปฏิรูปการเมือง-ปฏิรูป ก.ม.ไว้รั้ง ทำวันที่ 17 ธ.ค. ยกเสียงส่วนใหญ่สายหัวดึก ไม่เอาด้วยเปลี่ยนแปลงระบบรัฐสภา”, <http://www.thairath.co.th /content /470885>.

⁴⁰² เรื่องเดียวกัน.

⁴⁰³ เรื่องเดียวกัน.

⁴⁰⁴ “รายงานการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ ภาค 2 ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมืองหมวดที่ 1 ระบบผู้แทนที่ดี และผู้นำการเมืองที่ดี หมวดที่ 2 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมวดที่ 3 และหมวดที่ 4 คณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2557”, หน้า 3.

⁴⁰⁵ วันชัย พรหมภา, “เรื่องเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงถูกหลักวิชาการหรือไม่”, สถาบันการศึกษาเพื่อประชาธิปไตย, <http://www.lovedemocracy.com/wanchai-book0-P1.html>, เข้าถึงเมื่อ 3 เมษายน 2558, หน้า 11.

ของรัฐหัวหน้าฝ่ายบริหาร ไว้อย่างชัดเจน แม้ในทางกฎหมายจะแบ่งแยกอำนาจหน้าที่กันอย่างชัดเจน
ก็ตาม⁴⁰⁶



⁴⁰⁶ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย , “อ.จุฬาฯชี้เลือกตั้งนายกฯโดยตรง ขัดระบบรัฐสภา”, http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1418356976เข้าถึงเมื่อ 3 เมษายน 2558.

บทที่ 4

การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงในประเทศที่ใช้การปกครองระบบรัฐสภา:

ศึกษากรณีประเทศอิสราเอล

4.1 ระบบการเมืองของประเทศอิสราเอล

ประเทศอิสราเอลเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) ที่มีประธานาธิบดี โดยประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียง 1 วาระโดยมีวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งประธานาธิบดีจากการเลือกตั้งโดยสภานิติบัญญัติ และมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ภายใต้การบริหารอำนาจในระบบสภาเดียว (Unicameral Knesset) มีชื่อเรียกว่าสภาเนสเซท (Knesset) การบริหารงานของนายกรัฐมนตรีอิสราเอลจะถูกตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจโดยสภาเนสเซทผู้ใช้ อำนาจนิติบัญญัติซึ่งมีสมาชิกทั้งหมด 120 คน มาจากการเลือกตั้งระบบคะแนนนิยม มีการใช้ระบบ สัดส่วนแบ่งจำนวนที่นั่งสำหรับสมาชิกสภาเนสเซท สมาชิกมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี สมาชิกสภา เนสเซททำหน้าที่เป็นสภาผู้แทนราษฎรและสถาบันทางนิติบัญญัติ ในปัจจุบันสภาเนสเซทประกอบไปด้วยผู้แทนจากพรรคการเมืองดังนี้⁴⁰⁷

- 1) Kadima ซึ่งเป็นพรรคสายกลาง
- 2) Labour ซึ่งเป็นพรรคนิยมซ้าย
- 3) Shas ซึ่งเป็นพรรคอนุรักษนิยม (Ultra-orthodox)
- 4) Likud ซึ่งเป็นพรรคนิยมขวาสายกลาง
- 5) Yisrael Beiteinu ซึ่งเป็นพรรคนิยมขวา
- 6) Yisrael Beiteinu ซึ่งเป็นพรรคนิยมขวา
- 7) National Union ซึ่งเป็นพรรคนิยมขวา
- 8) Gil ซึ่งเป็นพรรคของผู้เกษียณอายุ

โครงสร้างทางการปกครองประเทศอิสราเอล แบ่งองค์การใช้อำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ประกอบด้วย สภาเนสเซท ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี และศาล

⁴⁰⁷ Israel Ministry of Affairs, Israel in Brief, available at [http://www.mfa.gov.il/MFA/About Israel/pages/ISRAAEL%20IN%20BRIEF.aspx](http://www.mfa.gov.il/MFA/About%20Israel/pages/ISRAAEL%20IN%20BRIEF.aspx), [2014 June,26]

ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือรัฐสภาของอิสราเอล มีชื่อเรียกว่าสภาเนสเซท อันเป็นระบบสภาเดี่ยว ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 120 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี⁴⁰⁸ สำหรับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงสมัครสมาชิกสภาเนสเซท คือต้องเป็นผู้มีสัญชาติอิสราเอลที่มีอายุ 21 ปี จึงมีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเนสเซท⁴⁰⁹ โดยใช้ระบบเลือกตั้งในระบบสัดส่วน (proportional elections) แบบเขตเดียว⁴ ซึ่งผู้มีสัญชาติอิสราเอลที่มีอายุ 18 ปี ขึ้นไปมีสิทธิในการเลือกตั้ง⁴¹⁰

ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยประธานาธิบดี และนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีแล้วรัฐบาลยังประกอบด้วยคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่และความรับผิดชอบต่อ สภาเนสเซท⁴¹¹ วิธีการได้มาหรือสรรหานายกรัฐมนตรีคือได้รับการเลือกโดยสภาเนสเซทอันเป็นการเลือกตั้งโดยทางอ้อม ประกอบกับมีคุณสมบัติที่สำคัญผู้ที่ได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาเนสเซทด้วย⁴¹² หากนายกรัฐมนตรีได้รับการลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจจากสมาชิกสภาเนสเซท นายกรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งไปพร้อมกับคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีต้องนำรายชื่อรัฐมนตรีขอความเห็นชอบจากสภาเนสเซท โดยจำต้องได้รับเสียงความเห็นชอบเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด คือ 61 เสียง แต่คณะรัฐมนตรีทั้งหมดไม่จำเป็นต้องมาจากสมาชิกสภาเนสเซท ทั้งนี้เป็นไปตามกระบวนการถ่วงดุลอำนาจตามระบบรัฐสภา

ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันการสรรหาและแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจะเกิดขึ้นหลังการเลือกตั้งทั่วไป (เลือกตั้งสมาชิกสภาเนสเซท) โดยประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีหลังจากได้มีการปรึกษาหารือกับกลุ่มของสมาชิกสภาเนสเซทภายใน 6 วัน นับแต่วันที่มีการประกาศผลการเลือกตั้ง กระบวนการหลังจากที่ประธานาธิบดีแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีแล้ว ประธานาธิบดีจะมอบให้สมาชิกสภาเนสเซท ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีไปจัดตั้งรัฐบาลโดยมีระยะเวลาไม่เกิน 14 วัน⁴¹³ หากภายในเวลาที่กำหนดไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ ประธานาธิบดีโดยการปรึกษาหารือกับกลุ่มหรือพรรคการเมืองในสภาเนสเซทแล้ว ก็จะมอบหมายให้สมาชิกสภาเนสเซท⁴¹⁴ ซึ่งโดยปกติแล้ว

⁴⁰⁸ Basic law: The Judiciary –1984,Section 3, available at http://www.knesset.gov.il/laws/special /eng/basic2_eng.htm [2015, 3 April]

⁴⁰⁹ Basic Law : The Knesset – 1958, Section 6

⁴¹⁰ Basic Law: The Knesset – 1958, Section 5

⁴¹¹ Israel Ministry of Foreign Affairs, Israel in Brief, [2015, 3 April]

⁴¹² and Basic Law : The Government – (2001), Section 4 and Section 5

⁴¹³ Basic Law : The Government – (2001), Section 7

⁴¹⁴ Basic Law : The Government – (2001), Section 8

จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ได้ที่นั่งเป็นอันดับสองในสภาเนสเซท⁴¹⁵ จะได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลภายในระยะเวลาที่กำหนด

ในกรณีที่ประธานาธิบดีได้แจ้งแก่ประธานสภาเนสเซทว่าไม่อาจดำเนินการให้มีการจัดตั้งรัฐบาลหลังจากดำเนินการตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ สมาชิกสภาเนสเซทด้วยเสียงข้างมากของสภาอาจร้องขอโดยทำเป็นลายลักษณ์อักษรให้ประธานาธิบดีมอบหน้าที่ในการจัดตั้งรัฐบาลให้แก่สมาชิกสภาเนสเซทคนใดคนหนึ่งเพื่อดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลโดยต้องเสนอพร้อมหนังสือแสดงความยินยอมของสมาชิกสภาผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อนั้นด้วย แล้วให้ประธานาธิบดีดำเนินการตั้งให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ดำเนินการจัดตั้งรัฐบาล โดยผู้ที่ได้รับมอบให้ดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลมีเวลาในการดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 14 วัน⁴¹⁶ อย่างไรก็ตาม หากสมาชิกสภาเนสเซทไม่อาจดำเนินการตามขั้นตอนที่กล่าวมาข้างต้นเพื่อให้ได้มาซึ่งรัฐบาลได้ ก็จำเป็นต้องมีการดำเนินการจัดการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่ขึ้น⁴¹⁷

เมื่อสมาชิกสภาเนสเซท ที่ได้รับมอบหมายให้จัดตั้งรัฐบาล และสามารถดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลสำเร็จ บุคคลดังกล่าวจะได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจะต้องมีการแถลงนโยบายต่อสภาเนสเซทเพื่อให้มีการลงมติว่าจะไว้วางใจในนโยบายนั้น โดยคณะรัฐมนตรีจะเข้าบริหารประเทศได้ต่อเมื่อได้รับมติไว้วางใจจากสภาเนสเซทในนโยบายที่แถลงนั้น⁴¹⁸

ประธานาธิบดี เป็นตำแหน่งประมุขของประเทศแต่ประธานาธิบดีของประเทศอิสราเอลไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่มีวิธีการสรรหาด้วยเสียงข้างมากจากสภาเนสเซท มีวาระการดำรงตำแหน่งได้ 7 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว โดยวิธีการให้สมาชิกสภาเนสเซทตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปเป็นผู้เข้าเสนอรายชื่อผู้สมัครตำแหน่งประธานาธิบดี โดยเสนอรายชื่ออย่างเป็นทางการต่อประธานสภาเนสเซท พร้อมหนังสือแสดงความยินยอมจากผู้ที่ถูกเสนอชื่อ ทั้งนี้หลังจากที่ประธานสภาเนสเซทรวบรวมรายชื่อผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีแล้ว ต้องแจ้งให้สมาชิกสภาเนสเซททราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน เพื่อจัดการประชุมเลือกประธานาธิบดี โดยวิธีการลงคะแนนลับ⁴¹⁹ ซึ่งบุคคลที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมากจากสภาเนสเซท จะได้เป็นประธานาธิบดี

⁴¹⁵ Andrew C. Smith, “Selected Papers and Projects from MA work at Hebrew University” available at http://andrewcsmith.blogspot.com/2010/09/direct-election-of-prime-minister_09.html [2015, 3 April]

⁴¹⁶ Basic Law : The Government – (2001), Section 9

⁴¹⁷ Basic Law : The Government – (2001), Section 11

⁴¹⁸ Basic Law : The Government – (2001), Section 13

⁴¹⁹ Basic Law : The President of State – (1964), Section 6-7

อำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดีในฐานะประมุขของประเทศอิสราเอล คืออำนาจในการลงนามประกาศใช้กฎหมายแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจัดตั้งรัฐบาลรับรองการลาออกของรัฐบาล รัยรายงานการดำเนินการของรัฐบาล ตลอดจนเป็นผู้แทนรัฐในเวทีระหว่างประเทศ และการลงนามในสนธิสัญญาต่าง ๆ ตลอดจนการอภัยโทษตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ⁴²⁰ อย่างไรก็ตาม สภาเนสเซทมีอำนาจในการถอดถอนประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งได้ หากสภาเนสเซทมีการลงมติว่าประธานาธิบดีไม่สมควรอยู่ในตำแหน่งต่อไป⁴²¹

ฝ่ายตุลาการ ในประเทศอิสราเอลตุลาการหรือศาลประกอบไปด้วย ศาลฎีกา ศาลชั้นต้น และศาล magistrate's Court⁴²² โดยผู้พิพากษาได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการคัดเลือกผู้พิพากษาตามที่บัญญัติได้ในรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ ประเทศอิสราเอลเป็นหนึ่งในประเทศที่มีความหลากหลายของเชื้อชาติและความเชื่อทางศาสนาซึ่งองค์ประกอบดังกล่าวส่งผลสำคัญต่อการกำหนดรูปแบบทางการเมืองของประเทศอิสราเอล เริ่มตั้งแต่กระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกสภาเนสเซทอันส่งผลต่อการเลือกนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาล และความมีเสถียรภาพมั่นคงของระบบการเมือง ทำให้ต้องเข้าใจพื้นฐานพฤติกรรมหรือลักษณะการเลือกผู้แทนราษฎรของประชาชนชาวอิสราเอล ซึ่งการตัดสินใจลงคะแนนของประชาชนชาวอิสราเอลนั้นอยู่บนพื้นฐานของการลงคะแนนเสี่ยงให้พรรคการเมืองมากกว่าเลือกเพราะความนิยมในตัวบุคคล ซึ่งใกล้เคียงกับลักษณะการเลือกผู้แทนส่วนใหญ่ของประชาชนไทยในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมามาจนถึงปัจจุบัน สำหรับประเทศอิสราเอลนั้นพรรคการเมืองต่าง ๆ กลับสะท้อนให้เห็นถึงความหลากหลายของความเชื่ออันเป็นตัวกำหนดนโยบายที่ใกล้เคียงกับความต้องการของประชาชนอิสราเอล อันเป็นหัวใจสำคัญในการทำให้พรรคการเมืองได้รับการยอมรับจากประชาชนอิสราเอลในแต่ละพื้นที่ของเชื้อชาติและศาสนา นับตั้งแต่ตั้งประเทศอิสราเอลเป็นต้นมา ยังไม่เคยปรากฏว่ามีพรรคการเมืองใดสามารถครองเสียงข้างมากในสภาได้ รัฐบาลของอิสราเอลจึงเป็นรัฐบาลผสมมาโดยตลอด⁴²³

ประเทศอิสราเอลเป็นประเทศที่มีการพัฒนาระบบการเลือกตั้งมาใช้อย่างหลากหลาย แต่ละวิธีการนั้นต่างก็นำมาใช้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในทางการเมืองทั้งสิ้น ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเนสเซททั่วไป ในปี ค.ศ. 1977 เป็นครั้งแรกที่ประเทศอิสราเอลนำระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนมาใช้

⁴²⁰ Basic Law : The President of State – (1964), Section 11

⁴²¹ Basic Law : The President of State – (1964), Section 20

⁴²² Basic law: The Judiciary –1984,Section 1

⁴²³ มานิตย์ จุมปา, “กำเนิดการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชนในประเทศอิสราเอลข้อคิดสำหรับการนำเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้กับประเทศไทย,” รพี 2557 , 2557 (สิงหาคม 2557): หน้า 47.

โดยมีจุดประสงค์ในการพัฒนาระบบพรรคการเมืองเพื่อยกระดับความสำคัญของพรรคการเมืองให้เป็นพรรคการเมืองชั้นนำ⁴²⁴ นำมาสู่ระบบพรรคการเมืองที่เหมือนกับในประเทศสหรัฐอเมริกาที่หวังให้เหลือพรรคการเมืองเพียงสองพรรค เพื่อถ่วงดุลอำนาจกันภายใต้ระบบรัฐสภา แต่ระบบการเลือกตั้งดังกล่าวก็ยังไม่สามารถทำให้ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) สามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง ยังคงมีสมาชิกสภาเนสเซทที่มาจากพรรคการเมืองท้องถิ่นอยู่อย่างประปราย ทำให้ท้ายที่สุดแล้วพรรคการเมืองใหญ่ทั้งสองพรรคของประเทศ (พรรค Likud และพรรค Labor) ที่ผลัดเปลี่ยนกันขึ้นทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารไม่สามารถควบคุมความมั่นคงในสภาเนสเซทได้⁴²⁵ ดังนั้น ในช่วงต้นปี ค.ศ. 1990 จึงเกิดความพยายามที่จะปฏิรูประบบการเมืองให้ฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภามีประสิทธิภาพมากขึ้น การอนุมัติกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1992 นำมาสู่การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงแยกต่างหากจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาเนสเซท เมื่อปี ค.ศ. 1996 และ ค.ศ. 1999

4.2 การปฏิรูประบบการเมืองและการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงในประเทศอิสราเอล

ประเทศอิสราเอลเป็นหนึ่งในประเทศที่ใช้ระบอบการปกครองรูปแบบรัฐสภาที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุขแยกออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แล้วประสบปัญหาขาดเสถียรภาพของระบบรัฐสภา ทั้งนี้ เนื่องมาจากความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดทั้งในเรื่องของโครงสร้างทางอำนาจที่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมาจากความเห็นชอบของสมาชิกส่วนใหญ่ในสภานิติบัญญัติ ภายใต้ระบบพรรคการเมืองและความสัมพันธ์ส่วนตัวของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร⁴²⁶ อันเป็นลักษณะของระบบควบอำนาจในรัฐสภา ซึ่งตามทฤษฎีแล้วรัฐสภาจะต้องมีอำนาจสูงสุด แต่ในความเป็นจริงระบบควบอำนาจกลับทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาไร้ซึ่งประสิทธิภาพในการปฏิบัติอำนาจหน้าที่⁴²⁷ ด้วยเหตุดังกล่าว ประเทศอิสราเอลจึงพยายามปฏิรูประบบการเมืองซึ่งเป็นปัญหาที่บั่นทอนต่อความมีเสถียรภาพทางการเมืองมาอย่างต่อเนื่อง ส่งผลต่อการขาดเสถียรภาพของรัฐบาลจนรัฐบาลจำเป็นต้องประกาศยุบสภาและเกิดการเลือกตั้งใหม่บ่อยครั้ง รัฐบาลไร้ซึ่งประสิทธิภาพในการบริหาร

⁴²⁴ Yuksel Sezgin, "The implications of the direct elections on Israel" The Turkish Yearbook. 2000, p.69

⁴²⁵ Ibid.,p.71.

⁴²⁶ Margit Tavits, "Presidents with Prime Ministers Do Direct Elections Matter?," [online],2009.Available from:., <http://www.kpes.upol.cz/besmart /modules/ courses/files/41.pdf>, [2015, April ,17], p 28.

⁴²⁷ Ibid.

ประเทศ เพราะปราศจากเสียงสนับสนุนอย่างบริสุทธิ์จากสภาเนสเซท (Knesset) แต่เป็นเสียงสนับสนุนที่แลกมาด้วยการต่อรองตัวสมาชิกในสภาเนสเซท และผลประโยชน์ทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ การปฏิรูประบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนคาดหวังให้ระบบการเมืองของประเทศอิสราเอลมีประสิทธิภาพและรัฐบาลมีเสถียรภาพอย่างประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีพรรคการเมืองใหญ่เพียงสองพรรคและต่างคอยควบคุมซึ่งกันและกันในรัฐสภา และผลจากการพยายามแก้ไขระบบการเมืองโดยนำวิธีการเลือกตั้งแบบสัดส่วนมาใช้จะทำให้รัฐสภาของประเทศอิสราเอลในช่วงยุคดังกล่าวมีพรรคการเมืองใหญ่เพียงสองพรรคแล้วก็ตาม คือ พรรค Likud กับ พรรค Labor ซึ่งคอยสลับผลัดเปลี่ยนกันขึ้นทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารแล้วก็ตาม แต่ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนดังกล่าวก็ยังไม่ใช้การปฏิรูปที่นำมาแก้ไขปัญหาระบบการเมืองของประเทศอิสราเอลได้เพียงพอ เพราะแม้รัฐสภาจะมีพรรคการเมืองใหญ่เพียงสองพรรคคอยทำหน้าที่รัฐบาลและฝ่ายค้านแล้ว แต่เมื่อพรรคใดขึ้นมาเป็นรัฐบาลกลับไม่สามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่สามารถควบคุมความมั่นคงในสภาเนสเซทได้ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงนำมาสู่แผนการปฏิรูประบบการเมืองอิสราเอลอีกครั้งหนึ่ง

4.2.1 ที่มาของแนวคิดการเลือกนายกรัฐมนตรีในประเทศอิสราเอล

ประเทศอิสราเอลเป็นหนึ่งในประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากการปกครองรูปแบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษมาใช้ภายหลังจากที่ได้รับเอกราชจากสหราชอาณาจักรหรือประเทศอังกฤษ และเป็นอีกหนึ่งประเทศที่ประสบปัญหาทางการเมืองภายใต้ระบบรัฐสภาเช่นเดียวกับในหลาย ๆ ประเทศ ปัญหาทางการเมืองของประเทศอิสราเอลโดยส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของปัญหาความรุนแรงทั้งภายในชาติและระหว่างประเทศที่นำมาสู่การแบ่งแยกดินแดนและสงคราม ซึ่งเกิดจากความขัดแย้งทางเชื้อชาติและศาสนาเพราะประเทศอิสราเอลประกอบด้วยหลากหลายชนชาติที่มีความเชื่อและศาสนาแตกต่างกัน อาทิ ยิว อาหรับ ปาเลสไตน์ รัสเซีย และประกอบด้วยศาสนา ยิว อิสลาม คริสต์นิกาย ออร์ทอดอกซ์ ทำให้ลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมรวมทั้งทางการเมืองยากที่จะรวมอยู่ในอุดมการณ์แนวคิดเดียวกันได้ ความแตกต่างดังกล่าวส่งผลโดยตรงทางการเมืองโดยเฉพาะระบบการเลือกผู้แทนราษฎรของประเทศอิสราเอล สภาเนสเซทของอิสราเอลจึงเต็มไปด้วยพรรคการเมืองที่หลากหลายตามอุดมการณ์เชื้อชาติและศาสนาเท่าที่มีอยู่ในประเทศที่มีอิทธิพลต่อการรวมกลุ่มตัวแทนทางการเมือง

ลักษณะของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาอิสราเอลช่วงยุค ค.ศ. 1940 – 1970 นั้น พรรคแรงงาน (Mapai หรือ Labor Party) คือพรรคการเมืองที่มีผู้แทนได้รับการเลือกตั้งเข้ามาอยู่ในสภาเนสเซทมากที่สุด มีอิทธิพลทางการเมืองเป็นอย่างมากและเป็นพรรคการเมืองแกนนำหลักในการจัดตั้งรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง ถือได้ว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าวรัฐสภาอิสราเอลอยู่ภายใต้การครอบงำของระบบพรรคการเมืองเดียว เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่าง

สถานิติบัญญัติกับรัฐบาลไม่สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้บรรลุวัตถุประสงค์ตามระบบรัฐสภาได้ นักการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต่างร่วมมือกันตักตวงผลประโยชน์ของชาติได้อย่างเสรี เพราะกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลในรัฐสภาไม่สามารถสร้างดุลอำนาจทางการเมืองได้ จนกลายเป็นวิกฤตทางการเมืองของระบบพรรคการเมืองและระบบรัฐสภาที่ตกต่ำที่สุด⁴²⁸ นำมาสู่ข้อเสนอให้มีการปฏิรูประบบการเมืองโดยทำให้ระบบพรรคการเมืองและรัฐสภามีประสิทธิภาพเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษที่มีเสถียรภาพทางการเมือง อันเกิดจากดุลยภาพทางอำนาจโดยอาศัยการพัฒนาให้ระบบพรรคการเมืองกลายเป็นระบบสองพรรคใหญ่ คอยตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างรัฐบาลและฝ่ายค้านในสภาเนสเซต จนกระทั่งภายหลังยุค ค.ศ. 1970 ได้เกิดการรวมตัวของกลุ่มทางการเมืองและจัดตั้งในนามพรรค Likud โดยนายเมนาเชม เบกิน สามารถเข้ามาแย่งพื้นที่ในสภาเนสเซตจนกลายเป็นพรรคอันดับสองในระบบการเมืองอิสราเอลได้ และได้โอกาสจัดตั้งรัฐบาลผสมเป็นครั้งแรก เมื่อปี ค.ศ. 1977 อย่างไรก็ตาม เมื่อพรรค Likud จัดตั้งขึ้นจากความหลากหลายของกลุ่มทางการเมืองโดยจุดประสงค์เพื่อเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลและแข่งขันกับพรรค Labor ทำให้ปราศจากความเป็นหนึ่งเดียวกันอย่างแท้จริงแต่เต็มไปด้วยพันธะทางผลประโยชน์ทางการเมือง จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการเกิดรัฐบาลที่มีความเปราะบางและอ่อนแอ⁴²⁹ การบริหารงานของรัฐบาลขึ้นอยู่กับการสนับสนุนของพรรคร่วมรัฐบาล เมื่อพรรค Labor และพรรค Likud กลายเป็นสองพรรคการเมืองใหญ่แต่ไม่มีสมาชิกพรรคอยู่ในสภาเนสเซตมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ จึงเกิดปรากฏการณ์ชื่อตัวนักการเมืองและต่อรองผลประโยชน์กับพรรคการเมืองเล็ก ๆ รวมทั้งแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางการเมืองกับการได้รับตำแหน่งในรัฐบาลเพื่อแลกกับการไว้ใจ จนถือได้ว่าเป็นวิกฤตการณ์ทุจริตทางการเมืองอย่างถึงที่สุด⁴³⁰ จนประชาชนและนักวิชาการต่างเรียกร้องให้ปฏิรูปทางการเมืองโดยหนึ่งในข้อเสนอที่นำมาปฏิบัติจริงคือการนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาผสมใช้กับระบบรัฐสภา

การปฏิรูปการเมืองเพื่อใช้ระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงเริ่มขึ้นตั้งแต่ช่วงต้นปี ค.ศ. 1990 มีการเสนอให้นำการลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมาใช้ในการถ่วงดุลอำนาจในสภาเนสเซต แต่ข้อเสนอดังกล่าวไม่ได้รับความสนใจและไม่ได้รับการสนับสนุนจาก

⁴²⁸ Andrew C. Smith. *Selected Papers and Projects from MA work at Hebrew University* [2014, January 14]

⁴²⁹ Eoin O'Malley, "Investigating the Effects of Directly Electing the Prime Minister" [online], 2006. Available from: goop_174.pdf [2015, April, 17], 152.

⁴³⁰ Andrew C. Smith. *Selected Papers and Projects from MA work at Hebrew University* [2014, January 14].

ประชาชนแต่อย่างใด ซึ่งต่างจากข้อเสนอที่ให้นำการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้กับประเทศอิสราเอล ข้อเสนอดังกล่าวจึงกลายเป็นแนวคิดหลักที่มีความสำคัญต่อการปฏิรูประบบการเมืองและการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1990 ร่างกฎหมายการปฏิรูประบบการเมืองโดยการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงก็เข้าสู่สภาเนตเซส จากการเสนอร่างกฎหมาย โดยสมาชิกสภาเนตเซส 4 คน ประกอบด้วย นายอัมโนน รูบิน นายเดวิด ลิบาอิ นายยูลีเอล ลิน และนายโยชา ทิสตอล⁴³¹ แม้สมาชิกรัฐสภาส่วนใหญ่ต่างคัดค้านร่างกฎหมายดังกล่าวและถูกตีกลับให้สภาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไข แต่ในที่สุดร่างกฎหมายการปฏิรูประบบการเมืองโดยการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีได้ผ่านการพิจารณาจากสภาเนตเซส เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 1992 และประธานาธิบดีลงนามให้รัฐบัญญัติมีผลบังคับใช้⁴³² และมีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1996

สาเหตุที่แนวคิดการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงถูกนำมาใช้เป็นทางออกในการแก้ปัญหา ระบบการเมืองของประเทศอิสราเอล อันเนื่องมาจากประเทศอิสราเอลประสบปัญหาปัจจัยทางการเมือง 2 ประการคือ⁴³³

1) ความนิยมที่ลดลงของพรรคลิกุด (Likud) และพรรคแรงงาน (Labor) ซึ่งเป็นพรรคการเมืองสองพรรคหลักของประเทศอิสราเอล พรรคการเมืองหลักทั้งสองต่างถูกพรรคการเมืองท้องถิ่นขนาดเล็กหลายพรรคการเมืองแย่งที่นั่งสมาชิกสภาเนตเซส เนื่องจากประชาชนอิสราเอล เริ่มมีความนิยมเลือกพรรคการเมืองท้องถิ่นที่มีความเชื่อ ศาสนาหรือเชื้อชาติ อย่างเดียวกับตน

เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้การจัดตั้งรัฐบาลจากพรรคการเมืองเดียวเป็นไปได้ยากขึ้น เพราะฐานเสียงสนับสนุนของรัฐบาลจากพรรคการเมืองเดียวกันน้อยลง รัฐบาลจึงกลายเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคการเมือง

2) รัฐบาลไม่สามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากการจัดตั้งรัฐบาลมาจากสภาเนตเซสซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เมื่อพรรคการเมืองที่มาเป็นรัฐบาลไม่มีเสียงสนับสนุนในสภาเนตเซสอย่างขาดลอย ทำให้ไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ ด้วยเหตุนี้ จึงต้องอาศัยการต่อรองกับพรรคการเมืองท้องถิ่นกลุ่มเล็กกลุ่มน้อยที่นั่งในสภาเนตเซสประปรายเพื่อรวบรวมเสียงในการจัดตั้งรัฐบาลกลายเป็นรัฐบาลผสม การได้มาซึ่งรัฐบาลที่มาในแบบดังกล่าวทำให้นายกรัฐมนตรีไม่สามารถบริหารงานได้อย่างเด็ดขาด และมักถูกพรรคการเมืองที่มาสมทบรองรับผลประโยชน์ และ

⁴³¹ "Direct Elections for Prime Minister", [online], 2001. Available from : https://knesset.gov.il/elections01/about_direct_eng.htm, [2014, 26 July]

⁴³² Andrew C. Smith. Selected Papers and Projects from MA work at Hebrew University [2014, January 14].

⁴³³ Ibid.

สุดท้ายพรรคการเมืองท้องถิ่นกลุ่มเล็กกลุ่มน้อยก็แปรพรรคไปเข้าข้างพรรคฝ่ายค้าน ในสถานะสเขต รัฐบาลจึงไร้เสถียรภาพเกิดการยุบสภาและเลือกตั้งบ่อยครั้ง ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง และระบบ เศรษฐกิจของประเทศอิสราเอล

เหตุผลทั้งสองประการนี้นำมาสู่การเรียกร้องของประชาชนให้เกิดการปฏิรูประบบการเมือง ขึ้น และให้นำการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ปฏิรูประบบการเมืองการปกครองให้มี เสถียรภาพมากขึ้น

4.2.2 รัฐธรรมนูญกับทบัญญัติการเลือกนายกรัฐมนตรีในประเทศอิสราเอล

รัฐธรรมนูญ (Basic Law) ของประเทศอิสราเอลได้ประกาศใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้ง นายกรัฐมนตรีโดยตรง ในปี ค.ศ. 1992 ซึ่งมีสาระสำคัญคือ การปรับปรุงระบบการเมืองโดยแยกการ เลือกตั้งนายกรัฐมนตรีออกจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาเนตเซต (Knesset) เพราะต้องการแก้ไขปัญหาการ จัดตั้งรัฐบาลในสภาเนตเซตที่ยุ่งยากและต้องใช้วิธีการซื้อขายและแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ กันอย่างหนักเพื่อให้ได้จัดตั้งรัฐบาล แต่รัฐบาลกลับไร้เสถียรภาพและอ่อนแอ⁴³⁴ ซึ่งหากมีการปฏิรูป และมีรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนโดยวิธีการ เลือกตั้งทั่วไประดับชาติ⁴³⁵ ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี และให้สภาเนตเซต เพียงแต่มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบ⁴³⁶ เพื่อต้องการเสริมสร้างภาวะผู้นำให้นายกรัฐมนตรีกับคณะรัฐบาล มีความเข้มแข็งและสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังมีจุดประสงค์เพื่อ หลีกเลี่ยงการซื้อขายแลกเปลี่ยนตัวผลประโยชน์เพื่อจัดตั้งรัฐบาลด้วย⁴³⁷

รัฐธรรมนูญอิสราเอล ปี ค.ศ. 1992 ได้กำหนดให้วันลงคะแนนเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง กับวันลงคะแนนเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกสภาเนตเซตเป็นวันเดียวกัน⁴³⁸ ซึ่งสาเหตุที่กำหนดในวัน เดียวกันมาจากการตั้งสมมติฐานจากนักวิชาการต่าง ๆ เมื่อนายกรัฐมนตรีที่เป็นตัวเก็งมาจากพรรค การเมืองใหญ่ในสภาเนตเซต เมื่อได้รับการลงคะแนนจากประชาชน ก็จะส่งผลต่อการเลือกตั้งสมาชิก

⁴³⁴ “Direct Elections for Prime Minister”, [online], 2001. Available from : https://knesset.gov.il/elections01/about_direct_eng.htm, [2014, 26 July]

⁴³⁵ Basic Law : The Government – (1992), (Direct Elections for the Prime Minister) , Section 3 (b)

⁴³⁶ Basic Law : The Government – (1992), (Direct Elections for the Prime Minister) , Section 3 (c)

⁴³⁷ “Direct Elections for Prime Minister”, [online], 2001. Available from : https://knesset.gov.il/elections01/about_direct_eng.htm, [2014, 26 July]

⁴³⁸ Basic Law : The Government – (1992), (Direct Elections for the Prime Minister) , Section 4

สภาเนสเซท ให้พรรคการเมืองเดียวกับนายกรัฐมนตรีได้รับความนิยมและได้รับการลงคะแนนเลือกตามไปด้วย⁴³⁹ สำหรับผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงนั้น ใช้หลักการและคุณสมบัติเดียวกันกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเนสเซท⁴⁴⁰ และนายกรัฐมนตรีกับคณะรัฐมนตรีมีวาระการดำรงตำแหน่งวาระละ 4 ปี เท่ากับสมาชิกเนสเซท⁴⁴¹

วิธีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง กฎหมายเลือกตั้งกำหนดวิธีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง ผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะได้เข้าสู่ตำแหน่งต่อเมื่อได้รับคะแนนเสียงที่ชอบด้วยกฎหมายจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดเกินร้อยละ 50 เป็นต้นไป อย่างไรก็ตาม หากผลการเลือกตั้งปรากฏว่าไม่มีผู้สมัครใด ๆ ได้คะแนนเสียงเกินกว่าร้อยละ 50 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด จะถือว่าในการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีรอบนั้นไม่มีผู้ได้รับตำแหน่ง และจะต้องจัดการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงขึ้นใหม่เป็นรอบที่สอง โดยนำผู้สมัครเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีสองคนสุดท้ายที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดสองอันดับแรกของการเลือกตั้งรอบแรก มาทำการเลือกตั้งใหม่อีกครั้งหนึ่ง สำหรับการเลือกตั้งในรอบสองนี้ผู้สมัครเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีที่ได้รับคะแนนเสียงชนะผู้สมัครเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีอีกคน คือผู้ที่จะได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของอิสราเอล โดยมีรายละเอียดตามรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้

1) ผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะต้องได้รับเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจึงจะได้รับการเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี พร้อมกับได้รับสถานะเป็นสมาชิกสภาเนสเซทไปพร้อมกันด้วย⁴⁴²

2) ในกรณีที่ไม่มีผู้สมัครที่ชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งครั้งใหม่เป็นรอบที่สองในวันอังคารหลังเวลาผ่านไปสองสัปดาห์นับจากวันที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งครั้งแรก⁴⁴³

3) การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีครั้งที่สองนั้น ผู้ที่สามารถลงแข่งขันในการเลือกตั้ง ครั้งนี้ ต้องเป็นผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่ได้รับคะแนนสูงสุดสองอันดับแรกในการเลือกตั้งครั้งที่หนึ่ง ใน

⁴³⁹ Bernard Susser. “The Direct Elections for the Prime Minister: A Balance Sheet” available at <http://www.tandfonline.com/loi/fisa/20> [2014, January 14] ,p,74

⁴⁴⁰ Basic Law : The Government – (1992),(Direct Elections for the Prime Minister) ,Section 5

⁴⁴¹ Basic Law : The Government – (1992),(Direct Elections for the Prime Minister) ,Section 6

⁴⁴² Basic Law : The Government – (1992),(Direct Elections for the Prime Minister) ,Section 13 (a)

⁴⁴³ Basic Law : The Government – (1992),(Direct Elections for the Prime Minister) ,Section 13 (b)

การเลือกตั้งครั้งที่สองนี้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดจะได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี⁴⁴⁴ วิธีการดังกล่าวคือการใช้ระบบการเลือกตั้งเสียงข้างมากสองรอบนั่นเอง⁴⁴⁵

4) ในกรณีที่หนึ่งในผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเกิดตายก่อนการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงรอบสอง หรือมีปัญหาด้านสุขภาพที่ทำให้ไม่สามารถลงเลือกตั้งได้ ให้ผู้ที่เป็นคนเสนอชื่อผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอาจเสนอชื่อบุคคลเพื่อลงสมัครชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ ภายใต้เงื่อนไขว่าจะต้องเสนอรายชื่อผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ไม่น้อยกว่า 96 ชั่วโมง ก่อนการเลือกตั้ง และให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (Basic Law : The Government – (1992), Section 13 (c)) นำมาใช้โดยอนุโลม รวมทั้งในกรณีที่ผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีลาออกจากการเลือกตั้ง ให้ผู้ชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่ได้รับคะแนนเสียงในการเลือกตั้งรอบแรกที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุด ได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและเป็นสมาชิกสภาเนเซสเซอร์ร่วมกันด้วย⁴⁴⁶

5) ในกรณีที่การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีทั้งการเลือกตั้งรอบแรกหรือการเลือกตั้งรอบที่สองปรากฏว่า มีผู้สมัครรับเลือกตั้งชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียว ให้การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีเป็นการลงคะแนนเสียงเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านผู้สมัครรับเลือกตั้งคนดังกล่าว ทั้งนี้ ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งชนะการเลือกตั้งได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก็ต่อเมื่อมีเสียงลงคะแนนเสียงสนับสนุนมากกว่าเสียงที่ลงคะแนนเสียงคัดค้าน⁴⁴⁷

6) ทั้งนี้ หากผลการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีปรากฏผลว่าไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีผู้ใดได้รับเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี จะต้องจัดให้มีการดำเนินการเลือกตั้งพิเศษ (special election) ขึ้น⁴⁴⁸

รัฐธรรมนูญอิสราเอล ปี ค.ศ. 1992 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีว่า จะต้องประกอบด้วยคุณสมบัติดังนี้จึงมีสิทธิได้รับเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี

1) มีคุณสมบัติเดียวกับผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเนเซสเซอร์ และมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี บริบูรณ์ในวันสมัคร⁴⁴⁹

⁴⁴⁴ Basic Law : The Government – (1992),(Direct Elections for the Prime Minister) ,Section 13 (c)

⁴⁴⁵ มานิตย์ จุมปา, “กำเนิดการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชนในประเทศอิสราเอลข้อคิดสำหรับการนำเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้กับประเทศไทย,” รพี 2557 , หน้า 51.

⁴⁴⁶ Basic Law : The Government – (1992),(Direct Elections for the Prime Minister) ,Section 13 (d)

⁴⁴⁷ Basic Law : The Government – (1992),(Direct Elections for the Prime Minister) ,Section 13 (e)

⁴⁴⁸ Basic Law : The Government – (1992),(Direct Elections for the Prime Minister) ,Section 13 (f)

⁴⁴⁹ Basic Law : The Government – (1992),(Direct Elections for the Prime Minister) ,Section 8 (a)

2) การเสนอชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจะต้องเสนอโดย⁴⁵⁰

(1) กลุ่มสมาชิกสภาเนสเซท จากพรรคการเมืองเดียวกัน โดยต้องมีการเข้าชื่อไม่น้อยกว่า 10 คน เพื่อเสนอชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต่อสภาเนสเซท

(2) กลุ่มสมาชิกสภาเนสเซทหลายกลุ่มพรรคการเมือง โดยต้องมีการเข้าชื่อไม่น้อยกว่า 10 คน เพื่อเสนอชื่อหรือรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต่อสภาเนสเซท

(3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 5,000 คนมีสิทธิเสนอชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต่อสภาเนสเซท อนึ่ง ในกรณีที่เป็นกรณียกข้อห้ามตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจะได้รับการเสนอชื่อโดยกลุ่มสมาชิกเนสเซทไม่น้อยกว่า 10 คน

3) ในกรณีที่ต้องมีการจัดการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยวิธีการพิเศษ ให้สมาชิก สภาเนสเซทจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่า 10 คน โดยมาจากพรรคการเมืองเดียวกันหรือร่วมกันหลายพรรคการเมืองก็ได้เป็นผู้ทำการเสนอชื่อบุคคลที่จะเป็นผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี⁴⁵¹

เมื่อได้ตัวบุคคลที่ได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว จะต้องดำเนินการจัดตั้งรัฐบาล กล่าวคือ ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดจะต้องจัดตั้งคณะรัฐมนตรีภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ประกาศผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ และนายกรัฐมนตรีต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อปฏิญาณตนและเสนอหลักการสำคัญของนโยบายของรัฐบาลต่อสภาเนสเซทแล้วจึงจะเข้าปฏิบัติหน้าที่ได้⁴⁵² อย่างไรก็ตามหากนายกรัฐมนตรีไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ จะต้องพ้นจากตำแหน่งแล้วจะต้องมีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีครั้งใหม่ขึ้น⁴⁵³

สำหรับจำนวนคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลนั้น รัฐธรรมนูญอิสราเอลปี ค.ศ. 1992 ได้กำหนดจำนวนรัฐมนตรีรวมคณะรัฐมนตรีว่าจะมีจำนวนไม่เกิน 18 คน แต่ไม่น้อยกว่า 8 คน ซึ่งต้องมีรัฐมนตรีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของคณะรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาเนสเซทด้วย⁴⁵⁴ แต่เมื่อสมาชิกสภาเนสเซทผู้ใดได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีแล้วจะต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาเนสเซท ทั้งนี้บุคคลที่จะสามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้จะต้องมีคุณสมบัติต้องห้ามเช่นเดียวกับสมาชิกเนสเซท⁴⁵⁵ โดยรัฐมนตรีสามารถลาออกจากตำแหน่งได้โดยการทำหนังสือลาออกยื่นต่อนายกรัฐมนตรี โดยมีผลให้

⁴⁵⁰ Basic Law : The Government – (1992),(Direct Elections for the Prime Minister) ,Section 9 (a)

⁴⁵¹ Basic Law : The Government – (1992),(Direct Elections for the Prime Minister) ,Section 9 (b)

⁴⁵² Basic Law : The Government – (1992),(Direct Elections for the Prime Minister) ,Section 14.

⁴⁵³ Basic Law : The Government – (1992),(Direct Elections for the Prime Minister) ,Section 15 (a).

⁴⁵⁴ Basic Law : The Government – (1992),(Direct Elections for the Prime Minister) ,Section 33.

⁴⁵⁵ Basic Law : The Government – (1992),(Direct Elections for the Prime Minister) ,Section 16 (a).

พ้นจากตำแหน่งเมื่อพ้นระยะเวลา 48 ชั่วโมงนับตั้งแต่วันเวลาที่กล่าวในหนังสือลาออก⁴⁵⁶ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังให้อำนาจในการควบคุมและการบริหารแก่นายกรัฐมนตรีสามารถปลดรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้ เมื่อนายกรัฐมนตรีได้ทำหนังสือแจ้งถึงการปลดไปยังรัฐมนตรีนั้น โดยให้มีผลเป็นการพ้นจากตำแหน่งเมื่อพ้นระยะเวลา 48 ชั่วโมงนับแต่รัฐมนตรีได้รับหนังสือ เว้นแต่นายกรัฐมนตรีจะระบุไว้ในหนังสือนั้นให้มีผลสั้นกว่าระยะเวลาดังกล่าว⁴⁵⁷ อนึ่ง รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจสภาเนสเซทในการถอดถอนรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้ด้วยการลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมาก 70 เสียงโดยไม่ต้องเปิดการอภิปรายไม่ไว้วางใจ⁴⁵⁸

การจัดตั้งรัฐบาลตามกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีไม่ต้องขอความไว้วางใจจากสภาเนทเซส อันมีผลให้นายกรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งได้⁴⁵⁹ อย่างไรก็ตามรูปแบบการเลือกรัฐบาลก่อนการปฏิรูป เพื่อเป็นการสร้างเสถียรภาพของคณะรัฐบาลไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของบรรดาสมาชิกสภาเนทเซทอย่างเช่นก่อนการปฏิรูป โดยรัฐธรรมนูญแห่งประเทศอิสราเอล ค.ศ. 1992 ได้ให้อำนาจนายกรัฐมนตรี ดังนี้

1) เพื่อให้นายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำมาขึ้น จึงให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีในการกำหนดบทบาทและหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ และให้มีอำนาจในการแต่งตั้งถอดถอนเปลี่ยนแปลง อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีในแต่ละกระทรวง และแต่งตั้งโยกย้ายได้เสมอ รวมทั้งจัดตั้งหน่วยงานทางราชการและแบ่งส่วนงานภายใน และนายกรัฐมนตรีจะต้องแจ้งให้สภาเนสเซททราบด้วย นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรียังมีอำนาจจัดตั้งคณะกรรมการประจำสำนักนายกรัฐมนตรีทั้งคณะกรรมการชั่วคราวและถาวรเพื่อทำหน้าที่พิจารณาเรื่องสำคัญเป็นการเฉพาะ โดยการดำเนินการใด ๆ ของคณะกรรมการให้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล ทั้งนี้ การเห็นชอบการดำเนินการใด ๆ ของรัฐบาลอาจกระทำได้โดยวิธีการลงมตร่วมกันด้วยคะแนนเสียงข้างมาก เป็นหลักสำคัญ⁴⁶⁰

2) ให้รัฐบาลมีอำนาจดำเนินการใด ๆ ในนามของรัฐ และให้อำนาจในการออกกฎ ระเบียบ คำสั่งซึ่งต้องไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ⁴⁶¹ การออกกฎ ระเบียบคำสั่งของรัฐบาลจะต้อง

⁴⁵⁶ Basic Law : The Government – (1992),(Direct Elections for the Prime Minister) ,Section 35 (a).

⁴⁵⁷ Basic Law : The Government – (1992),(Direct Elections for the Prime Minister) ,Section 35 (b).

⁴⁵⁸ Basic Law : The Government – (1992),(Direct Elections for the Prime Minister) ,Section 35 (c).

⁴⁵⁹ Basic Law : The Government – (1992),(Direct Elections for the Prime Minister) ,Section 19.

⁴⁶⁰ Basic Law : The Government – (1992),(Direct Elections for the Prime Minister) ,Section 39.

⁴⁶¹ Basic Law : The Government – (1992),(Direct Elections for the Prime Minister) ,Section 40.

สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การออกกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งของรัฐมนตรีจะต้อง มาจากการที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้⁴⁶²

3) การใช้อำนาจทางบริหารของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีให้รวมถึงอำนาจในการ ปฏิบัติหน้าที่โดยตำแหน่งด้วย ทั้งนี้ ให้หมายความรวมถึงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วย⁴⁶³

4) ให้รัฐบาลมีหน้าที่เสนอต่อสภาเนสเซทเพื่อขอประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยให้อำนาจ แก่รัฐบาลควบคุมและจัดทำรายงานวิเคราะห์สถานการณ์ฉุกเฉินเสนอต่อสภาเนสเซทภายใน 7 วัน เพื่อขอให้สภาเนสเซทลงมติโดยหลักเสียงข้างมากรับรองการประกาศภาวะฉุกเฉิน⁴⁶⁴ หากสภาเนส เซทรับรองการประกาศภาวะฉุกเฉินแล้ว ให้อำนาจของรัฐบาลออกข้อกำหนดในสถานการณ์ฉุกเฉิน สำหรับความมั่นคงของรัฐ หลังจากนั้นให้แจ้งแก่คณะกรรมการการต่างประเทศและความมั่นคง โดยเร็ว ทั้งนี้ ให้รัฐกำหนดดังกล่าวมีกำหนดอายุเพียง 3 เดือน นับจากวันที่ประกาศใช้ เว้นแต่มีเหตุ จำเป็นต้องต่ออายุรัฐกำหนดฉุกเฉินเกินกว่า 3 เดือน จะต้องให้สภาเนสเซทให้ความเห็นชอบและลง มติรับรองโดยเสียงข้างมากทั้งหมดของสมาชิกสภาเนสเซท อย่างไรก็ตาม รัฐกำหนดฉุกเฉินจะ ประกาศบังคับใช้ต่อไปไม่เกิน 60 วัน นับแต่วันที่สถานการณ์ฉุกเฉินสิ้นสุดลงแล้ว⁴⁶⁵

5) การประกาศภาวะสงครามให้อยู่ภายใต้อำนาจการพิจารณาของรัฐบาลเมื่อรัฐบาลตัดสินใจ ประกาศภาวะสงครามแล้ว นายกรัฐมนตรีจะต้องแจ้งแก่สภาเนสเซทและคณะกรรมการการ ต่างประเทศและความมั่นคงโดยเร็วที่สุด⁴⁶⁶

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญอิสราเอล ค.ศ.1992 ได้กำหนดว่าความเป็นนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงต่อเมื่อ

1) นายกรัฐมนตรีประกาศลาออกหลังจากแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ โดยยื่นความจำนงขอ ลาออกจากตำแหน่งไปยังประธานาธิบดี การลาออกจากตำแหน่งจะมีผลบังคับใช้ 48 ชั่วโมง หลังจาก การยื่นความจำนงดังกล่าวไปถึงยังประธานาธิบดีรับทราบแล้ว ยกเว้นแต่กรณีที่นายกรัฐมนตรีถอน การยื่นความจำนงลาออกก่อนสิ้นสุดระยะเวลาดังกล่าว เมื่อนายกรัฐมนตรีลาออกแล้วให้แจ้งเรื่อง ดังกล่าวแก่ประธานสภาเนสเซท เพื่อให้ประธานสภาแจ้งให้แก่บรรดาสมาชิกสภาเนสเซททราบโดยทั่ว กัน หลังจากนั้น ให้ดำเนินการจัดการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีเป็นกรณีพิเศษขึ้น⁴⁶⁷

⁴⁶² Basic Law : The Government – (1992),(Direct Elections for the Prime Minister) ,Section 41.

⁴⁶³ Ibid.

⁴⁶⁴ Basic Law : The Government – (1992),(Direct Elections for the Prime Minister) ,Section 49.

⁴⁶⁵ Basic Law : The Government – (1992),(Direct Elections for the Prime Minister) ,Section 50.

⁴⁶⁶ Basic Law : The Government – (1992),(Direct Elections for the Prime Minister) ,Section 51.

⁴⁶⁷ Basic Law : The Government – (1992),(Direct Elections for the Prime Minister) ,Section 23.

2) ความเป็นสมาชิกสภาเนสเซทของนายกรัฐมนตรีจะสิ้นสุดลงไปด้วย เมื่อการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีผลบังคับใช้⁴⁶⁸

3) ความเป็นนายกรัฐมนตรีจะสิ้นสุดลงเมื่อ นายกรัฐมนตรีตาย หรือมีสภาพไร้ความสามารถอย่างถาวร โดยให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีเป็นกรณีพิเศษมาบังคับใช้⁴⁶⁹

4) นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังคงให้อำนาจแก่สภาเนสเซทสามารถลงมติเสียงข้างมากถอดถอนนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้ หากมีคำตัดสินว่านายกรัฐมนตรีกระทำการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง⁴⁷⁰ แต่หากสภาเนสเซทต้องการถอดถอนนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่นนอกเหนือจากการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง โดยคำร้องขอให้มีการถอดถอนนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งนั้นต้องมีสมาชิกสภาเนสเซทร่วมเข้าชื่อกันไม่น้อยกว่า 40 คน สำหรับการลงมติถอดถอนนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งนั้น ต้องอาศัยเสียงของสมาชิกสภาเนสเซท จำนวน 80 เสียงจึงสามารถถอดถอนได้⁴⁷¹

ทั้งนี้ การนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้เพื่อส่งเสริมให้นายกรัฐมนตรีมีความเป็นผู้นำและเพื่อให้สถาบันฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพและเข้มแข็ง รัฐธรรมนูญของอิสราเอลจึงกำหนดกลไกการถ่วงดุลอำนาจโดยการถอดถอนนายกรัฐมนตรีรวมถึงรัฐมนตรีหากกระทำการใดหรือประพฤตินิติจริยศาสตร์ร้ายแรง สภาเนสเซทสามารถลงมติถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยยึดในหลักการเสียงข้างมากของสมาชิกสภาเนสเซททั้งหมดซึ่งต้องใช้จำนวนเสียงข้างมาก 80 เสียงขึ้นไปในการถอดถอนนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง⁴⁷² ตามที่กล่าวมาแล้ว ข้างต้น นอกจากนี้ สภาเนสเซทยังสามารถใช้กลไกการยื่นมติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาล ซึ่งเป็นกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติแบบดั้งเดิมตามระบบรัฐสภา อันเป็นการประกันการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารบริหารประเทศไปในทางที่มิชอบ โดยวิธีการเปิดอภิปรายให้สมาชิกสภาเนสเซทลงมติไม่ไว้วางใจแต่นายกรัฐมนตรี ด้วยการลงมติอย่างเปิดเผยไม่ไว้วางใจในจำนวนเสียงไม่น้อยกว่า 61 เสียงจากจำนวน

⁴⁶⁸ Basic Law : The Government – (1992),(Direct Elections for the Prime Minister) ,Section 24.

⁴⁶⁹ Basic Law : The Government – (1992),(Direct Elections for the Prime Minister) ,Section 28.

⁴⁷⁰ Basic Law : The Government – (1992),(Direct Elections for the Prime Minister) ,Section 26 (a).

⁴⁷¹ Basic Law : The Government – (1992),(Direct Elections for the Prime Minister) ,Section 27.

⁴⁷² “ELECTIONS IN ISRAEL MAY 1996” [online],2001.Available from , <http://www.mfa.gov.il/mfa/aboutisrael/history/pages/elections%20in%20israel%201996%20%20background.aspx> ,[2014,26July]

สมาชิกสภาเนสเซททั้งหมด 120 เสียง⁴⁷³ หรือจำนวนเสียงที่ต้องมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาเนสเซทที่เหลืออยู่⁴⁷⁴ อันเป็นไปตามหลักเสียงข้างมากของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

4.2.3 การคาดการณ์ทางการเมืองต่อผลในการนำระบบเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้

นักวิชาการทั้งหลายต่างคาดการณ์ว่า การนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้กับประเทศอิสราเอล จะส่งผลดีต่อระบบการเมืองของประเทศอิสราเอลดังต่อไปนี้

1) การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจะลดความไม่มั่นคงและความแตกแยกภายในประเทศที่ทำให้เกิดวิกฤตทางการเมืองขึ้น⁴⁷⁵

2) ความนิยมในตัวนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง จะช่วยเพิ่มโอกาสในการได้รับคะแนนเสียงจากผู้มีสิทธิออกเสียงให้แก่สมาชิกของพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรี อันเนื่องมาจากคะแนนนิยมในตัวนายกรัฐมนตรี⁴⁷⁶ เฉกเช่นเดียวกับในประเทศสหรัฐอเมริกาที่สมาชิกสภาองเกรสส่วนใหญ่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกับที่ประธานาธิบดีสังกัดอยู่ ทำให้ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพในสภา⁴⁷⁷

3) การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจะช่วยลดความเสี่ยงในการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลและสภาเนสเซท เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาแบบรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะมาจากพรรคการเมืองที่ไม่ได้มาจากสมาชิกพรรคการเมืองส่วนใหญ่ในรัฐสภา⁴⁷⁸

4) การปฏิรูประบบการเมืองโดยการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง จะบีบให้สภาเนสเซทเหลือพรรคการเมืองใหญ่เพียงสองพรรค (พรรค Likud และ พรรค Labor) มีที่นั่งอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ทำให้พรรคการเมืองใหญ่ทั้งสองต่างควบคุมและตรวจสอบกันเอง⁴⁷⁹

⁴⁷³ “HOW DOES THE KNESSET WORK” ,<http://www.mfa.gov.il/mfa/aboutisrael/history/pages/elections%20in%20israel%201996%20-%20background.aspx>

⁴⁷⁴ “Direct Election of the Prime Minister”,<http://mfa.gov.il/MFA/MFA-Archive/2001/Pages/Direct%20Election%20of%20the%20Prime%20Minister.aspx>

⁴⁷⁵ Bernard Susser. “The Direct Elections for the Prime Minister: A Balance Sheet,p,71

⁴⁷⁶ Arend Lijphart, Oxford Readings in Politics and Government : Parliamentary versus Presidential Government, (New York: Oxford University Press Inc.), p 195.

⁴⁷⁷ Bernard Susser. “The Direct Elections for the Prime Minister: A Balance Sheet,p,74

⁴⁷⁸ Yuksel Sezgin, “The implications of the direct elections on Israel”, p.66.

⁴⁷⁹ Emanuele Ottolenghi, Why Direct Election Failed in Israel [http://muse.jhu.edu/journals/journal_of_democracy/v012/12.4ottolenghi.html,\[2014,26July\],p114](http://muse.jhu.edu/journals/journal_of_democracy/v012/12.4ottolenghi.html,[2014,26July],p114).

5) การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจะเพิ่มความเข้มแข็งให้กับนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีสิทธิอันชอบธรรมจากการดำรงตำแหน่งโดยอาศัยเสียงของประชาชนทั้งประเทศ นายกรัฐมนตรีจึงมีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย⁴⁸⁰

6) การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง ทำให้การเปลี่ยนรัฐบาลยากขึ้น เนื่องจากรัฐบาลมาจากการเลือกของประชาชน ไม่ใช่จากวิธีการได้มาผ่านเสียงข้างมากในรัฐสภา⁴⁸¹

7) การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงทำให้ลดขนาด จำนวน และอำนาจของพรรคการเมืองท้องถิ่นขนาดเล็กทั้งหลาย⁴⁸² ที่คอยฉวยโอกาสต่อรองผลประโยชน์กับรัฐบาลผสม อันเป็นวิธีที่ไม่ชอบธรรมในรัฐสภา⁴⁸³

8) การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง เป็นการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติใหม่ โดยได้ให้สิทธิโดยตรงแก่ประชาชนในกระบวนการเลือกนายกรัฐมนตรีจัดตั้งรัฐบาล และเมื่อสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติที่ได้รับเลือกตั้งกำลังจะขึ้นเป็นฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) จะต้องลาออกจากตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง ไม่ควรดำรงตำแหน่งทั้งสองอย่างในเวลาเดียวกัน เป็นการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอย่างถูกต้องตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

9) นายกรัฐมนตรีจะมีความเป็นอิสระสามารถแต่งตั้งหรือถอดถอนคณะรัฐมนตรี โดยไม่ต้องขอความเห็นหรือแรงกดดันจากรัฐสภา⁴⁸⁴

10) การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง จะทำให้ฝ่ายบริหารสามารถขับเคลื่อนทางการเมืองได้อย่างคล่องตัว⁴⁸⁵

11) การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง ทำให้ภาพลักษณ์ของนายกรัฐมนตรีแข็งแกร่งขึ้น⁴⁸⁶

⁴⁸⁰ Ibid,p 114.

⁴⁸¹ Ibid,p 115.

⁴⁸² Arend Lijphart, Oxford Readings in Politics and Government : Parliamentary versus Presidential Government, p 194.

⁴⁸³ Emanuele Ottolenghi, Why Direct Election Failed in Israel http://muse.jhu.edu/journals/journal_of_democracy/v012/12.4ottolenghi.html, [2014,26July],p115

⁴⁸⁴ Ibid,p,115.

⁴⁸⁵ Ibid,p,116.

⁴⁸⁶ Arend Lijphart, Oxford Readings in Politics and Government : Parliamentary versus Presidential Government, p 194.

12) เมื่อนายกรัฐมนตรีมาจากฐานเสียงโดยตรงของประชาชนทำให้ภาคประชาชนสามารถตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลได้ง่ายขึ้น เป็นการลดปัญหาคอรัปชันไปในตัว⁴⁸⁷

4.3 ผลจากการนำการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในประเทศอิสราเอล

ประเทศอิสราเอลได้นำเอาระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้เป็นประเทศแรกของโลก โดยเป็นระบบการเมืองที่ผสมผสานกันระหว่างระบบรัฐสภาดั้งเดิม แต่แอบแฝงหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารไว้ เช่น ระบบประธานาธิบดีของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งจำเป็นต้องให้ผู้นำฝ่ายบริหารปลดแอกจากการแต่งตั้งโดยรัฐสภา เพื่อให้เกิดการแยกอำนาจและมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและเข้มแข็ง จึงต้องให้ผู้นำฝ่ายบริหารมาจากตัวแทนของประชาชน ผ่านระบบการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนจึงจะสามารถสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจบริหารได้ ในฐานะที่นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารในระบบการปกครองรูปแบบรัฐสภา ด้วยเหตุนี้จึงมีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงของประเทศอิสราเอลเป็นครั้งแรก ในปี ค.ศ. 1996 และครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1999 อันมีผลกระทบต่อระบบการเมืองของประเทศอิสราเอล ดังนี้

4.3.1 ผลจากการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงเป็นครั้งแรก ปี ค.ศ. 1996

การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีอิสราเอลโดยตรงมีขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม ค.ศ. 1996 โดยจัดการเลือกตั้งพร้อมกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเนสเซท (Knesset) ภายใต้ระบบการลงคะแนนแบบใหม่ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนน 1 คน 2 ใบ เพื่อแสดงออกถึงเจตจำนงอย่างชัดเจนระหว่างการเลือกพรรคการเมืองที่จะเป็นสมาชิกสภาเนสเซท กับพรรคการเมืองที่จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายรัฐบาล⁴⁸⁸ ซึ่งในการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงครั้งแรก ในปี ค.ศ. 1996 มีผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพียง 2 คน เป็นตัวแทนจากพรรคการเมืองใหญ่ในระบบการเมืองอิสราเอล คือ พรรค Labor และพรรค Likud

⁴⁸⁷ Emanuele Ottolenghi, Why Direct Election Failed in Israel, http://muse.jhu.edu/journals/journal_of_democracy/v012/12.4ottolenghi.html, [2014, 26 July], p115

⁴⁸⁷ Ibid, p 116.

⁴⁸⁸ Daniel J. Elazar and Shmuel Sandler, "The Battle over Jewishness and Zionism in a Post-Modern Era", Jerusalem Center for Public Affairs, [online], 2001. Available from, <http://www.jcpa.org/dje/articles2/polls96.htm>, [2014, 26 July]

ในการเลือกตั้งครั้งนี้ นายเบนจามิน เนทันยาฮู และ พรรค Likud ได้รับเงินสนับสนุนในการหาเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจากนายทุนชื่อ โจแซฟ กุดนิค ชาวออสเตรเลีย ในจำนวนเงินมากกว่า 1 ล้านดอลลาร์สหรัฐ⁴⁸⁹

นโยบายที่สำคัญในการหาเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี ปี ค.ศ. 1996 ของนายเบนจามิน เนทันยาฮู คือ นโยบายการนำพาประเทศอิสราเอลไปสู่ความสงบโดยการสร้างนิคมใหม่ให้แก่ชาวยิว ที่ต้องการตั้งถิ่นฐานในเขตเวสแบงก์ ชะลอกระบวนการเจรจาสันติภาพและขัดขวางไม่ให้การสนับสนุนการก่อตั้งรัฐปาเลสไตน์ และยึดที่ราบสูงโกลานคืนจากซีเรีย⁴⁹⁰ ทั้งนี้ นายเนทันยาฮูสัญญาว่าหากได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เขาพร้อมที่จะขับเคลื่อนนโยบายทางกำลังทหารเข้าสู่เขตเวสแบงก์และฉนวนกาซ่า⁴⁹¹ ซึ่งเป็นนโยบายที่ไม่ยึดหลักการสันติภาพและต่างจากนโยบายของนายชิมอนเปเรส ผู้สมัครตัวแทนพรรค Labor ที่ยึดมั่นในกระบวนการเจรจาสันติภาพตามข้อตกลงออสโล โดยจะถอนทหารออกจากที่ราบสูงโกลาน อันเป็นการสืบทอดเจตนารมณ์ทางการเมืองต่อจาก นายอิสซัค ราบิน อดีตนายกรัฐมนตรีซึ่งสอดคล้องกับแนวทางสันติภาพของประเทศสหรัฐอเมริกาที่พยายามสนับสนุนให้เกิดสันติภาพในตะวันออกกลาง⁴⁹²

นายชิมอน เปเรส ได้รับการสนับสนุนจาก นางลีอาห์ ราบิน ภรรยาของนายอิสซาค ราบิน อดีตนายกรัฐมนตรีหัวหน้าพรรค Labor ที่ถูกลอบสังหาร ได้เรียกร้องให้ชาวอิสราเอลผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันลงคะแนนเสียงเลือกนายชิมอน เปเรส เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อให้การเสียชีวิตของสามีจากการถูกลอบสังหารจะไม่สูญเปล่า หากการดำเนินการด้านสันติภาพสามารถกระทำต่อไปภายใต้การบริหารงานของนายชิมอน เปเรส⁴⁹³ นอกจากนี้ การดำเนินนโยบายทางทหารของพรรค Labor ตั้งแต่สมัยนายอิสซาค ราบิน อดีตนายกรัฐมนตรีหัวหน้าพรรค Labor ที่ได้ลงนามบันทึกความตกลงลุ่มแม่น้ำไวย์ (Wye River Memorandum) ซึ่งนายเปเรสสังกัดอยู่กับทำให้ประชาชนชาวอิสราเอล ไม่พอใจเป็นอย่างมากที่ต้องสูญเสียจากการเข้าร่วมรบในเลบานอน ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ประชาชนชาว

⁴⁸⁹ “Israeli general election, 1996”, [online],2001.Available from https://en.wikipedia.org/wiki/Israeli_general_election,_1996,[2014,26July]

⁴⁹⁰ “Netanyahu wins”, [online],1996.Available from <http://edition.cnn.com/WORLD/9605/31/netanyahu.wins/> May 31, 1996,[2014,26July]

⁴⁹¹ Daniel J. Elazar and Shmuel Sandler , “The Battle over Jewishness and Zionism in a Post-Modern Era:Israel at the Polls 1996 Introduction”, [online],2001.Available from ,[http:// www.jcpa.org/dje/articles2/polls96.htm](http://www.jcpa.org/dje/articles2/polls96.htm),[2014,26July]

⁴⁹² Ibid.

⁴⁹³ “Rabin’s Widow tells Israelis : Vote for Peres”, [online],1996.Available from ,<http://edition.cnn.com/WORLD/9605/29/israel.leah.rabin/index.html>,[2014,26July]

อิสราเอลลดความนิยมในพรรค Labor ลง นอกจากนี้ นายเบนจามิน เนทันยาฮู ยังโต้แย้งนโยบายของนายเปเรสว่า หากนายเปเรสได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี นโยบายของเขาจะทำให้เกิดการแตกแยก และประเทศอิสราเอลจะถูกแบ่งแยกดินแดนตามข้อตกลงสันติภาพที่อดีตนายกรัฐมนตรี Labor ได้ทำไว้กับกลุ่มปาเลสไตน์⁴⁹⁴

ผลสำรวจเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง ค.ศ. 1996 ในช่วงต้นปี ค.ศ. 1996 ปรากฏว่า นายชิมอน เปเรส มีคะแนนนำนายเบนจามินเนทันยาฮู ถึงร้อยละ 20 แต่เกิดเหตุการณ์พลิกผันเมื่อช่วงกลางเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนมีนาคมในปีดังกล่าว ประเทศอิสราเอลเกิดวิกฤตการณ์ทางความมั่นคง เกิดการโจมตีจากกลุ่มแบ่งแยกดินแดนฮามัสโดยการระเบิดพลีชีพและการก่อการร้าย โดยการระเบิดรถประจำทางจนทำให้มีผู้เสียชีวิต ถึง 59 คน ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวอยู่ภายใต้การบริหารของรัฐบาลรักษาการของนายเปเรส⁴⁹⁵ ทำให้ช่วงกลางเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1996 ก่อนการเลือกตั้งเพียงไม่กี่สัปดาห์ ผลสำรวจความนิยมในตัวผู้สมัครนายกรัฐมนตรีปรากฏว่าคะแนนนิยมในตัวนายเปเรส ลดลงนำผู้สมัครฝ่ายตรงข้ามเพียงร้อยละ 4-6⁴⁹⁶ และลดลงเหลือเพียงร้อยละ 2 ก่อนการเลือกตั้งเพียงสองวัน⁴⁹⁷ นายเบนจามิน เนทันยาฮู จึงกลับเป็นฝ่ายชนะการเลือกตั้ง ทั้งที่ผลสำรวจจากสถาบันต่าง ๆ และตลอดระยะเวลาการหาเสียงต่างแสดงว่า นายชิมอน เปเรส มีคะแนนนำตลอดมา⁴⁹⁸

ในการเลือกตั้งครั้งนี้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งครั้งดังกล่าวมีจำนวน 3 ล้านเสียง โดยมีประชาชนที่มีสัญชาติยิวแท้ คิดเป็นร้อยละ 55 และ อีกร้อยละ 45 เป็นชนชาติอื่น ๆ นายเบนจามิน เนทันยาฮู ชนะด้วยคะแนนเสียงสนับสนุน 1,501,023 เสียง คิดเป็นร้อยละ 50.5⁴⁹⁹ ในขณะที่

⁴⁹⁴ "Israeli general election, 1996" [online],2001.Available from https://en.wikipedia.org/wiki/Israeli_general_election,_1996, [2014,26July]

⁴⁹⁵ "Suicide bombings scar Peres' political ambitions", [online],1996.Available from <http://edition.cnn.com/WORLD/9605/28/israel.impact/index.htm>, [2014,26July]

⁴⁹⁶ "Pivotal Elections:Candidate", [online],1996.Available from <http://edition.cnn.com/WORLD/pivotal.elections/1996/israel/candidates.html>, [2014,26July]

⁴⁹⁷ "Israeli election is a dead heat", [online],1996.Available from <http://edition.cnn.com/WORLD/9605/28/israel.voting/index.html>, [2014,26July]

⁴⁹⁸ "Prime Minister of Israel:Direct election", [online],2001.Available from https://en.wikipedia.org/wiki/Prime_Minister_of_Israel, [2014,26July]

⁴⁹⁹ Asher Arian and Michal Shamir, *The Elections in Israel 1996*, 1999, The United States of America :State University of New York Press, Albany, p5.

นายชิมอน เปเรส ได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชน 1,471,566 เสียง คิดเป็นร้อยละ 49.5⁵⁰⁰ แพ้คะแนนเสียงไปเพียง 150,000 เสียงโดยประมาณ คิดเป็นร้อยละ 1⁵⁰¹ ซึ่งเป็นคะแนนที่น้อยมาก แต่นายเบนจามิน เนทันยาฮู ก็ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามหลักการเสียงข้างมากคะแนนเสียงของผู้สนับสนุนนายเบนจามิน เนทันยาฮู โดยส่วนใหญ่อยู่ในเขตการเลือกตั้งเขตเยรูซาเลม เขตเฮร์ดี (haredi) เขตเบนบรัค (Bnei Brak) ซึ่งผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเป็นชาวยิวโดยแท้⁵⁰² ในขณะที่คะแนนเสียงที่สนับสนุนนายชิมอน เปเรส โดยส่วนใหญ่แล้วถึงร้อยละ 90 มาจากชนชาติอื่น ๆ เช่น ชาวฮีบรู และชนชาติอาหรับ ที่อาศัยอยู่ในเมืองนาซาเร็ท⁵⁰³ ทั้งนี้ คะแนนเสียงสนับสนุนนายเนทันยาฮู ที่ได้จากการเลือกตั้งในเขตเฮร์ดี มาจากหนึ่งในผู้นำพรรคอัลตรา ออเธอร์ต็อก สนับสนุนนายเนทันยาฮู แล้วเรียกร้องให้สมาชิกพรรคและประชาชนที่ศรัทธาร่วมกันลงคะแนนสนับสนุนนายเนทันยาฮู⁵⁰⁴ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่นายเนทันยาฮูได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มองค์กรทางศาสนายิว (Chabad Movement) ซึ่งเป็นองค์กรทางศาสนายิวที่ใหญ่ที่สุดในโลกและมีเครือข่ายที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเป็นอย่างมาต่อผู้นับถือศาสนายิว⁵⁰⁵ นำมาสู่การที่คะแนนสนับสนุนนายเนทันยาฮูจนสามารถเอาชนะนายเปเรสได้ในที่สุด

ผลจากการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงครั้งประวัติศาสตร์ปรากฏว่า เป็นการแข่งขันกันระหว่างสองพรรคการเมืองใหญ่ในอิสราเอล โดยนายเบนจามิน เนทันยาฮู จากพรรค Likud กับนายชิมอน เปเรส จากพรรค Labor การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีพรรค Labor เป็นฝ่ายแพ้พรรค Likud ด้วยพรรค Likud ได้คะแนนร้อยละ 50.5 แต่พรรค Labor ได้คะแนนร้อยละ 49.5 ห่างกันเพียงเฉียดฉิว⁵⁰⁶ ผลจากการเลือกตั้งครั้งดังกล่าวทำให้นายเบนจามิน เนทันยาฮู หัวหน้าพรรค Likud ได้ดำรง

⁵⁰⁰ Ibid.

⁵⁰¹ Ibid, p 4.

⁵⁰² Ibid.

⁵⁰³ Ibid.

⁵⁰⁴ “Israeli race for prime minister narrows”, [online],1996.Available from ,<http://edition.cnn.com/WORLD/9605/27/israel.reax/index.html>,[2014,26July]

⁵⁰⁵ “About Chabad-Lubavitch”, [online],2000.Available from , http://www.chabad.org/library/article_cdo/aid/36226/jewish/About-Chabad-Lubavitch.htm,[2014,26July]

⁵⁰⁶ “Direct Elections for Prime Minister” [online],1996.Available from :http://www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_res14.htm[2015,26April]

ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจากการเลือกตั้งโดยตรงเป็นครั้งแรกไปครอง นายเบนจามิน เนทันยาฮู จึงได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่อายุน้อยที่สุดตั้งแต่ก่อตั้งประเทศอิสราเอล ในปี ค.ศ. 1948⁵⁰⁷

สำหรับการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1996 มีพรรคการเมืองใหม่จดทะเบียนถึง 31 พรรค แต่มีพรรคการเมืองที่ผ่านการเลือกตั้งและมีสมาชิกอยู่ในสภานิติสภาเพียง 20 พรรค⁵⁰⁸ ในทางกลับกัน ผลการลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาเสนาบดีที่จัดการเลือกตั้งในเวลาเดียวกันปรากฏว่า ประชาชนกลับลงคะแนนให้แก่พรรคการเมืองทางศาสนาและพรรคการเมืองท้องถิ่นอื่น ๆ ทำให้ทั้งพรรค Labor และ พรรค Likud สูญเสียที่นั่งในสภานิติสภา จนกลายเป็นพรรคที่ไม่ได้รับเสียงข้างมากในสภานิติสภา ซึ่งผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเสนาบดีของปี ค.ศ. 1996 ปรากฏผลดังต่อไปนี้⁵⁰⁹



⁵⁰⁷ “Israeli election: The candidates”, [online],1996.Available from ,<http://www.i24news.tv/en/news/israel/politics/64509-150316-israeli-election-the-candidates>,[2014,26July]

⁵⁰⁸ Asher Arian and Michal Shamir ,[The Elections in Israel 1996](#), ,p3.

⁵⁰⁹ “Netanyahu wins” , [online],1996.Available from :<http://edition.cnn.com/WORLD/9605/31/netanyahu.wins/>[2015,26April]

ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเนสเซท ครั้งที่ 14 ประเทศอิสราเอล ปี ค.ศ. 1996

พรรคการเมือง	จำนวนที่นั่งในสภาเนสเซท
พรรค Labor	34
พรรค Likud	32
พรรค Shas	10
พรรค Meretz	9
พรรค Nat'l Religious	9
พรรค Yisrael Ba'aliya	7
พรรคอื่น ๆ	19

จากผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเนสเซท ปรากฏว่า แม้พรรค Labor จะไม่ได้เป็นรัฐบาลแต่ได้จำนวนที่นั่งในสภาเนสเซทสูงสุด และสูงกว่าพรรค Likud ที่ได้จัดตั้งรัฐบาลเมื่อนายกรัฐมนตรีเบนจามิน เนทันยาฮู จำเป็นต้องได้รับเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาเนสเซทจึงจะสามารถดำเนินงานด้านบริหารเป็นไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ แต่เมื่อปรากฏว่าพรรคการเมืองใหญ่ของอิสราเอลกลับได้รับการเลือกตั้งลดลง ซึ่งมีนัยสำคัญจากวิธีการเลือกตั้งที่แยกบัญชีรายชื่อการเลือกตั้งฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นผลให้พรรคการเมืองท้องถิ่นขนาดเล็ก และพรรคการเมืองทางศาสนา กลับได้รับคะแนนเสียงมากยิ่งขึ้น ผลจากการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นการบั่นทอนเสถียรภาพทางการเมืองในระบบรัฐสภาอย่างแน่นอน⁵¹⁰ ดังนั้น แม่นายกรัฐมนตรีเองจะมาจากเสียงสนับสนุนโดยตรงจากประชาชน แต่พรรค Likud ที่เป็นพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลกลับไม่ได้รับคะแนนสนับสนุนให้เป็นพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาเนสเซท ตามที่คาดการณ์ไว้ตามทฤษฎีที่การเลือกนายกรัฐมนตรีจะส่งเสริมให้ประชาชนเลือกพรรคการเมืองที่จัดตั้งรัฐบาลไปด้วยในตัว นายกรัฐมนตรีจะมีภาวะความเป็นผู้นำและเข้มแข็ง สามารถบริหารงานและควบคุมคณะรัฐมนตรีได้อย่างมีประสิทธิภาพและรัฐบาลมีเสถียรภาพจึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้ แม้ว่าการชนะการเลือกตั้งอย่างขาดลอยจะทำให้นายกรัฐมนตรีดูเข้มแข็งขึ้น ในที่สุด นายกรัฐมนตรีและพรรค Likud จึงจำเป็นต้องใช้วิธีการขอเสียงสนับสนุนจากพรรคการเมืองทางศาสนา และพรรคการเมืองท้องถิ่นขนาดเล็ก ที่มีกลุ่มทางการเมืองหลากหลายในสภาเนสเซทเพื่อรวบรวมเสียงสนับสนุนรัฐบาล อันเป็นการพยายามสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลอย่างไม่ถูกต้อง รัฐบาลของนายเบนจามินเนทันยาฮูก็มีลักษณะเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคการเมือง

⁵¹⁰ Ibid.

ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มการเมืองถึง 7 พรรค⁵¹¹ ดังนี้ พรรค Likud พรรค Gesher พรรค Tzomet พรรค Shas พรรค National Religious พรรค Yisrael BaAliyah พรรค United Torah Judaism จึงมีความแตกแยกภายในรัฐบาลอยู่ภายใน นายกรัฐมนตรีจึงเปรียบเสมือนนายพลที่ปราศจากกองทัพพร้อมที่จะถูกล้มอำนาจอยู่ตลอดเวลา ในขณะที่นายกรัฐมนตรีพยายามสร้างความกลมเกลียวในการอยู่ร่วมกันและยึดถือในระเบียบวินัยของพรรคต่าง ๆ แต่พรรคการเมืองมักจะอ้างว่าตนและพรรคก็มีคะแนนเสียงโดยตรงของตัวเอง และหากพวกเขาไม่อยู่ร่วมรัฐบาลกับนายกรัฐมนตรีก็อาจจะทำให้รัฐบาลล้มได้⁵¹² การบริหารประเทศภายใต้รัฐบาลของนายเบนจามิน เนทันยาฮู นายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง จึงถูกวิพากษ์วิจารณ์และโจมตีการทำงานอย่างหนักว่าเป็นรัฐบาลที่ไม่มีความเป็นหนึ่งเดียวแบ่งพรรคแบ่งพวกแตกเป็นหลายกลุ่มในรัฐบาล อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากลักษณะของรัฐบาลที่ประกอบด้วยกลุ่มทางการเมืองเข้าเป็นพันธมิตรจากหลายฝ่าย⁵¹³ ประเทศอิสราเอลจึงกลับมาสู่ช่วงการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์และกลายเป็นว่านายกรัฐมนตรีอยู่ภายใต้อำนาจต่อรองของบรรดาพรรคการเมืองเหล่านั้น นายกรัฐมนตรีและรัฐบาลจึงจะสามารถดำเนินการตามหน้าที่ต่อไปได้⁵¹⁴ รัฐบาลของนายเบนจามิน เนทันยาฮู จึงมีลักษณะเป็นรัฐบาลที่ประกอบด้วยรัฐมนตรีที่มาพรรคการเมืองที่ให้การสนับสนุนรัฐบาล กล่าวคือ กลายเป็นรัฐบาลผสมและประสบปัญหาความแตกแยกภายในรัฐบาลโดยเฉพาะข้อขัดแย้งเกี่ยวกับนโยบายการต่างประเทศ ทำให้บรรดารัฐมนตรีต่างขอลาออกจากรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม พรรค Labor ในฐานะพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาเนสเซทได้ยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐบาล แต่ผลปรากฏว่าการยื่นมติดังกล่าวมีสมาชิกสภาเนสเซทลงมติไม่ไว้วางใจเพียง 40 ต่อ 20 เสียง ไม่เพียงพอต่อการเลือกนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องได้มติเสียงข้างมากเกิน 61 เสียง จากจำนวนสมาชิกสภาเนสเซททั้งหมด 120 เสียง⁵¹⁵ แต่ในที่สุดรัฐบาลจากการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงของนายเบนจามิน เนทันยาฮู ก็

⁵¹¹ “Twenty-seventh government of Israel”, [online],2001.Available from ,https://en.wikipedia.org/wiki/Twenty-seventh_government_of_Israel,[2015,26April]

⁵¹² Emanuele Ottolengi, “Why Direct Election Failed in Israel” , [online],2001.Available from ,http://muse.jhu.edu/journals/journal_of_democracy/v012/12.4ottolengi.html,[2014,26July],p114.

⁵¹³ “Israeli election: The candidates” , [online],1996.Available from ,<http://www.i24news.tv/en/news/israel/politics/64509-150316-israeli-election-the-candidates>,[2015,26April]

⁵¹⁴ Daniel J. Elazar and Shmuel Sandler , “Israel at the Polls 1996, Introduction” [online],2001 .Available from :,<http://www.jcpa.org/dje/articles2/polls96.htm> ,[2015,26April]

⁵¹⁵ David Clayman, “The Long Hot Israeli Summer” [online],2012.Available from , <http://jcpa.org/wp-content/uploads/2012/12/JerusalemLetterViewpoints388.pdf>[2015,26April]

ไม่สามารถบริหารประเทศต่อไปจนครบวาระ 4 ปีได้ เมื่อสถานการณ์เสถียรภาพด้านเศรษฐกิจและการยุบสภา
เนสเซทซ์ขึ้น และมีผลให้ความเป็นรัฐบาลของนายเบนจามิน เนทันยาฮูสิ้นสุดลงไปด้วย พร้อมกับผ่าน
ร่างรัฐบัญญัติว่าการเลือกตั้งขึ้นใหม่ในปี ค.ศ. 1999 เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ. 1998 ด้วยมติ 60 ต่อ
6 เสียง⁵¹⁶

4.3.2 ผลจากการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงครั้งที่สอง ปี ค.ศ. 1999

สาเหตุที่นำมาสู่การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงในครั้งนี้ เกิดจากรัฐบาลผสมของ
นายกรัฐมนตรีเบนจามิน เนทันยาฮู อันเกิดจากการรวมกลุ่มทางการเมืองที่มีการแตกแยกภายในจน
นำไปสู่การที่พรรคพันธมิตรทางการเมือง (พรรค Gesher พรรค Tzomet พรรค Shas พรรค
National Religious พรรค Yisrael BaAliyah พรรค United Torah Judaism) ต่างทยอยกันถอน
ตัวออกจากพรรคร่วมรัฐบาล เพื่อไปสังกัดพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในนามพรรค Herut-The
National Movement และพรรค The Centre ทำให้รัฐบาลของนายเนทันยาฮูตกอยู่ในสถานการณ์
ที่ยากลำบากการบริหารที่ติดขัด การผ่านร่างงบประมาณหรือการดำเนินการต่าง ๆ ที่ต้องผ่านมติของ
สภาเนสเซทซ์จึงเป็นไปอย่างยากลำบาก เมื่อรัฐบาลไม่สามารถบริหารประเทศได้อย่างราบรื่น จึงเกิด
สภาวะชะงักงันทางการเมืองซึ่งเป็นผลร้ายต่อประเทศมาก สมาชิกสภาเนสเซทซ์จึงตัดสินใจลงมติยุบ
สภาเพื่อให้ประเทศอิสราเอลผ่านวิกฤตทางการเมืองแล้วจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่⁵¹⁷

ในปี ค.ศ. 1999 ที่มีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงเป็นครั้งที่สองนี้ เป็นช่วงเวลา
ที่ประเทศอิสราเอลเกิดวิกฤตทางด้านความมั่นคงในประเทศและแถบคาบสมุทรเลบานอน ไม่ว่าจะเป็น
การเจรจาสันติภาพกับปาเลสไตน์ที่มีแนวโน้มว่าจะทำข้อตกลงกันไม่ได้ ประกอบกับความขัดแย้งใน
นโยบายทางทหารที่พรรค Likud ของนายเนทันยาฮู ได้เห็นชอบการส่งกำลังทหารเข้าไปรบใน
เลบานอน ทำให้ผู้สนับสนุนเดิมต่างไม่พอใจในการกระทำของรัฐบาลเนทันยาฮู จึงไม่ให้การสนับสนุน
อีกต่อไป พร้อมกับการเรียกร้องให้ถอนทหารออกจากคาบสมุทรเลบานอน⁵¹⁸ ด้วยเหตุนี้คะแนนความ
นิยมในตัวนายเนทันยาฮูในฐานะที่เป็นนายกรัฐมนตรีรักษาการในระหว่างที่รอการเลือกตั้งครั้งใหม่จึง
ลดลงได้

⁵¹⁶ Ibid.

⁵¹⁷ “Israeli general election 1999”, [online],2012 .Available from
:https://en.wikipedia.org/wiki/Israeli_general_election,_1999 ,[2015,26April]

⁵¹⁸ “Israel’s Withdrawal from Lebanon” [online],2000 .Available from :http://archive.adl.org
/backgrounders/lebanon_withdrawal.html#.VZlhqvmqkko ,[2015,26April]

ในการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงครั้งที่สองนี้ มีผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีถึง 5 คน ซึ่งมีรายชื่อดังต่อไปนี้⁵¹⁹

- 1) นายฮุด บาร์ค จากพรรค Labor
- 2) นายเบนจามิน เนทันยาฮู จากพรรค Likud
- 3) นายเบนนี่ ปีกิน จากพรรค Herut –The National Movement
- 4) นายอาซมี บิส์ซาร่า จากพรรค Israeli Arab Balad
- 5) นายอิสซาค โมเตโคย จากพรรค Centre Party

เมื่อมีผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีถึง 5 คน จึงนับเป็นครั้งแรกที่มีการนำระบบการเลือกตั้งเสียงข้างมากสองรอบถุกนำมาใช้ ผลปรากฏว่าในการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีในรอบแรกเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม ค.ศ. 1999 นั้น นายเบนจามิน เนทันยาฮู จากพรรค Likud กับนายฮุด บาร์ค จากพรรค Labor คือ 2 ผู้สมัครที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุด 2 อันดับแรก และผ่านเข้าไปชิงชัยในการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงในรอบที่สอง ทำให้ผู้สมัครที่เหลือทั้งสามคนยุติการหาเสียงของตนไปโดยปริยาย⁵²⁰ แม้ผู้สมัครคนอื่นๆ จะสอบตกจากการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี แต่ทั้งนายเบนนี่ ปีกิน นายอาซมี บิส์ซาร่า นายอิสซาค โมเตโคย ยังคงเป็นผู้สมัครสมาชิกสภาเนสเซทอยู่ในฐานะที่เป็นผู้มีรายชื่ออยู่ในบัญชีการเลือกตั้งเป็นอันดับหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ ทั้งสามจึงหันมาสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีทั้งสองคน โดยนายเบนนี่ ปีกิน ได้เรียกร้องให้ประชาชนที่สนับสนุนเขาหันไปลงคะแนนเลือกนายเบนจามิน เนทันยาฮู ให้เป็นนายกรัฐมนตรี แต่สำหรับนายอาซมี บิส์ซาร่า และนายอิสซาค โมเตโคย ขอให้ผู้สนับสนุนพวกเขา ลงคะแนนให้แก่ นายฮุด บาร์ค และพรรค One Israel⁵²¹

การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงรอบที่สองถูกจัดขึ้นในวันที่ 1 มิถุนายน 1999 หรือโดยประมาณ 14 วัน นับตั้งแต่การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีครั้งแรกถูกจัดขึ้น ในการเลือกตั้งรอบนี้ เป็นการขบเคี้ยวกันทางนโยบายระหว่าง นายเบนจามิน เนทันยาฮู กับนายฮุด บาร์ค และด้วยระยะเวลาที่

⁵¹⁹ “The 1999 Israeli Elections: A Primer”, [online],1999 .Available from http://archive.adl.org /issue_israel/israeli_elections_primer.html,[2015,26April]

⁵²⁰ David Clayman, “The Long Hot Israeli Summer” <http://jcpa.org/wp-content/uploads/2012/12/ JerusalemLetterViewpoints388.pdf>,[2015,26April]

⁵²¹ “Israeli general election 1999”, [online],2012 .Available from [:https://en.wikipedia.org/wiki/ Israeli _general_election,_1999](https://en.wikipedia.org/wiki/Israeli_general_election,_1999) ,[2015,26April]

มีจำกัด จึงจัดให้มีเวทีการอภิปรายมาใช้ในการแถลงนโยบายของผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีทั้งสอง⁵²²

นโยบายที่สำคัญในการหาเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี ปี ค.ศ. 1999 ของนายเบน-จามิน เนทันยาฮู คือ การดำเนินการเจรจาสันติภาพกับปาเลสไตน์ และการประนีประนอมกับกลุ่มเรียกกร้องดินแดนซีเรียบนพื้นที่ราบสูงโกลาน พร้อมกันนี้จะจัดให้มีการหารือและจัดตั้งที่ปรึกษาพิเศษกรณีความไม่สงบบนคาบสมุทรเลบานอน เพื่อนำมาสู่การถอนทหารอิสราเอลออกจากเลบานอนต่อไป สำหรับนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมนั้น นายเนทันยาฮู ให้ความสำคัญกับการศึกษาโดยส่งเสริมการศึกษาให้แก่เด็กเริ่มเรียนตั้งแต่อายุ 3 ปี ส่งเสริมการจ้างงานอย่างเต็มที่ และจัดบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานให้ครอบคลุมถึงทุกคนในสังคม สำหรับนโยบายทางเศรษฐกิจกับส่งเสริมให้เปิดการค้าเสรีกับต่างชาติโดยเฉพาะการเน้นส่งออกสินค้าแปรรูปพร้อมกับขยายตลาดไปยังต่างประเทศ⁵²³

สำหรับนโยบายที่นายฮุด บารัค เสนอในการหาเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงในครั้งนี้ คือ นโยบายดำเนินการด้านสันติภาพตามบันทึกความตกลงกลุ่มแม่น้ำไวส์ และจัดให้มีการลงประชามติเกี่ยวกับกรณีข้อขัดแย้งกับซีเรียบนพื้นที่ราบสูงโกลาน พร้อมกับการถอยกำลังทหารออกจากเลบานอนภายใน 1 ปี นายฮุด บารัค ได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาเช่นเดียวกับนโยบายของนายเนทันยาฮู ซึ่งส่งเสริมให้จัดการศึกษาให้แก่เด็กอายุตั้งแต่ 3 ปี พร้อมกับนโยบายทางสังคมและเศรษฐกิจที่ส่งเสริมให้เกิดการสร้างงานสร้างอาชีพเพื่อลดจำนวนคนว่างงานในสังคม และเน้นนโยบายการส่งออกสินค้าแปรรูป และสร้างสัมพันธทางการค้าที่ดีกับต่างประเทศพร้อมกับส่งเสริมให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศอิสราเอลให้มากขึ้น⁵²⁴

ผลจากการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงในรอบสุดท้ายกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเนสเซทครั้งที่ 15 ปรากฏว่ามีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งสิ้น 3,309,494 คน จากผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด 4,285,000 คน คิดเป็นร้อยละ 80 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด⁵²⁵ นายฮุด บารัค ตัวแทนจากพรรค Labor ชนะนายเบนจามิน เนทันยาฮู จากพรรค Likud อย่างขาดลอย ด้วยคะแนนเสียง

⁵²² “The 1999 Israeli Elections: A Primer”, [online],1999 .Available from http://archive.adl.org /issue_israel/israeli_elections_primer.html,[2015,26April]

⁵²³ Ibid.

⁵²⁴ Ibid.

⁵²⁵ Daniel J. Elazar and M. Ben Mollov“Elections 1999 Character,Political Culture, and Centrism

:Israel at the Polls 1999, Introduction”, [online], Available from <http://www.jcpa.org/dje/articles3 /elect99.htm>[2015,26April]

1,791,020 เสียง ต่อ 1,402,474 เสียง คิดเป็นร้อยละ 56.08 ต่อ 43.92⁵²⁶ นายฮูด บาร์ค จึงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและจัดตั้งรัฐบาล สำหรับผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเนสเซท ครั้งที่ 15 นั้น ปรากฏว่าพรรค One Israel ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมาเฉพาะกิจจากการรวมตัวของกลุ่มพรรคการเมือง อาทิ พรรค Labor พรรค Meimad และพรรค Geshar โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาเนสเซท ครั้งที่ 15 ซึ่งมีผลการเลือกตั้งสภาเนสเซทปรากฏดังนี้⁵²⁷

ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเนสเซท ครั้งที่ 15 ประเทศอิสราเอล ปี ค.ศ. 1999

พรรคการเมือง	จำนวนที่นั่งในสภาเนสเซท
พรรค One Israel	26
พรรค Likud	19
พรรค Shas	17
พรรค Meretz	10
พรรค Yisrael Ba'aliya	6
พรรค Nat'l Religious Party	5
พรรคอื่น ๆ	37

จากผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเนสเซทปรากฏว่า แม้พรรค Labor จะร่วมมือกับกลุ่มพันธมิตรจัดตั้งพรรคขึ้นมาใหม่ในนามพรรค One Israel เพื่อให้ประชาชนลงคะแนนเลือกตั้งให้สมาชิกของพรรคได้รับเลือกเข้าไปในสภาเนสเซทได้มากขึ้น โดยหวังว่าจะได้เป็นพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาเนสเซท แต่ปรากฏว่าไม่ได้เป็นอย่างที่คาดการณ์ไว้ พรรค One Israel กลับได้จำนวนสมาชิกในสภาเนสเซทเพียง 26 ที่นั่ง คิดเป็นเพียงร้อยละ 20 จากจำนวนสมาชิกทั้งหมดในสภาเนสเซทซึ่งถือว่าน้อยมาก⁵²⁸ ทั้งพรรค One Israel และ พรรค Likud ซึ่งครั้งหนึ่งเคยเป็นพรรค

⁵²⁶ “Direct Elections for Prime Minister” [online],1999.Available from : [http:// www. kneset .gov.il/description/eng/eng_mimshal_res15.htm](http://www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_res15.htm)[2015,26April]

⁵²⁷ “Elections to the Fifteenth Knesset” [online],1999.Available from : [http:// www.knesset.gov.il /description/eng/eng_mimshal_res15.htm](http://www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_res15.htm)[2015,26April]

⁵²⁸ Daniel J. Elazar, “ Presidential Elements in Government Experimenting with Constitutional Change : Direct Election of Prime Minister in Israel”, European Constitutional Law

การเมืองหลักและสำคัญในระบบการเมืองอิสราเอล กลับได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนลดลงอย่างมาก⁵²⁹ และพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงของประชาชนอิสราเอลกลับให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองทางศาสนาและพรรคการเมืองท้องถิ่นขนาดเล็กเป็นทางเลือกเข้ามาเป็นตัวแทนของตนในสภาเนสเซทมากขึ้น แสดงให้เห็นถึงทฤษฎีที่นักวิชาการคาดการณ์ว่าความนิยมในตัวนายกรัฐมนตรีจะส่งผลต่อการตัดสินใจของประชาชนในการเลือกสมาชิกสภาเนสเซทเป็นคนพรรคเดียวกับรัฐบาลไม่มีทางเกิดขึ้นได้ หากยังคงนำระบบการเลือกตั้งแบบแยกบัญชีผู้สมัครนายกรัฐมนตรีกับสมาชิกสภาเนสเซทมาใช้ ย่อมทำให้ประชาชนเห็นถึงความแตกต่างในตัวผู้สมัครแล้วหันเหไปสนใจเลือกสมาชิกพรรคการเมืองที่ใกล้ชิดและเป็นตัวแทนกับตนมากกว่า⁵³⁰ เป็นผลให้พรรคการเมืองใหญ่มีสมาชิกในสภาเนสเซทลดลง พร้อมกับการขยายตัวของพรรคการเมืองท้องถิ่นขนาดเล็กที่ได้รับการเลือกเข้ามาเป็นสมาชิกสภาเนสเซทที่มากขึ้นจนมากกว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาเนสเซทครั้งที่ 14 เมื่อปี ค.ศ. 1996

นายกรัฐมนตรียูดี บารัค ได้ดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลผสม 7 พรรค ซึ่งประกอบไปด้วย พรรค One Israel พรรค Shas พรรค Meretz พรรค Yisrael Ba'aliya พรรค Centre Party และพรรค United Torah Judaism เป็นผลสำเร็จและผ่านมติเห็นชอบจากสภาเนสเซท เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม ค.ศ. 1999 นายยูดี บารัค ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีควบคู่กับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมไปด้วย⁵³¹ เพื่อแสดงถึงความใส่ใจในปัญหาความมั่นคงในประเทศและตะวันออกกลาง ทั้งนี้ รัฐบาลผสมของนายกรัฐมนตรียูดี บารัค จึงมีตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีถึง 16 คน และขยายเป็น 24 คนในระยะเวลาดต่อมา⁵³² ในช่วงแรกของการจัดตั้งรัฐบาลนายยูดี บารัค ประสบปัญหาเป็นอย่างมากจากเหตุการณ์ความไม่สงบในประเทศ ถึงแม้ว่ารัฐบาลผสมของนายยูดี บารัค จะสามารถเจรจาต่อรองกับพันธมิตรในสภาเนสเซทจนมีเสียงสนับสนุนรัฐบาลถึง 75 เสียงในสภาเนสเซท ซึ่งถือ

Review [online] ,2006.Available from, http://journals.cambridge.org/abstract_S1574019606000605 [2015,26April] ,p74.

⁵²⁹ Daniel J. Elazar and Shmuel Sandler , “Israel at the Polls 1999, Introduction” [online],2001 .Available from :, <http://www.jcpa.org/dje/articles3/elect99.htm> [2015,26April]

⁵³⁰ Emanuele Ottolenghi,Why Direct Election Failed in Israel http://muse.jhu.edu/journals/journal_of_democracy/v012/12.4ottolenghi.html,[2014,26July],p115

⁵³¹ “Ehud Barak” [online], Available from : <https://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/biography/barak.html>,[2015,26April]

⁵³² “Israeli general election 1999”, [online],2012 .Available from :https://en.wikipedia.org/wiki/Israeli_general_election,_1999 ,[2015,26April]

ได้ว่าเป็นจำนวนเสียงข้างมากที่เยอะที่สุดตั้งแต่มีการจัดการเลือกตั้งมา⁵³³ นโยบายแรกที่รัฐบาลฮุดบาร์ค เร่งทำหลังจากการจัดตั้งรัฐบาลคือการเปิดเจรจาสันติภาพกับซีเรีย และกับปาเลสไตน์ จนนำมาสู่ข้อตกลงการถอนทหารออกจากเลบานอนเป็นผลสำเร็จ เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ. 2000⁵³⁴

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่มีพรรคการเมืองอยู่ในรัฐบาลมากมายจึงประสบปัญหาในการบริหารประเทศเป็นอย่างมากอันเกิดจากความแตกแยกภายในพรรคร่วมรัฐบาล ถึงแม้ว่านายกรัฐมนตรีฮุดบาร์ค จะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่ในความเป็นจริงแล้วระบบทางการเมืองที่มาจากกรปฏิบัติการเมืองในครั้งนี้กลับทำให้นายกรัฐมนตรีต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมหลายพรรคการเมืองเพื่อสร้างเสถียรภาพภายในรัฐบาลอันเป็นการสร้างอำนาจให้แก่นายกรัฐมนตรีในการบริหารประเทศได้ในทางปฏิบัติ ถึงแม้ว่ารัฐบาลฮุดบาร์ค จะสามารถชนะการลงมติไว้วางใจด้วยมติ 75 เสียง จนดูเหมือนว่าเป็นรัฐบาลมีเสถียรภาพทำให้ยากที่สภาเนสเซทสามารถโค่นล้มรัฐบาลได้ แต่ตลอดระยะเวลาในการบริหารประเทศเกือบ 1 ปี ของรัฐบาลฮุดบาร์ค กลับเป็นไปด้วยการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลอย่างหนัก รัฐบาลจึงไม่ได้มีความมั่นคงอย่างแท้จริง ความอ่อนแอของรัฐบาลนายกรัฐมนตรีฮุดบาร์ค เป็นตัวสะท้อนโครงสร้างอันล้มเหลวของการปฏิรูปที่นายกรัฐมนตรียังคงตกอยู่ภายใต้อิทธิพลการควบคุมของสภาเนสเซท⁵³⁵ ในที่สุดความขัดแย้งทางการเมืองในรัฐบาลก็มาจนถึงจุดวิกฤตอันเป็นผลมาจากความขัดแย้งระหว่างอิสราเอลกับปาเลสไตน์ จนนำมาสู่การจลาจล นายกรัฐมนตรีฮุดบาร์ค จึงตัดสินใจประกาศลาออกจากตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 2000 เพื่อเปิดทางให้มีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีขึ้นใหม่⁵³⁶

กล่าวโดยสรุป การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง ถูกนำมาใช้ในการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีถึง 2 ครั้ง ในคราวเลือกตั้งเมื่อปี ค.ศ. 1996 และ ค.ศ. 1999 เป็นการเลือกตั้งไปพร้อมกันของการเลือกตั้งสมาชิกสภา Knesset และการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม แนวทางการปฏิรูประบบการเมืองโดยการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมิได้บรรลุจุดประสงค์ตามที่นักวิชาการคาดการณ์ไว้ เพราะถึงแม้จะมีรัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีที่มาจากจากการเลือกของประชาชน แต่รัฐบาลอิสราเอลกลับไม่มีเสถียรภาพมากกว่ารัฐบาลในยุคก่อนการปฏิรูประบบการเมืองเกิดความแตกแยกในรัฐสภามากยิ่งขึ้น

⁵³³ Daniel J. Elazar and Shmuel Sandler , “Israel at the Polls 1999, Introduction” [online],2001 .Available from : , <http://www.jcpa.org/dje/articles3/elect99.htm> [2015,26April]

⁵³⁴ “Israel’s Withdrawal from Lebanon” [online],2000 .Available from :http://archive.adl.org/backgrounders/lebanon_withdrawal.html#.VZlhqvmqkqo ,[2015,26April]

⁵³⁵ Ibid.p 117.

⁵³⁶ “Ehud Barak (b.1942)”, http://www.knesset.gov.il/lexicon/eng/barak_eng.htm,[2014,26July],

กว่าเดิม และพรรคการเมืองท้องถิ่นขนาดเล็กก็เพิ่มจำนวนที่นั่งในสภาเนสเซท Knesset มากขึ้น เพิ่มอิทธิพลในการต่อรองรัฐบาลและควบคุมการตัดสินใจของรัฐบาล จึงทำให้นักวิชาการต่างต้องกลับมาย้อนดูว่าเพราะเหตุใดการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาระบบการเมืองอันเป็นเอกลักษณ์ของประเทศอิสราเอลได้

4.4 ปัจจัยที่นำมาสู่ความล้มเหลวในการปฏิรูประบบการเมืองของการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงของประเทศอิสราเอล

1) ระบบการแบบสัดส่วนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเนสเซทและการจัดการเลือกตั้งคู่ระบบการเลือกตั้งที่ให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี พร้อมกับเลือกตั้งสมาชิกสภาเนสเซท ในวันเดียวกัน วิธีการดังกล่าวกับกระตุ้นให้เกิดการแยกรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีกับรายชื่อสมาชิกพรรคการเมืองที่ลงคะแนนแบบสัดส่วนเพื่อเข้าเป็นสมาชิกสภาเนสเซทแยกออกจากกัน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจึงเปลี่ยนความคิดไปลงคะแนนให้พรรคการเมืองท้องถิ่น ให้เข้ามาเป็นตัวแทนในสภาเนสเซท เพราะเห็นได้จากคุณสมบัติของผู้สมัครพรรคท้องถิ่นหลายคนดีกว่าสมาชิกที่เหลือของพรรคการเมืองใหญ่ทั้งสองพรรค ทำให้สภาเนสเซทถูกเติมเต็มไปด้วยสมาชิกพรรคการเมืองท้องถิ่นที่มีจำนวนพรรคมากขึ้น ด้วยเหตุนี้แม้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจะเป็นคนของพรรคการเมืองใหญ่ของประเทศอิสราเอลก็ตาม แต่สำหรับในสภาเนสเซทพรรคการเมืองของนายกรัฐมนตรีกลับไม่ใช่พรรคการเมืองที่มีเสียงส่วนใหญ่เด็ดขาดในสภา ดังนั้น รัฐบาลจึงถูกจำกัดความสามารถในการบริหารเพราะอาจถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ เมื่อรัฐบาลอิสราเอลต้องการบริหารประเทศต่อไป รัฐบาลจำเป็นต้องต่อรองผลประโยชน์และเจรจากับพรรคการเมืองท้องถิ่นที่แม้แต่ละพรรคจะมีจำนวนสมาชิกประปรายในสภาเนสเซทแต่หากรวมกันแล้วจะเป็นเสียงสนับสนุนสำคัญที่ทำให้รัฐบาลผ่านการอภิปรายไม่ไว้วางใจ จึงทำให้นอกจากรัฐบาลจะไม่มีเสถียรภาพแล้ว ยังเพิ่มการทุจริตคอร์รัปชัน และรัฐบาลจึงอยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมืองท้องถิ่นมากกว่าเดิม⁵³⁷

2) ระบบกฎหมายของประเทศอิสราเอลมิได้สร้างกลไกเพื่อสนับสนุนการทำงานของนายกรัฐมนตรีอย่างมีประสิทธิภาพ

โครงสร้างการปฏิรูประบบการเมือง มุ่งเน้นไปที่วิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี ที่ให้ความสำคัญแต่กับการออกเสียงของประชาชนสำหรับนายกรัฐมนตรีมากกว่าการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารเพื่อให้รัฐบาลมีความชอบธรรมในการบริหารประเทศ แต่กลับไม่มีกลไกทางกฎหมายที่สนับสนุนการทำงานของรัฐบาล ความมั่นคงของรัฐบาลและรัฐสภาต่างต้องมีกลไกตรวจสอบและ

⁵³⁷ Emanuele Ottolengi, "Why Direct Election Failed in Israel", p 110.

ถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน เมื่อให้สภาเนสเซท มีอำนาจถอดถอนคณะรัฐมนตรีผ่านการอภิปรายไม่ไว้วางใจ และให้นายกรัฐมนตรีมีสิทธิยุบสภาได้ แต่สุดท้ายการถ่วงดุลอำนาจกลับกำหนดให้มีการอภิปรายและยุบสภาได้ง่ายเกินไป ก็จะทำให้กลับมาสู่การเลือกตั้งบ่อยครั้งเช่นเคย เมื่อกฎหมายและกระบวนการไม่สนับสนุนการทำงานของรัฐบาลอิสราเอล ระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจึงล้มเหลว เพราะนายกรัฐมนตรีต้องถูกลงมติไม่ไว้วางใจจากสภา เมื่อรัฐบาลกลัวจะถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ จึงบริหารประเทศอย่างอิสระไม่ขึ้นอยู่กับอิทธิพลหรือการกดดันจากสภาเนสเซทตามที่นักวิชาการเคยคาดการณ์ไว้ไม่ได้⁵³⁸

3) พฤติกรรมหรือลักษณะการลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งชาวอิสราเอล

เนื่องจากประเทศอิสราเอลประกอบด้วยประชาชนที่มีหลากหลายเชื้อชาติและหลากหลายความเชื่อ จึงทำให้ลักษณะการเลือกผู้แทนของประชาชนชาวอิสราเอล อยู่บนพื้นฐานของการลงคะแนนเสียงให้พรรคการเมืองที่มีนโยบายตรงกับความเชื่อและเชื้อชาติของตนมากกว่าเลือกเพราะความนิยมในตัวบุคคล จำนวนพรรคการเมืองท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นในสภาเนสเซท (Knesset) สะท้อนให้เห็นถึงความหลากหลายของความเชื่อและนโยบายที่ใกล้เคียงกับความต้องการของประชาชนอิสราเอล ด้วยเหตุนี้จึงทำให้นักวิชาการต่างคาดคะเนว่าการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจะทำให้ความนิยมในตัวนายกรัฐมนตรี ส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงออกเสียงให้แก่สมาชิกของพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรี อันจะทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพเพราะได้รับการสนับสนุนจากสภาเนสเซทถ้าสมาชิกส่วนใหญ่สังกัดพรรคเดียวกัน แต่ในความเป็นจริงผู้มีสิทธิออกเสียงกับยังนิยมเลือกพรรคการเมืองที่มีนโยบายตรงกับความเชื่อและเชื้อชาติของตนเข้ามาเป็นสมาชิกสภาเนสเซท ดังนั้น จึงแสดงให้เห็นว่าสำหรับประชาชนอิสราเอลนั้นความนิยมในตัวนายกรัฐมนตรีที่มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งมานั้นไม่สามารถมีอิทธิพลเหนือความเชื่อและเชื้อชาติที่เป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจได้⁵³⁹

กล่าวโดยสรุปได้ว่าการปฏิรูประบบการเมืองโดยการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในการสร้างระบบการเมืองให้ประเทศอิสราเอลมั่นคงได้ เนื่องจากไม่มีระบบกฎหมายที่ให้การดำเนินงานของรัฐบาลอย่างเต็มที่ เพื่อให้สอดคล้องกับระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง ความต้องการนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ แข็งแกร่ง มีความเป็นผู้นำ ด้วยเหตุนี้รัฐบาลอิสราเอลแม้จะมาจากเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจึงอ่อนแอ บริหารงานอย่างไรประสิทธิภาพ ประกอบกับลักษณะของรูปแบบการเลือกตั้งที่ส่งผลให้พรรคการเมืองในสภาเนสเซท เต็มไปด้วยพรรคการเมืองอิสระมากมาย ไม่ใช่ระบบสองพรรคการเมืองอย่างที่ต้องการ

⁵³⁸ Bernard Susser. “The Direct Elections for the Prime Minister: A Balance Sheet”, p.84

⁵³⁹ Bernard Susser. “The Direct Elections for the Prime Minister: A Balance Sheet”, p.84

นอกจากนี้ การที่รัฐธรรมนูญยังคงกำหนดให้นายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงยังคงรับผิดชอบต่อรัฐสภาผ่านกระบวนการลงมติอภิปรายไม่ไว้วางใจจึงกลับเข้าสู่วงวนการถูกต่อรองผลประโยชน์จากสถานะเสถียร⁵⁴⁰ จึงเป็นที่มาของความล้มเหลวของประเทศอิสราเอลในระบบการเลือกตั้งดังกล่าว

สำหรับประเทศอิสราเอลแล้วการนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้เพียงอย่างเดียว ยังไม่สามารถทำให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลสามารถบริหารประเทศอย่างประสบความสำเร็จได้ และการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงกลับทำให้จำนวนสมาชิกพรรคการเมืองใหญ่ทั้งสองพรรคมีที่นั่งในสถานะเสถียรลดลง ในที่สุดประเทศอิสราเอลจึงกลับมาใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเดิมเมื่อปี ค.ศ. 2003 อีกครั้ง

4.5 อิทธิพลของการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีอิสราเอลโดยตรงกับแนวคิดการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงในประเทศที่มีรูปแบบการปกครองระบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

4.5.1 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีวัฒนธรรม ประเพณีและประวัติศาสตร์การปกครองมาอย่างยาวนาน ในอดีตนั้นประเทศญี่ปุ่นใช้ระบบการปกครองผ่านระบบศักดินาโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดมาอย่างต่อเนื่อง ระบบการปกครองแบบศักดินานั้นพระมหากษัตริย์จะใช้พระราชอำนาจผ่าน ไตเหมียว อันเป็นชื่อเรียกตำแหน่งของผู้ปกครองแคว้นต่าง ๆ ไตเหมียวแต่ละแคว้นจะมีนักรบขามูโรในสังกัดขึ้นตรงต่อตน⁵⁴¹ ซึ่งนักรบขามูโรถือเป็นผู้คอยจัดระเบียบและดูแลความสงบเรียบร้อยให้แก่ผู้ปกครองแคว้นที่ตนสวามิภักดิ์ เมื่อประเทศญี่ปุ่นเริ่มเปิดประเทศก็ทำให้เกิดการติดต่อแลกเปลี่ยนทั้งทางการค้าและการศึกษาจนกระทั่งในสมัยพระมหากษัตริย์เมจิประเทศญี่ปุ่นเริ่มพัฒนารูปแบบการปกครองให้ทัดเทียมกับชาติตะวันตก ประกอบกับกระแสทางการเมืองของชาติตะวันตกในยุคนั้นที่มีโครงสร้างการปกครองที่เป็นระเบียบแบบแผน โดยรัฐบาลในพระมหากษัตริย์เมจิได้เลือกใช้ระบบกฎหมายของประเทศเยอรมันเป็นแบบแผนจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2433 มีการ

⁵⁴⁰ Mitoko Yukiashi, "direct election of prime minister", [online], 20 February 2014. Available from: <https://prezi.com/58h92mr4-jxb/direct-election-of-prime-minister/> [2014, December, 17]

⁵⁴¹ วรพชร จันทร์ขันตี, "กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2551), หน้า 243.

ประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองเป็นครั้งแรก⁵⁴² รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีสาระสำคัญของหลักการทางอำนาจอธิปไตยสมัยใหม่ที่สำคัญคือ มีการแบ่งแยกลักษณะการใช้อำนาจออกตามหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออ มีการจัดตั้งสถาบันรัฐสภาขึ้นและกำหนดให้มีการเลือกตั้งและมีระบบพรรคการเมือง⁵⁴³ แต่ยังคงพระราชอำนาจเป็นของพระมหากษัตริย์⁵⁴⁴ จึงถือว่าเป็นการปกครองที่มีรัฐธรรมนูญเป็นหลักสูงสุดแต่ยังมีใช้รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

ในระยะเวลาของสงครามโลกประเทศญี่ปุ่นก็ได้รับผลกระทบในสงครามโลกไปด้วย โดยเฉพาะในสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศญี่ปุ่นได้เข้าร่วมสงครามในระยเวลานั้น การปกครองของประเทศญี่ปุ่นถูกควบคุมโดยลัทธิทางการทหารและนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลทหารขึ้น ในช่วงเวลาดังกล่าวถือได้ว่าประเทศญี่ปุ่นมีรัฐสภาแต่ปกครองโดยเผด็จการทางทหารแต่ยังมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขสูงสุดของประเทศ จนกระทั่งสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อประเทศญี่ปุ่นพ่ายแพ้ในสงครามต่อฝ่ายพันธมิตรและสหรัฐอเมริกา จึงจำเป็นต้องถูกแทรกแซงจากสหรัฐอเมริกาซึ่งบังคับให้ประเทศญี่ปุ่นทำการปฏิรูประบบโครงสร้างทางการเมือง การปกครอง และการทหาร ปรับปรุงจนเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1947 โดยมีสาระสำคัญคือประเทศญี่ปุ่นต้องปกครองในระบอบประชาธิปไตย และต้องปราศจากลัทธินิยมทางการทหาร ห้ามครอบครองกำลังทหารเพื่อป้องกันการรุกรานต่างประเทศ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังจำกัดและลดบทบาททางพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้เป็นแต่เพียงประมุขของประเทศในสถานะเชิงสัญลักษณ์และศูนย์รวมจิตใจของประชาชน⁵⁴⁵ ตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น วันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1947 มีผลทำให้ยกเลิกระบบการปกครองระบอบพระจักรพรรดิ และได้สถาปนาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบระบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์ (พระมหากษัตริย์) เป็นประมุขของประเทศ ภายใต้รูปแบบรัฐสภาเป็นสถาบันสูงสุดของรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็น

⁵⁴² ฐาตุร จุลินทร, รายงานการศึกษา เรื่องการศึกษาเชิงเปรียบเทียบการพัฒนาการเมืองไทยและญี่ปุ่น ในช่วงเวลา 12 ปี (พ.ศ. 2532 – 2553), กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (มีนาคม 2554), หน้า 1.

⁵⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

⁵⁴⁴ วรพชร จันทร์ขันตี, “กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550”, หน้า 245.

⁵⁴⁵ สุดา วิศรุตพิชญ์, รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น งานแปลของสำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ ฉบับที่ 176, หน้า 3.

ศูนย์รวมจิตใจ และมีสถานะสำคัญในการประกอบพระราชพิธี เฉพาะที่เกี่ยวกับพระราชพิธีอย่างเป็นทางการเท่านั้น และเป็นผู้ลงพระนามแต่งตั้งการดำรงตำแหน่งที่สำคัญต่างๆ สมเด็จพระจักรพรรดิไม่ทรงมีอำนาจเหนือรัฐบาล ทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจตามที่รัฐสภาได้เสนอ เปรียบเสมือนดังเป็นสัญลักษณ์ของประเทศ อำนาจการปกครองส่วนใหญ่นั้นตกอยู่กับนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร และสมาชิกในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สภา Diet) ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ โดยประชาชนชาวญี่ปุ่นเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย⁵⁴⁶

4.5.1.1 ระบบการเมืองของประเทศญี่ปุ่น

ลักษณะทางการเมืองของประเทศญี่ปุ่นเป็นรูปแบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขรูปแบบเดียวกันกับประเทศอังกฤษและประเทศไทย พระมหากษัตริย์แม้จะทรงเป็นประมุขของประเทศแต่ทรงไม่สามารถกระทำการใด ๆ ได้ด้วยพระองค์เอง นอกจากที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ การใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองของพระมหากษัตริย์จะต้องอยู่ภายใต้คำแนะนำของคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ถวายคำแนะนำและความเห็นชอบตลอดจนเป็นผู้รับผิดชอบ⁵⁴⁷ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเป็นตัวแทนจากสภานิติบัญญัติซึ่งเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนการใช้อำนาจของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับคำปรารภในรัฐธรรมนูญ ว่า⁵⁴⁸

“พวกเราประชาชนชาวญี่ปุ่น โดยผ่านทางผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งของพวกเราในรัฐสภาแห่งชาติ ประกาศว่าพวกเราจะดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงและความยั่งยืนของอนุชนรุ่นหลัง ซึ่งเป็นผลผลิตของความร่วมมืออย่างสันติกับประเทศทั้งหลาย และเพื่อประโยชน์แก่เสรีภาพเหนือแผ่นดินนี้ทั้งหมด และมีฉันทามติว่า โดยผ่านการกระทำของรัฐบาล พวกเราจะไม่ประสบกับภัยร้ายแห่งสงครามอีก พวกเราประกาศว่าอำนาจอธิปไตยดำรงอยู่ในหมู่ประชาชนซึ่งเป็นผู้ก่อตั้งรัฐธรรมนูญนี้ รัฐบาลได้รับความไว้วางใจอันศักดิ์สิทธิ์จากประชาชน อำนาจหน้าที่ซึ่งมาจากประชาชน อำนาจซึ่งใช้โดยผู้แทนของประชาชน ประโยชน์สุขซึ่งตกแก่ประชาชน นี่คือหลักการสากลของมวลมนุษยชาติอันเป็นฐานที่ตั้งของรัฐธรรมนูญนี้ พวกเราปฏิเสธและถอนคืนรัฐธรรมนูญกฎหมาย คำสั่ง และระเบียบทั้งหลาย ที่ขัดแย้งต่อหลักการนี้...”

ระบบการเมืองของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบัน มีที่มาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ ออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เพื่อป้องกันการรวมศูนย์อำนาจไว้กับ

⁵⁴⁶ รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น, แปลโดยสมเกียรติ วรปัญญาอนันต์, สถาบันสัญญาธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

⁵⁴⁷ สุตา วิศรุตพิชญ์, รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น งานแปลของสำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ ฉบับที่ 176, หน้า 3.

⁵⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

อำนาจใดอำนาจหนึ่งอย่างเช่นที่เคยเป็นมาในสมัยก่อนสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยกำหนดให้รัฐสภาใช้อำนาจนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหาร และศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ สำหรับการแบ่งแยกการใช้อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร อยู่ภายใต้ระบบรัฐสภาจึงแบ่งแยกออกจากกันไม่เด็ดขาด เช่นเดียวกับรูปแบบรัฐสภาของประเทศไทย และประเทศอังกฤษ ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์กับรัฐสภา ในฐานะที่รัฐสภาเป็นผู้ลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีและให้ความเห็นชอบ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา⁵⁴⁹ อันเป็นสถาบันทางการเมืองสูงสุดเพราะเป็นตัวแทนของประชาชนจากการเลือกตั้ง

องค์กรนิติบัญญัติของญี่ปุ่น คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือที่เรียกว่าสภา ไดเอท (Diet)⁵⁵⁰ ซึ่งเป็นระบบสองสภา ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาล่าง มีสมาชิกสภา 480 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี มาจากการเลือกตั้งทั่วประเทศ และวุฒิสภาเป็นสภาสูง มีสมาชิกสภา 242 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปี โดยทุกๆ 3 ปี สมาชิกจำนวน 121 คน หรือครึ่งหนึ่งของวุฒิสภาจะต้องหมดวาระและทำการเลือกตั้งใหม่ ลักษณะพิเศษของสภานิติบัญญัติแห่งชาติของประเทศญี่ปุ่นคือ ทั้งสองมาจากการเลือกตั้งทั่วประเทศ อำนาจหลักของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คือ การพิจารณาร่างกฎหมาย กักการออกเสียงลงประชามติร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ อำนาจในการตรวจสอบการกระทำของรัฐบาลรวมทั้งมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานประกอบการพิจารณา ในลักษณะของคณะกรรมการร่วมกันทั้งสองสภาคล้ายกับของสหรัฐอเมริกา⁵⁵¹ มีและมียอำนาจในการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรี รวมทั้งให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี⁵⁵²

อำนาจบริหาร หรือรัฐบาล ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลและรัฐมนตรี ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติคุณสมบัติสำคัญของคณะรัฐมนตรีว่าจะต้องเป็นพลเรือน⁵⁵³ โดยมี

⁵⁴⁹ ระบบการเมืองญี่ปุ่น, http://translate.googleusercontent.com/translate_c?depth=1&g-hk57'g, เข้าถึงเมื่อ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556, หน้า 1-2

⁵⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

⁵⁵¹ วรพชร จันทร์ขันตี, “กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550”, หน้า 253.

⁵⁵² The Constitution of Japan, Article 69. “If the House of Representatives passes a non-confidence resolution, or rejects a confidence resolution, the Cabinet shall resign en masse, unless the House of Representatives is dissolved within ten (10) days.”

⁵⁵³ Article 66. “The Cabinet shall consist of the Prime Minister, who shall be its head, and other Ministers of State, as provided for by law.

วิธีการสรรหาตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาจากการเสนอชื่อและลงมติโดยรัฐสภา⁵⁵⁴ จากนั้นรัฐสภาจึงนำรายชื่อนายกรัฐมนตรีขึ้นทูลเกล้าแก่พระมหากษัตริย์เพื่อให้ทรงลงพระปรมาภิไธยรับรองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี เมื่อแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีแล้วนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายรัฐบาลมีอำนาจแต่งตั้งรัฐมนตรีและให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง⁵⁵⁵ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจบริหารราชการในกระทรวงต่าง ๆ โดยต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภาโดยอาศัยหลักความรับผิดชอบร่วมกัน โดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อองค์พระมหากษัตริย์⁵⁵⁶ ซึ่งหลักการดังกล่าวแตกต่างจากระบบความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับนายกรัฐมนตรีของประเทศอังกฤษและประเทศไทย เพราะนายกรัฐมนตรียังคงต้องรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์ควบคู่กับการรับผิดชอบต่อรัฐสภา นอกจากนี้นายกรัฐมนตรียังมีอำนาจในการถ่วงดุลฝ่ายนิติบัญญัติผ่านการถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ในการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร⁵⁵⁷

The Prime Minister and other Ministers of State must be civilians.

The Cabinet, in the exercise of executive power, shall be collectively responsible to the Diet.”

⁵⁵⁴ Article 67. “The Prime Minister shall be designated from among the members of the Diet by a resolution of the Diet. This designation shall precede all other business.

If the House of Representatives and the House of Councillors disagree and if no agreement can be reached even through a joint committee of both Houses, provided for by law, or the House of Councillors fails to make designation within ten (10) days, exclusive of the period of recess, after the House of Representatives has made designation, the decision of the House of Representatives shall be the decision of the Diet.”

⁵⁵⁵ Article 68. “The Prime Minister shall appoint the Ministers of State. However, a majority of their number must be chosen from among the members of the Diet.

The Prime Minister may remove the Ministers of State as he chooses.”

⁵⁵⁶ วรพชร จันทร์ขันตี, “กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550”, หน้า 262.

⁵⁵⁷ Article 7. “The Emperor, with the advice and approval of the Cabinet, shall perform the following acts in matters of state on behalf of the people: Dissolution of the House of Representatives.”

อำนาจตุลาการ ระบบศาลของประเทศญี่ปุ่นเป็นระบบศาลเดี่ยว โดยมีศาลยุติธรรมเป็นศาลประเภทเดียวพิจารณาคดีทุกประเภท ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักประกันความเป็นอิสระในการพิจารณาคดีตัดสินคดีของผู้พิพากษา⁵⁵⁸ เพื่อป้องกันการถูกกลั่นแกล้งหรือแทรกแซงจากทางการเมือง อย่างไรก็ตาม ศาลที่มีอำนาจสูงสุดของประเทศคือ ศาลสูงหรือศาลฎีกา ซึ่งมีอำนาจพิเศษคือพิจารณาคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่อย่างเดียวกับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ การแต่งตั้งตุลาการศาลสูงเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยผ่านการเสนอและให้ความเห็นชอบโดยคณะรัฐมนตรี และเมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้วสามารถดำรงตำแหน่งได้จนถึงอายุ 70 ปี⁵⁵⁹

4.5.1.2 การเลือกตั้งในประเทศญี่ปุ่น

การเลือกตั้งในประเทศญี่ปุ่นนั้น มีการจัดการเลือกตั้งให้แก่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งสองสภา สำหรับสภาผู้แทนราษฎรจะมีการเลือกตั้งทุกสี่ปีและวุฒิสภามีวาระดำรงตำแหน่งหกปี จะมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวนครึ่งหนึ่งสลับกันไปทุกๆ สามปี ทั้งนี้ สมาชิกของสภาทั้งสองมาจากการเลือกตั้งทั่วประเทศ จะได้รับเลือกตั้งผ่านระบบแบ่งเขต (single member constituency) และระบบสัดส่วน (proportional representation หรือ party list) ซึ่งระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนนี้เริ่มนำมาใช้ในปี ค.ศ. 1982 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาการใช้เงินทุ่มซื้อเสียง ในการเลือกตั้งแบบสัดส่วนนี้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะได้รับบัตรลงคะแนน 2 ใบ ใบแรกเพื่อเลือกผู้สมัคร 1 คนในระบบแบ่งเขต ใบที่สองเพื่อเลือกพรรค 1 พรรคในระบบสัดส่วน ซึ่งแบ่งเป็นเขตเลือกตั้ง 11 เขต⁵⁶⁰ ทั้งนี้พรรคการเมืองจะต้องส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครในระบบสัดส่วนและจะได้รับที่นั่งในสภาตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่ได้รับจากการออกเสียงของผู้เลือกตั้ง และผู้สมัครที่ลงสมัครในระบบแบ่งเขต อาจอยู่ในบัญชีรายชื่อการเลือกตั้งในระบบสัดส่วน

⁵⁵⁸ Article 76. “The whole judicial power is vested in a Supreme Court and in such inferior courts as are established by law.

No extraordinary tribunal shall be established, nor shall any organ or agency of the Executive be given final judicial power.

All judges shall be independent in the exercise of their conscience and shall be bound only by this Constitution and the laws”.

⁵⁵⁹ ระบบการเมืองญี่ปุ่น, http://translate.googleusercontent.com/translate_c?depth=1&g-hk57'g, เข้าถึงเมื่อ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556, หน้า 2.

⁵⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

4.5.1.3 แนวคิดการนำการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นหนึ่งในประเทศที่มีปัญหาจากการใช้ระบบการปกครองรูปแบบรัฐสภา และเป็นหนึ่งในประเทศที่แสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาระบบการเมืองของประเทศในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1999 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ผ่านมติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีความสอดคล้องและมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ทางการเมืองในปัจจุบัน โดยมีการเสนอให้มีการแต่งตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำการศึกษาวินิจฉัย เพื่อกำหนดแนวทางในการแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างเหมาะสม นำไปสู่การปฏิรูประบบการเมือง ที่ส่งเสริมการทำงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และหนึ่งในแนวทางในการปฏิรูปที่สำคัญคือ การแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการนำการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ ซึ่งประเด็นดังกล่าวได้ถูกกล่าวถึงในเชิงสนับสนุนเป็นอย่างมาก ในช่วงยุคปี ค.ศ. 1990 จนสภาร่างรัฐธรรมนูญเห็นความสำคัญของแนวคิดดังกล่าวและทยอยยกขึ้นมาอภิปรายในเชิงปฏิบัติมากกว่าเพียงการเสวนาในเชิงวิชาการ⁵⁶¹

ปัญหาทางการเมืองของประเทศญี่ปุ่นที่นำมาสู่การปฏิรูปทางการเมืองนั้น เนื่องจากการทุจริตคอร์ปชั่นในระบบราชการ อันเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาลที่ไม่มีประสิทธิภาพ ขึ้นอยู่กับสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อระบบราชการถูกอิทธิพลครอบงำ และการเข้าสู่ตำแหน่งทางราชการ ถูกกำหนดให้พวกพ้องของตน การเรียกรับและให้ผลประโยชน์จึงเป็นปัจจัยสำคัญในการเข้าสู่ตำแหน่งสำคัญต่าง ๆ⁵⁶² โดยเฉพาะรัฐสภาของญี่ปุ่นที่ประกอบไปด้วยเครือญาติเข้ามาทำหน้าที่ ทั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งเป็นฝ่ายบริหาร ต่างสืบทอดอำนาจทางการเมืองเหมือนเป็นอาชีพประจำตระกูลที่สร้างอิทธิพลและการควบคุมโครงการใหญ่ ๆ ที่อาศัยการอนุมัติเงินอย่างมาก สมาชิกรัฐสภาจึงมีฐานะเกี่ยวพันกันอันเป็นการขัดผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลรัฐบาล⁵⁶³ เมื่อเป็นเช่นนี้ ประชาชนจึงหมดศรัทธาและความไว้วางใจต่อระบบราชการ และรัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ดังนั้น การเรียกร้องของประชาชนที่ต้องการนายกรัฐมนตรีที่มีความเข้มแข็ง แข็งแกร่ง มีอำนาจตัดสินใจเด็ดขาด เฉกเช่นเดียวกับประธานาธิบดี

⁵⁶¹ Joel Rheuben , "A Presidential Prime Minister: Japan's Diet Election Debate." (2007) p.83.

⁵⁶² Takashi Yokota , "How Koizumi did in the LDP", [online],2009.Available from: <https://ksamphan.wordpress.com/2009/09/03/%>, [2015, April ,17]

⁵⁶³ ฐาตุร จุลินทร,รายงานการศึกษา เรื่องการศึกษาเชิงเปรียบเทียบการพัฒนาการเมืองไทยและญี่ปุ่น ในช่วงเวลา 12 ปี (พ.ศ.2532 – 2553), กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ ,สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (มีนาคม 2554), หน้า 3.

ของสหรัฐอเมริกา⁵⁶⁴ นอกจากนี้ ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ความแตกแยกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ภายใต้อำนาจพรรค LDP นายกรัฐมนตรีไม่สามารถคุมเสียงและอำนาจการตัดสินใจในพรรคของตนได้ นายกรัฐมนตรีต้องเจรจาต่อรองกับผู้อาวุโสในกลุ่มต่าง ๆ ในพรรค LDP โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเสนอตัวบุคคลเพื่อให้ได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีในกระทรวงต่าง ๆ เพื่อแลกกับการสนับสนุนในการทำงานของรัฐบาลในการผ่านร่างกฎหมาย และการได้รับความไว้วางใจ⁵⁶⁵ ดังนั้น แม้โดยอำนาจนายกรัฐมนตรีจะสามารถควบคุมรัฐมนตรีได้ตามรัฐธรรมนูญ แต่ในความเป็นจริงนายกรัฐมนตรีก็ต้องขอความเห็นชอบจากกลุ่มต่าง ๆ ในพรรคของตนจึงส่งผลต่อภาวะความเป็นผู้นำและการเข้ามาสู่ตำแหน่งการบริหารประเทศของนายกรัฐมนตรี จึงส่งผลให้นายกรัฐมนตรีกลับอ่อนแออย่างมากเมื่อเทียบกับหัวหน้าฝ่ายบริหารในประเทศพัฒนาแล้ว⁵⁶⁶ แม้ว่าในความเป็นจริงรัฐธรรมนูญจะให้สิทธิทางการเมืองและให้อำนาจเช่นเดียวกับกับนายกรัฐมนตรีอังกฤษที่สามารถยุบสภาได้ แต่กลับไม่สามารถใช้อำนาจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้ด้วยตนเอง

สำหรับความเป็นมาของการนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในประเทศญี่ปุ่นไม่ใช่แนวคิดที่เกิดขึ้นหลังจากการปฏิรูปการเมืองของประเทศอิสราเอลแต่อย่างใด แนวคิดการนำการเลือกตั้งโดยตรงมาใช้ในประเทศญี่ปุ่นปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อย้อนกลับไปช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อประมาณปี ค.ศ. 1945 โดย ศาสตราจารย์ จุนจิ โนะมูระ นักวิชาการด้านรัฐธรรมนูญ ซึ่งในขณะนั้นเป็นรัฐมนตรีในรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี ชิเดฮาระ ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขรัฐธรรมนูญในสมัยนั้น แนวคิดดังกล่าวยังได้รับการสนับสนุนอย่างมากในปีถัดไปโดยนายกรัฐมนตรีนากะโซเนะ จากนั้นการแก้ไขรัฐธรรมนูญก็ถูกเลื่อนออกไป⁵⁶⁷ แต่แนวความคิดดังกล่าวยังคงมีการกล่าวถึงกันอยู่ในแวดวงวิชาการ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1993 ประเด็นเกี่ยวกับการนำการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงก็ถูกรื้อฟื้นในการปฏิรูปการเมืองอีกครั้ง ตามความเรียกร้องที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในการเลือก โดยใช้เหตุผลว่าควรสนับสนุนหลักการที่ประชาชนควรได้รับสิทธิในการเลือกผู้นำฝ่ายบริหาร แทนสมาชิกสภาไดเอท⁵⁶⁸ และกลายเป็นนโยบายหาเสียงของพรรคประชาธิปไตยญี่ปุ่น (Democratic Party of Japan :DPJ) และในปี ค.ศ.

⁵⁶⁴ Hitora Tadashi , “Should the Public Elect the Prime Minister”, [online],2012. Available from:; [http://www.nippon.com/en/column/l00027/\[2015, April ,17\]](http://www.nippon.com/en/column/l00027/[2015, April ,17])

⁵⁶⁵ Eoin O’Malley, “Investigating the Effects of Directly Electing the Prime Minister” [online],2006.Available from:; [http://www.goop_174.pdf_\[2015, April ,17\], p 155](http://www.goop_174.pdf_[2015, April ,17], p 155).

⁵⁶⁶ Ibid, p 156.

⁵⁶⁷ Joel Rheuben ,”A Presidential Prime Minister:Japan’s Direct Election Debate.”(2007) p.82.

⁵⁶⁸ Hitora Tadashi , “Should the Public Elect the Prime Minister”, [online],2012 .Available from:; [http://www.nippon.com/en/column/l00027/\[2015, April ,17\]](http://www.nippon.com/en/column/l00027/[2015, April ,17])

1997 เป็นครั้งแรกที่มีการทำการสำรวจความเห็นของประชาชนญี่ปุ่น ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และประเด็นการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีก็เป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญที่จะนำมาสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญ กระแสการสนับสนุนการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาถึงจุดสูงสุดในปี ค.ศ. 2000 จากผลสำรวจของหนังสือพิมพ์ ชันโกชินบุน ได้แสดงให้เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่สนับสนุนการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงถึงร้อยละ 74 ของจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด⁵⁶⁹ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนายจุนนิชิโร โคอิซึมิ ได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีได้ชูนโยบายสนับสนุนการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง โดยแสดงออกทางภาพลักษณ์ของตัวนายจุนนิชิโร โคอิซึมิ ที่มีความเป็นผู้นำสูงจนทำให้แนวคิดการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงได้รับความนิยมไปด้วย ถึงแม้ว่าการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงในประเทศอิสราเอลจะประสบความล้มเหลว และกระแสการปฏิรูปทางการเมืองในเรื่องดังกล่าวลดน้อยลง แต่หากมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นการกล่าวถึงการปฏิรูประบบการเมืองโดยนำการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ ก็เป็นหนึ่งในทางเลือกที่จะนำมาใช้แก้ไขปัญหาการเมืองในประเทศ แนวคิดที่นำมาสู่การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงและกลไกในการทำงานของรัฐบาล

เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นต้องการแก้ไขปัญหาทางการเมืองที่ว่ารัฐบาลบริหารงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพ นายกรัฐมนตรีไม่มีความเป็นผู้นำและความเด็ดขาดพอ ระบบราชการเต็มไปด้วยการทุจริตคอร์รัปชัน และรัฐบาลถูกกดดันภายใต้การต่อรองผลประโยชน์จากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อันเนื่องมาจากระบบการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่ไม่เป็นอิสระต่อกันอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องนำแนวคิดทางการเมืองที่สามารถนำมาพัฒนาแก้ไขปัญหาภายใต้ระบบรัฐสภา

แนวความคิดทำให้นายกรัฐมนตรีมีสภาพเหมือนประธานาธิบดี ในหลายประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีนายกรัฐมนตรีที่มีลักษณะของประธานาธิบดีมากขึ้น ซึ่งนักรัฐศาสตร์เรียกกันว่า “การทำให้การเมืองเป็นแบบประธานาธิบดี” (presidentialisation of politics) ความต้องการผู้นำที่มีความสามารถในการนำ (leader-ship) สูงขึ้น ซึ่งเกิดจากหลายสาเหตุด้วยกัน ได้แก่⁵⁷⁰

1) ผู้นำพรรคการเมืองมีบทบาทสูงขึ้นในการเลือกตั้ง เพราะพรรคการเมืองเองมีความสามารถน้อยลงในการหาคะแนนเสียง และสื่อมวลชนโดยเฉพาะโทรทัศน์กับวิทยุมีบทบาทมากขึ้นในการเลือกตั้ง จึงต้องมีผู้นำพรรคที่ใช้และเข้ากับสื่อมวลชนเก่ง เพื่อหาเสียงกับประชาชนที่ยังไม่มีความจงรักภักดีเป็นพิเศษต่อพรรคหนึ่งพรรคใดผู้สมัครคนหนึ่งคนใด หรือหัวหน้าคณะคนหนึ่งคนใดซึ่ง

⁵⁶⁹ Ibid,p104.

⁵⁷⁰ Joel Rheuben ,”A Presidential Prime Minister:Japan’s Diect Election Debate.” (2007) ,p 102.

เมื่อผู้นำมีบทบาทสำคัญมากขึ้นในการเลือกตั้งเช่นนี้ อำนาจของผู้นำภายในพรรคจึงสูงขึ้นเป็นธรรมดา

2) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมืองที่เชื่อมโยงกัน แนบแน่นขึ้น ทำให้ผู้นำประเทศสามารถอ้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อบังคับให้กลุ่มต่างๆ ภายในประเทศยอมรับการตัดสินใจของตนได้

3) งานบริหารและกลไกของรัฐมีความซับซ้อนและยุ่งยากมากขึ้น ความจำเป็นในการมีผู้นำประเทศที่เข้มแข็งจึงเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ ฐานะและอำนาจของผู้นำประเทศจะเพิ่มมากขึ้นในสามด้านด้วยกัน คือคณะรัฐมนตรี พรรคการเมือง และการเลือกตั้ง

การทำให้การเมืองเป็นแบบประธานาธิบดี เป็นปรากฏการณ์ที่เริ่มเป็นที่สนใจมากขึ้นในประเทศที่มีการปกครองแบบรัฐสภา เพราะส่งเสริมความแข็งแกร่งและเด็ดขาดในการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีเป็นอย่างมาก จึงจำเป็นต้องทำให้ความชอบธรรมในการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีมีที่มาจากประชาชนมากกว่าการเลือกกันเองในรัฐสภา ซึ่งเมื่อนายกรัฐมนตรีมีภาวะผู้นำสูง สถานะของรัฐบาลก็จะไม่อยู่ภายใต้การต่อรองจากสภานิติบัญญัติ นายกรัฐมนตรีก็จะสามารถบริหารประเทศได้อย่างมีอิสระ และสามารถลดอิทธิพลของข้าราชการอันเนื่องมาจากการเรียกรับและให้ผลประโยชน์ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการเข้าสู่ตำแหน่งในระบบราชการได้ ดังนั้น จึงต้องอาศัยวิธีการได้มาด้วยนายกรัฐมนตรีจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเท่านั้น จึงจะเหมาะสมกับความชอบธรรมในการใช้อำนาจที่มีมากขึ้นของนายกรัฐมนตรี ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีระบบกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจตามระบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หากประเทศญี่ปุ่นนำการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยมาใช้เป็นวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีจากฐานเสียงของประชาชนแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่นในมาตรา 67 (1) ที่บัญญัติว่า “ให้กำหนดตัวนายกรัฐมนตรีจากสมาชิกรัฐสภาโดยการลงมติของรัฐสภาใหม่” ซึ่งในทางปฏิบัตินั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องหารือกันเพื่อแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับการบริหารงานของรัฐบาลให้มีเสถียรภาพ รวมทั้งนายกรัฐมนตรีสามารถถูกถอดถอนโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้หรือไม่ และนายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจยุบสภาหรือไม่⁵⁷¹ ซึ่งเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างระบบกลไกทางรัฐสภาที่ตอบสนองต่อความมีเสถียรภาพของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม แนวคิดการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงก็ถูกคัดค้านจากผู้ไม่เห็นด้วย โดยมีความเห็นว่าการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจะทำให้ระบบรัฐสภามีประสิทธิภาพมากขึ้นจริง จะต้องประกอบด้วยลักษณะ

⁵⁷¹ Ibid, p 84.

ของระบบพรรคการเมืองที่มีเพียงสองพรรคใหญ่อย่างเช่นในสหรัฐอเมริกาจึงจะประสบผลสำเร็จ ซึ่งสำหรับลักษณะระบบพรรคการเมืองของประเทศญี่ปุ่นนั้น มีพรรคการเมืองมากกว่าสองพรรค แต่ในความเป็นจริงแล้ว พรรค LDP คือพรรคการเมืองที่มีขนาดใหญ่และได้รับความนิยมสำหรับประชาชนของประเทศญี่ปุ่นเป็นอย่างมาก ตลอดระยะเวลากว่า 50 ปี พรรค LDP ถือได้ว่าเป็นพรรคการเมืองที่ได้รับที่นั่งในสภาไดเอทเป็นเสียงส่วนใหญ่อย่างเด็ดขาดจน อย่างไรก็ตาม ด้วยความเป็นพรรคการเมืองที่ประชาชนส่วนใหญ่ให้ความนิยม จึงส่งเสริมให้มีพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองต่างเข้ามาจรรวมกลุ่มจึงทำให้พรรค LDP เป็นพรรคการเมืองที่มีขนาดใหญ่มากที่สุด ส่งผลให้ระบบการเมืองญี่ปุ่นกลับกลายเป็นระบบพรรคการเมืองเดียวโดยปริยาย แต่เมื่อพรรคการเมือง LDP ประกอบด้วยกลุ่มการเมือง กลุ่มทุน และกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลาย กลับทำให้ความเป็นพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ร่วมกันอ่อนแอ นำมาสู่ความไม่เป็นหนึ่งเดียวกันและแตกแยกกันภายในพรรค⁵⁷² ดังนั้น แม้จะแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน แต่การเลือกรัฐมนตรีก็ยังคงขึ้นอยู่กับความเห็นของผู้อาวุโสและกลุ่มผลประโยชน์ของพรรคอยู่ดี จึงไม่สามารถทำให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการตัดสินใจมากขึ้นกว่าเดิม⁵⁷³ การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจึงไม่อาจช่วยให้นายกรัฐมนตรีสามารถคุมเสียงในพรรคเพื่อแก้ไขการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์และอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ภายในพรรคได้⁵⁷⁴ เมื่อนำมาประยุกต์เข้ากับกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลที่ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติลงมติอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ อาจทำให้รัฐบาลกับไร้เสถียรภาพเช่นที่เกิดขึ้นกับประเทศอิสราเอลได้⁵⁷⁵ การแก้ปัญหาที่ถูกต้องคือต้องลดอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มทุนสนับสนุนพรรคการเมือง ไม่ให้สามารถมีอิทธิพลเหนือนายกรัฐมนตรีได้ มิเช่นนั้น หากนาระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้กับสภาที่ประกอบด้วยระบบพรรคการเมืองเดียวเป็นส่วนใหญ่ อาจนำมาสู่การทำงานที่ยากลำบากของนายกรัฐมนตรีที่จะถูกกดดันโดยพรรค LDP ของตน จนนำไปเกิดการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับนโยบายให้แก่แก่นักการเมืองเพื่อแลกกับการสนับสนุนในรัฐสภา⁵⁷⁶

⁵⁷² Takashi Yokota , “How Koizumi did in the LDP” , [online],2009.Available from: <https://ksamphan.wordpress.com/2009/09/03/%>, [2015, April ,17]

⁵⁷³ Eoin O’Malley, “Investigating the Effects of Directly Electing the Prime Minister” [online],2006.Available from: goop_174.pdf [2015, April ,17]p, 158.

⁵⁷⁴ Ibid.

⁵⁷⁵ Mitoko Yukiashi, “direct election of prime minister”, [online], 20 February 2014. Available from: <https://prezi.com/58h92mr4-jxb/direct-election-of-prime-minister/> [2014, December, 17]

⁵⁷⁶ Eoin O’Malley, “Investigating the Effects of Directly Electing the Prime Minister” [online],2006.Available from: goop_174.pdf [2015, April ,17]p, 158.

อย่างไรก็ตาม เพื่อศึกษาการปฏิรูปรัฐธรรมนูญซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวมีประเด็นเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจากประชาชน ทางคณะกรรมการการจึงได้ทำการศึกษาประเด็นดังกล่าวนำไปสู่การอภิปรายกันอย่างกว้างขวางถึงกรณีที่ว่าควรมีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงหรือไม่ จนในปี ค.ศ. 2005 Research Commission on the Constitution ได้นำเสนอรายงาน (Final Report) จากต่อสภาโตเอทโดยเสียงส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าว ในรายงานฉบับนี้ได้สรุปผลของการอภิปรายว่าควรมีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงหรือไม่ โดยมีรายละเอียดดังนี้เหตุผลที่ไม่ควรมีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงการที่นายกรัฐมนตรีไม่ได้มาจากเสียงส่วนใหญ่จากสภาโตเอททำให้นายกรัฐมนตรีผู้นั้นไม่มีความสัมพันธ์และไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภาอาจเกิดปัญหาการเผชิญหน้ากันระหว่างนายกรัฐมนตรีที่มาจากจากการเลือกตั้งโดยตรงกับเสียงส่วนใหญ่ของรัฐสภาซึ่งในที่สุดจะนำไปสู่ภาวะชะงักงันทางการเมือง นายกรัฐมนตรีที่มาจากจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้น แม้จะเป็นผู้ที่ประชาชนต้องการ หากแต่นายกรัฐมนตรีผู้นั้นอาจไม่ใช่ผู้มีคุณสมบัติที่เหมาะสม อาจอ้างเอาความนิยมของประชาชนเป็นเกราะกำบังในการดำเนินนโยบายตามอำเภอใจนายกรัฐมนตรีที่มาจากจากการเลือกตั้งโดยตรงอาจประพฤติตนเป็นเผด็จการโดยอ้างว่าตนเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนสภาทางการเมืองที่นายกรัฐมนตรีที่มาจากจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

ทั้งนี้ อาจทำให้นายกรัฐมนตรีผู้นั้นมีสถานะใกล้เคียงประมุขแห่งรัฐในประเทศที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุขแห่งรัฐ อันส่งผลต่อสถานะของสมเด็จพระจักรพรรดิอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ แนวคิดเรื่องการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงนั้น ถูกนำไปปฏิบัติให้เกิดขึ้นจริงที่ประเทศอิสราเอลแล้วแต่ล้มเหลวข้อสนับสนุนที่ว่า นายกรัฐมนตรีที่มาจากจากการเลือกตั้งโดยตรงจะมีสภาพความเป็นผู้นำในทางการเมืองมากขึ้น ก็ไม่ใช่ทางเลือกเดียว เพราะเหตุว่า นายกรัฐมนตรีก็สามารถมีสภาพความเป็นผู้นำได้ภายใต้ระบบรัฐสภาการคำนึงถึงความเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรีเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การกำหนดนโยบายของนายกรัฐมนตรีจึงควรให้รัฐสภาได้พิจารณาอย่างรอบคอบและเพียงพอเพื่อเป็นการคำนึงถึงความต้องการหรือเจตจำนงอันหลากหลายจากประชาชนเหตุผลที่ควรมีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจะส่งเสริมความมีประสิทธิภาพในการเป็นผู้นำแก่นายกรัฐมนตรีในการทำนโยบายและการตัดสินใจต่าง ๆ ทางการเมืองการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงเป็นการสะท้อนถึงเจตจำนงของประชาชนอย่างแท้จริงสำหรับประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ของสมเด็จพระจักรพรรดิกับนายกรัฐมนตรีที่มาจากจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้นในรายงานฉบับ Interim Report ได้มีการอภิปรายถึงประเด็นนี้อย่างละเอียดซึ่งสรุปได้ดังนี้การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจะเป็นการบั่นทอนพระราชอำนาจและพระเกียรติยศขององค์พระจักรพรรดิถ้ามีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงนั้น อาจส่งผลให้นายกรัฐมนตรีผู้นั้นเสมือนเป็นประมุขของรัฐในทางข้อเท็จจริง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่อความสัมพันธ์

ระหว่างนายกรัฐมนตรีและองค์จักรพรรดิการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงอาจสร้างข้อสงสัยว่า ใครที่เป็นประมุขของรัฐ กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีผู้นั้นมีบารมีทางการเมืองอันเนื่องจากมีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ในขณะที่สมเด็จพระจักรพรรดิทรงไว้ซึ่งพระบารมีทางการเมืองตามจารีตประเพณีเท่านั้น ซึ่งอาจทำให้เกิดการเปรียบเทียบและเกิดความขัดแย้งในเวลาต่อมาประเทศญี่ปุ่นนั้นปกครองในระบอบรัฐสภาอันมีสมเด็จพระจักรพรรดิเป็นประมุขของรัฐอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ถ้ามีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงอาจทำให้นายกรัฐมนตรีผู้นั้นมีสถานะใกล้เคียงกับสถานะของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐซึ่งจะเป็นการก่อให้เกิดความขัดแย้งที่ฝังรากลึกต่อสถานะของสมเด็จพระจักรพรรดิ.⁵⁷⁷ ซึ่งทางฝ่ายอนุรักษนิยมมองว่าอาจกระทบต่อบทบาทของสมเด็จพระจักรพรรดิต่อความชอบธรรมและความนิยมในตัวประมุขของประเทศ ซึ่งฝ่ายอนุรักษนิยม มองว่าระบบดังกล่าวไม่สอดคล้องกับระบบรัฐสภาที่พระมหากษัตริย์เป็นประมุข⁵⁷⁸ การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงอาจทำให้ฐานะของหัวหน้าฝ่ายบริหารเทียบได้กับประธานาธิบดี จึงจำเป็นต้องพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเลือกตั้งดังกล่าวและตำแหน่งของพระจักรพรรดิ ซึ่งประเด็นดังกล่าวมีนักการเมืองตั้งข้อสังเกตว่าอาจส่งผลในเรื่องของประเด็นของความสัมพันธ์ในการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างนายกรัฐมนตรีกับพระมหากษัตริย์ เนื่องจากโดยฐานะของนายกรัฐมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนทั้งประเทศจึงเปรียบเสมือนกับการได้ตำแหน่งเป็นประมุขของประเทศโดยปริยาย⁵⁷⁹ ถึงแม้ว่าหากมองถึงสถานะและอำนาจของสมเด็จพระจักรพรรดิในความเป็นจริงแล้ว รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดสถานะของพระมหากษัตริย์ไว้อย่างชัดเจนว่าทรงเป็นดังสัญลักษณ์ของประเทศก็ตาม

นอกจากนี้ เนื่องจากลักษณะของนักการเมืองในประเทศญี่ปุ่น เป็นอาชีพประจำตระกูลที่อาศัยการสืบทอดทายาททางการเมือง ซึ่งทำให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนและผู้ไม่เห็นด้วย จึงทำให้นายกรัฐมนตรีขาดความเป็นผู้นำ ดังนั้น หากนำการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ ก็จะทำให้ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่มาจาก การสืบทอดทายาทซึ่งเป็นลักษณะทางการเมืองของญี่ปุ่นถูกแก้ไขไปด้วย⁵⁸⁰ อย่างไรก็ตาม หากว่าที่ผู้สมัครและผู้ได้รับเลือกตั้งไม่ใช่ทายาทหรือคนของพรรคการเมือง อาจทำให้นายกรัฐมนตรีอ่อนแอ ไม่สามารถเป็นผู้นำที่แข็งแกร่งพอต่อกรกับรัฐสภาได้

⁵⁷⁷ ทำไมญี่ปุ่นจึงไม่เลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง[online],. Available from <http://www.dailynews.co.th/article/289269>[2015, April ,17]

⁵⁷⁸ Joel Rheuben , "A Presidential Prime Minister: Japan's Diect Election Debate."(2007)p.85.

⁵⁷⁹ Hitora Tadashi , "Should the Public Elect the Prime Minister", [online],2012. Available from:, <http://www.nippon.com/en/column/l00027/>[2015, April ,17]

⁵⁸⁰ Hitora Tadashi , "Should the Public Elect the Prime Minister", [online],2012. Available from:, <http://www.nippon.com/en/column/l00027/>[2015, April ,17]

อันเป็นการขัดกับวัฒนธรรมทางการเมืองของญี่ปุ่นไม่เหมาะสมกับการนำระบบเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้⁵⁸¹

กล่าวโดยสรุป ในการอภิปรายเกี่ยวกับแนวคิดการนำระบบนายกรัฐมนตรีมาใช้ในประเทศญี่ปุ่นนั้น มีผู้ให้เหตุผลทั้งสนับสนุนและคัดค้านดังต่อไปนี้⁵⁸²

เหตุผลที่สมควรนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีมาใช้จะก่อให้เกิดผลดีดังต่อไปนี้

1) การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงนั้น มีคนสนับสนุนว่าจะเป็นการสะท้อนความต้องการของประชาชนในการตัดสินใจเลือกผู้แทนการใช้อำนาจฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริง การที่มีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจากประชาชน ทำให้ประชาชนเห็นความสามารถของตัวผู้นำของพรรคการเมืองได้อย่างละเอียด เข้าใจทัศนคติ และแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในกรณีเหล่านี้เองที่จะทำให้นายกรัฐมนตรีมีความสามารถยิ่งกว่าการเลือกตั้งแบบเดิม

2) การให้เลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงอาจทำให้เกิดความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น การที่ผู้นำพรรคการเมืองของประเทศญี่ปุ่นมีบทบาทสูงในการเลือกตั้ง ส่งผลให้การหาเสียงเพื่อให้ได้คะแนนนิยมของพรรคการเมืองจากประชาชนที่ยังไม่ได้ตัดสินใจเลือกนายกรัฐมนตรีอาจได้รับคะแนนนิยมเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้การที่ผู้นำพรรคการเมืองที่มีความสัมพันธ์อันดีกับสื่อโดยเฉพาะอย่างยิ่งสื่อประเภทโทรทัศน์ทำให้สามารถเข้าถึงประชาชนได้ง่าย สะดวก และรวดเร็ว ประกอบกับการที่ผู้นำพรรคการเมืองมีความสามารถในการโน้มน้าวประชาชนอันเป็นผลมาจากภาวะผู้นำที่จำเป็นจะต้องมีในระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง ย่อมทำให้สามารถเพิ่มคะแนนเสียงจากประชาชนที่ยังไม่ได้ตัดสินใจที่จะลงคะแนนเสียงของตนให้แก่ผู้สมัครรายใดเป็นพิเศษได้ ทั้งนี้อำนาจของผู้นำภายในพรรคการเมืองที่มีภาวะผู้นำสูงนั้นย่อมทำให้อำนาจของพรรคการเมืองสูงขึ้นตามไปด้วย

3) การเลือกตั้งแบบใหม่อาจจะมีข้อดีที่จะทำให้ประชาชนมีความรู้เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยมากขึ้น ทำให้แยกระบบราชการออกจากการเมืองได้ชัดเจนขึ้น ซึ่งบางครั้งระบบอุปถัมภ์ของราชการจะมีอิทธิพลต่อระบบการเลือกตั้งและการเมือง

4) การเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงจะเป็นการเสริมสร้างภาวะผู้นำให้แก่ นายกรัฐมนตรี ซึ่งภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีในการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงเป็นสิ่งที่จำเป็นมาก เนื่องจากการหาเสียงของนายกรัฐมนตรีในการเลือกตั้งระบบนี้นั้นจะต้องแสดงทัศนคติ ทัศนะ

⁵⁸¹ Eoin O'Malley, "Investigating the Effects of Directly Electing the Prime Minister"

⁵⁸² Handbook on the Research Report on the Constitution of Japan, Research Commission on the Constitution House of Councillors JAPAN 2005, p 49-50.

วิสัย การแก้ปัญหา รวมทั้งนโยบายสาธารณะต่างๆ ให้ประชาชนตัดสินใจ หากผู้ลงสมัครขาดภาวะความเป็นผู้นำแล้วย่อมจะไม่สามารถโน้มน้าวประชาชนได้ เพราะการแสดงเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวนี้จะต้องอาศัยความเป็นผู้นำ และความรู้ความเชี่ยวชาญในการบริหารประเทศเพื่อที่จะทำให้ประชาชนเห็นว่าสามารถพัฒนาประเทศต่อไปได้ ดังนั้นเมื่อผู้นำพรรคการเมืองมีภาวะผู้นำที่สูงแล้วย่อมทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อใจในการกระทำและวาทะกรรมว่าจะสามารถปฏิบัติตามที่ได้ให้คำมั่นไว้ได้ซึ่งสิ่งเหล่านี้เกิดจากความที่นายกรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง

5) การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจะทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพโดยไม่ต้องอาศัยการสนับสนุนจากสภาไดเอท กล่าวคือการทำให้นายกรัฐมนตรีที่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประเทศญี่ปุ่นนั้นทำให้มีเสถียรภาพสามารถดำเนินการนโยบายต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านการโน้มน้าวให้รัฐสภาเห็นด้วยกับนโยบายต่างประเทศดังกล่าว และความเชื่อมั่นของผู้ลงทุนจากต่างประเทศในความมั่นคงของนโยบายที่มาจากนายกรัฐมนตรีเสนอ เนื่องจากการวัตถุประสงค์ประการหนึ่งของการนำวิธีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจากประชาชนมาใช้ นั่นก็เพราะต้องการให้การดำเนินงานของฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเสถียรภาพซึ่งความมั่นคงของนโยบายรัฐบาลย่อมขึ้นอยู่กับความคงอยู่ของรัฐบาลนั้นๆ ดังนั้นความมีเสถียรภาพของรัฐบาลจึงทำให้นโยบายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และต่อเนื่อง อีกทั้งการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและการลงทุนระหว่างประเทศ เมื่อนายกรัฐมนตรีที่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงมีความมั่นคงในการกำหนดนโยบายของฝ่ายบริหารแล้ว ย่อมก่อให้เกิดความมั่นใจในการลงทุนของนักธุรกิจ อันจะส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศพัฒนามากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ประสิทธิภาพและเสถียรภาพของรัฐบาลย่อมขึ้นอยู่กับภาวะความเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรี

เหตุผลที่ไม่สมควรนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีมาใช้กับประเทศญี่ปุ่นซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อไปนี้⁵⁸³

1) เมื่อระบบทางการเมืองของญี่ปุ่นยังคงให้อำนาจกับกลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มสนับสนุนพรรคการเมือง การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงก็จะทำให้การทำงานของนายกรัฐมนตรีลำบากขึ้น เพราะมิได้รับผิดชอบต่อประชาชนเท่านั้น ยังจะต้องรับผิดชอบต่อกลุ่มทางการเมืองดังกล่าวด้วยนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนี้อาจขาดฐานอำนาจในสภาผู้แทนราษฎรที่เข้มแข็งได้ ซึ่งจะทำให้เกิดการสูญญากาศทางการเมือง โดยเฉพาะการใช้อำนาจบริหาร

อาจกล่าวได้ว่าระบบการเมืองแบบเก่าของญี่ปุ่นยังคงแฝงอยู่แม้ว่าจะมีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงแล้วก็ตาม แต่การดำเนินการของฝ่ายบริหารยังคงมีธรรมเนียมประเพณีการ

⁵⁸³ Ibid.

ปกครองที่อ้างแนวความคิดจากฝ่ายอนุรักษนิยมที่ส่งผลให้การดำเนินงานของนายกรัฐมนตรีขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน เพราะเกิดความยุ่งยากในการตัดสินใจไม่ โดยที่นายกรัฐมนตรีไม่เพียงแต่จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเพียงอย่างเดียว ยังจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์หรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่กลุ่มทางการเมืองที่สนับสนุนด้วย ซึ่งธรรมเนียมการปกครองของประเทศญี่ปุ่นนี้จำเป็นที่จะต้องได้รับการแก้ไขก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งเพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง

2) การใช้ระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง ไม่มีผลต่อประชาชนที่ไม่สนใจการเมืองอยู่แล้วจะมีความตื่นตัวทางการเมืองขึ้นมา

3) การเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงจะก่อให้เกิดปัญหา หากนายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่งแล้ว จะดำเนินการต่อไปอย่างไรต่อการทำงานของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ ในการตรวจสอบการทำงาน สภาโตเอทมีอำนาจลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ และจะเป็นอย่างไรหากมีการยุบสภาโตเอท

4) ในกรณีที่ประเทศญี่ปุ่นนำการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้แต่ยังคงกลไกการถ่วงดุลและตรวจสอบอำนาจโดยฝ่ายนิติบัญญัติไว้ โดยให้มีอำนาจอภิปรายไม่ไว้วางใจและถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้ กรณีดังกล่าวจึงทำให้เกิดความไร้เสถียรภาพขึ้นในการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เนื่องจากอำนาจในการถ่วงดุลและตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นเป็นการใช้อำนาจเพื่อถอดถอนนายกรัฐมนตรี หากแต่เมื่อนายกรัฐมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน การให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนมีอำนาจในการถอดถอนผู้ที่ดำรงตำแหน่งที่ประชาชนโดยตรงเลือกเข้ามาเพื่อใช้อำนาจบริหารจึงเป็นการขัดต่อความสัมพันธ์ของที่มา การใช้อำนาจ และการตรวจสอบการใช้อำนาจ โดยเมื่อมีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจากประชาชนแล้ว ย่อมถือได้ว่านายกรัฐมนตรีนั้นใช้อำนาจที่ได้รับมาจากประชาชนโดยตรง และรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง ดังนั้นการตรวจสอบการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีย่อมต้องให้ประชาชนเป็นผู้ตรวจสอบโดยตรงเช่นกัน หากแต่ประเทศญี่ปุ่นยังคงให้มีการตรวจสอบนายกรัฐมนตรีโดยรัฐสภาไว้ และสามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจพร้อมทั้งถอดถอนได้แล้ว จึงทำให้การบริหารงานของนายกรัฐมนตรีขาดเสถียรภาพ และไม่มีคามเชื่อมโยงของอำนาจตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติที่นำมาใช้เพื่อตรวจสอบฝ่ายบริหาร

ดังนั้น การนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีมาใช้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับความขัดแย้งของระบบรัฐสภาของญี่ปุ่น ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ ประชาชนชาวญี่ปุ่นเองยังไม่มีความรู้เกี่ยวกับระบบรัฐสภาญี่ปุ่น

5) ประชาชนชาวญี่ปุ่นยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเลือกนายกรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาอยู่มาก ดังนั้น ควรส่งเสริมระบบเลือกตั้งเดิมให้ประชาชนญี่ปุ่นเข้าใจมากยิ่งขึ้นจะดีกว่า

6) เนื่องจากตามธรรมเนียมประเพณีการปกครองของประเทศญี่ปุ่นแล้ว เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี แต่การเลือกกรรมาธิการยังคงขึ้นอยู่กับความเห็นของผู้อาวุโส และกลุ่มผลประโยชน์ของพรรค ทำให้อำนาจในการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีลดลง และการทำงานของฝ่ายบริหารขาดประสิทธิภาพ และเสถียรภาพ เนื่องจากอำนาจในการเลือกกรรมาธิการนั้นเป็นการเลือกผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาการที่จะกำหนดให้ใครเป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดของฝ่ายบริหารย่อมจะต้องเป็นสิทธิขาดของนายกรัฐมนตรี ด้วยเหตุที่ว่านายกรัฐมนตรีนั้นจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนผู้เลือกตั้งคนเข้ามา เมื่อมีการแทรกแซงจากหน่วยงานการเมืองตามระบบการเมืองแบบเก่าแล้ว ย่อมทำให้การกระทำดังกล่าวของนายกรัฐมนตรีขาดประสิทธิภาพ กล่าวคือ รัฐมนตรีที่เข้ามาดำรงตำแหน่งไม่ต้องรับผิดชอบต่อนายกรัฐมนตรี หากแต่จะต้องรับผิดชอบต่อหน่วยงานการเมือง หรือผู้อาวุโสของพรรคการเมืองหรือผู้สนับสนุนทางการเมืองดังกล่าว ทำให้การบริหารงานของนายกรัฐมนตรีขาดเสถียรภาพ ไม่สามารถควบคุมรัฐมนตรีได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งกรณีเหล่านี้เองอาจทำให้การการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงยังไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ทางการเมืองของประเทศญี่ปุ่น ดังนั้น การเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงไม่สามารถแก้ไขปัญหาาระบบอุปถัมภ์ และวัฒนธรรมทางการเมืองที่จะต้องอยู่ภายใต้การตัดสินใจของผู้อาวุโสในสภาได้เอเทได้จริง หากนายกรัฐมนตรีที่มาจากเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงไม่เป็นที่ยอมรับของสภาได้เอเท ก็จะทำให้การทำงานร่วมกันในรัฐสภาเป็นไปด้วยความไม่ราบรื่น

7) เมื่อประเทศญี่ปุ่นมีธรรมเนียมการปกครองอันมีสมเด็จพระจักรพรรดิทรงเป็นพระประมุข การเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีอาจส่งผลกระทบต่อความชอบธรรม และความนิยมของพระประมุขที่ฐานะของนายกรัฐมนตรีเทียบเท่าได้กับประธานาธิบดี ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงนั้นมีวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งก็เพื่อที่จะนำระบบประธานาธิบดีเข้ามาปรับใช้โดยให้นายกรัฐมนตรีมีลักษณะของการใช้อำนาจในแบบของประธานาธิบดี กล่าวคือ ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง เพิ่มความเป็นผู้นำให้แก่นายกรัฐมนตรี และเสถียรภาพในการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินการตามนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ต่อเนื่องไม่ขาดตอน มีหลักประกันในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล อีกทั้งยังส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจให้มีการพัฒนาไปได้อย่างมีประสิทธิภาพจากผลของนโยบายการบริหารประเทศที่มั่นคง ดังนั้นหากนายกรัฐมนตรีได้รับความนิยมมาก ความนิยมในสถาบันสมเด็จพระจักรพรรดิก็อาจจะลดลง ซึ่งในกรณีดังกล่าวย่อมถือได้ว่า ความนิยมในสถาบันเป็นสิ่งที่ต้องมีการพิจารณาอย่างละเอียดเนื่องจากสถาบันสมเด็จพระจักรพรรดิเป็นที่ยึดเหนี่ยวจิตใจ

ของคนในชาติญี่ปุ่น หากมีการกระทบต่อสถาบัน อาจกระทบต่อความมั่นคงของประเทศด้วยเช่นกัน จึงจำเป็นที่จะต้องมีการพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนต่อไป

4.5.2 ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษมีชื่ออย่างเป็นทางการว่าสหราชอาณาจักร เป็นประเทศที่มีประวัติศาสตร์ การเมืองการปกครองอันยาวนานหลายศตวรรษ ประกอบไปด้วยการรวมตัวของชาติเวลล์ สก็อต แลนด์ ไอร์แลนด์ และอังกฤษ การปกครองของประเทศอังกฤษมีรูปแบบที่เป็นเอกลักษณ์สำคัญที่เป็น ต้นแบบของการปกครองในหลายประเทศ โดยเฉพาะรูปแบบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์เป็น ประมุขของประเทศ โดยมีการสถาปนาระบบการปกครองที่มีกษัตริย์เป็นประมุขตั้งแต่คริสต์ศตวรรษ ที่ 9 เป็นต้นมา ในยุคกลางนั้นประเทศอังกฤษใช้ระบบการปกครองรูปแบบศักดินาร่วมกับระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่ให้เจ้าศักดินาลำดับต่าง ๆ สถาปนาตนสวมมงกุฎ ต่อกษัตริย์ โดยแลกกับที่ดินและความคุ้มครองจากเจ้าศักดินาที่ลำดับศักดิ์สูงกว่า จนกระทั่งถึงลำดับ ของกษัตริย์ซึ่งเป็นลำดับสูงสุด ในยุคกลางในการเมืองส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับการสู้รบแย่งชิง ดินแดน ทำให้กษัตริย์จำต้องใช้จ่ายและใช้กำลังคนเป็นจำนวนมากจนในที่สุดปี ค.ศ. 1215 กษัตริย์ อังกฤษในขณะนั้นคือพระเจ้าจอห์นแพ้สงครามและเสียดินแดนมากมาย บรรดาขุนนางชั้นผู้ใหญ่ ผู้นำ ทางศาสนาจักร จึงบีบบังคับให้ทรงลงพระปรมาภิไธยในเอกสารสำคัญ ชื่อว่า มหากฎบัตร (Magna Carta) ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจำกัดการใช้พระราชอำนาจของกษัตริย์เป็นครั้งแรก การใช้พระ ราชอำนาจของกษัตริย์จะต้องถูกควบคุมโดยสภาที่ปรึกษาที่พัฒนาเป็นคณะองคมนตรี และมีการตั้ง รัฐสภาเป็นที่ร่วมประชุมกันของตัวแทนชนชั้นต่าง ๆ เป็นครั้งแรก⁵⁸⁴

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศอังกฤษเริ่มปรากฏชัดเจนมากขึ้นในช่วง คริสต์ศตวรรษที่ 17 เกิดสงครามการเมืองขึ้นระหว่างฝ่ายที่สนับสนุนกษัตริย์กับฝ่ายรัฐสภา ผลปรากฏ ว่ารัฐสภาเป็นฝ่ายชนะ ซึ่งถือเป็นการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ของรัฐสภาโดยมีอำนาจในการแต่งตั้งกษัตริย์ ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจของกษัตริย์กับรัฐสภาเริ่มเข้าสู่ความสมดุล ในสมัยของพระเจ้า วิลเลียมที่ 3 ได้ลงนามในเอกสารจำกัดอำนาจของกษัตริย์ (Bill of Right) ซึ่งมีสาระสำคัญคือให้ สถาบันกษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ⁵⁸⁵ นับแต่นั้นเป็นต้นมาสถานการณ์กลับทำให้กษัตริย์อ่อนแอ

⁵⁸⁴ ชาลวูซัย แสวงศักดิ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554), หน้า 140.

⁵⁸⁵ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, พิมพ์ครั้งที่ 11, (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2555), หน้า 19.

พระราชอำนาจของกษัตริย์จึงลดทอนลงจนถูกถ่ายโอนไปที่สภาที่ปรึกษาและเป็นที่มาของการกำเนิด คณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีถือกำเนิดขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ 18 อันเป็นพัฒนาการของผลสืบเนื่องในการ ถดถอยของพระราชอำนาจกษัตริย์โดยรัฐสภา จนมีการแบ่งแยกฝ่ายบริหารของอังกฤษออกเป็นสอง ฝ่ายในรัฐสภา คือสถาบันกษัตริย์ร่วมด้วยบรรดาขุนนางในสภาที่ปรึกษา และฝ่ายสามัญชนได้ กลายเป็นคณะรัฐมนตรี ช่วงเวลาดังกล่าวอังกฤษได้ก้าวสู่ระบอบการปกครองระบบรัฐสภา ทั้งนี้ มี ธรรมเนียมถือปฏิบัติว่าการคัดเลือกที่ปรึกษาเป็นอำนาจของกษัตริย์แต่ทรงต้องเลือกจากฝ่ายสมาชิกที่ มีเสียงข้างมากในสภาสามัญเสมอ จนกลายเป็นจารีตประเพณีทางการเมืองของการแต่งตั้ง คณะรัฐมนตรีจากสมาชิกรัฐสภาในยุคปัจจุบัน ขณะเวลาดังกล่าวการใช้พระราชอำนาจของกษัตริย์ก็ ถูกกีดให้อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐสภาอย่างสมบูรณ์ ถือเป็นการเริ่มต้นระบอบการปกครองประชาธิปไตย ในอังกฤษอย่างแท้จริง

4.5.2.1 ระบบการเมืองของประเทศอังกฤษ

ปัจจุบันประเทศอังกฤษมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบมีรัฐสภา ซึ่งมี พระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือ ตำแหน่งประมุขของประเทศมาจากการสืบราช สันตติวงศ์ไม่ใช่ประมุขเป็นวาระอย่างเช่นประธานาธิบดี ในระบบรัฐสภานี้ตำแหน่งประมุขของรัฐเป็น คนละบุคคล แยกต่างหากจากตำแหน่งบริหาร แม้ในปัจจุบันบทบาทและหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ จะอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญแล้ว พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของประเทศทรงใช้อำนาจบริหารผ่าน คณะรัฐมนตรี อำนาจนิติบัญญัติผ่านรัฐสภา และใช้อำนาจตุลาการผ่านการแต่งตั้งหัวหน้าผู้พิพากษา โดยคำแนะนำจากนายกรัฐมนตรี

ความสัมพันธ์ของสถาบันพระมหากษัตริย์กับอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปอย่าง ราบรื่น โดยทรงเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติ คือการลงพระปรมาภิไธยเพื่อประกาศใช้ พระราชบัญญัติที่ผ่านการเสนอของรัฐสภาเพื่อให้พระราชบัญญัติหรือกฎหมายใด ๆ ประกาศใช้อย่าง เป็นทางการ อย่างไรก็ตาม การลงพระปรมาภิไธยนั้นจะต้องอยู่ภายใต้คำแนะนำของคณะรัฐมนตรี ทรงไม่สามารถใช้อำนาจลงพระปรมาภิไธยในกฎหมายใด ๆ โดยไม่ผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภาและ คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นวิธีปฏิบัติมาตั้งแต่สมัยของพระนางแอนน์⁵⁸⁶ กระบวนการเห็นชอบของ พระมหากษัตริย์จึงเป็นแต่เพียงพิธีการเท่านั้น นอกจากนี้ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการ

⁵⁸⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 123.

แต่งตั้งสภาขุนนางเพื่อเข้าไปในรัฐสภาเพื่อพิจารณากลับกรองกฎหมายของรัฐสภาอันเป็นกลไกการถ่วงดุลอำนาจกับสภาสามัญ⁵⁸⁷

ความสัมพันธ์ของสถาบันพระมหากษัตริย์กับอำนาจฝ่ายบริหาร คือ ทรงใช้อำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรี จึงมีพระราชอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี เนื่องจากโดยตามธรรมเนียมปฏิบัตินั้นทรงต้องแต่งตั้งบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาสามัญที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาเสมอ นายกรัฐมนตรีจึงเปรียบเสมือนตัวแทนการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ จึงสามารถใช้อำนาจพรีร็อกกาทีฟในนามของสถาบันพระมหากษัตริย์⁵⁸⁸ เพื่อแก้ไขปัญหาหรือบริหารราชการ หรือทรงใช้อำนาจในการยุบสภาสามัญตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี

ความสัมพันธ์ของสถาบันพระมหากษัตริย์กับอำนาจฝ่ายตุลาการ คือทรงใช้อำนาจแต่งตั้งผู้พิพากษาตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ด้วยเหตุนี้ ผู้พิพากษาจึงเปรียบเสมือนตัวแทนการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ ทรงมีอำนาจในการถอดถอนผู้พิพากษา หากถูกรัฐสภาลงมติถอดถอน⁵⁸⁹

สำหรับฝ่ายบริหารมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาล ซึ่งมีที่มาจากกรลงมติเสียงข้างมากโดยสภา หลักการที่สำคัญอีกประการหนึ่งฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่ต้องมาจากสมาชิกสภา⁵⁹⁰ เพราะสมาชิกสภาสามัญมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดังนั้นนายกรัฐมนตรีผู้ใช้อำนาจบริหารจึงต้องเป็นตัวแทนจากประชาชน โดยปกติแล้วตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภาอันเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่สำคัญ ซึ่งการเป็นนายกรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองเสียงข้างมากในรัฐสภาจะมีผลต่อการบริหารงานและกลไกการใช้อำนาจของรัฐสภาในการออกกฎหมายหรือให้ความไว้วางใจเป็นอย่างมาก ด้วยเหตุนี้ นายกรัฐมนตรีจึงต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา และรับผิดชอบต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงแต่งตั้งเป็นตัวแทนการใช้อำนาจในทางบริหาร นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีและรัฐบาลจะทำหน้าที่

⁵⁸⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 123.

⁵⁸⁸ Graham Allen, "Time to elect the Prime Minister?" [online],2014.Available from: <https://www.opendemocracy.net/ourkingdom/graham-allen/time-to-elect-prime-minister>[2015, April ,17]

⁵⁸⁹ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, หน้า126.

⁵⁹⁰ ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ ,หน้า 143.

รับผิดชอบร่วมกัน (Collective Responsibility) ในการบริหารประเทศ⁵⁹¹ ดังนั้น นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้นำของฝ่ายบริหารจึงเป็นผู้นำของพรรคการเมืองในรัฐสภาในขณะเดียวกันไปด้วย

สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาของอังกฤษแบ่งเป็น 2 สภา คือ สภาขุนนาง (House of Lords) และสภาสามัญ (House of Commons) โดยสมาชิกสภาขุนนาง เป็นขุนนางสืบตระกูลประมาณ 900 คน อีกประมาณ 300 คน เป็นขุนนางตั้งใหม่จากผู้มีความรู้ความสามารถ หรือผู้ประกอบคุณงามความดีให้กับประเทศชาติ ส่วนสภาสามัญมาจากการเลือกตั้งทั่วไป อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี มีประมาณ 600 คน สภาสามัญมีบทบาทสำคัญในกระบวนการนิติบัญญัติ เป็นอย่างมาก โดยสภาสามัญมีหน้าที่ริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย พิจารณาแก้ไขและลงมติเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติหรือร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินและงบประมาณ และมีหน้าที่สำคัญอีกประการคือ ตรวจสอบและควบคุมการกระทำของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาล อันเป็นหน้าที่เฉพาะตัวของสภาสามัญ ส่วนสภาขุนนาง มีอำนาจหน้าที่ ในการพิจารณาและแก้ไขร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากสภาสามัญ แต่ไม่มีอำนาจพิจารณาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน⁵⁹²

4.5.2.2 การเลือกตั้งในประเทศอังกฤษ

การเลือกตั้งทั่วไปในประเทศอังกฤษมีขึ้นทุก ๆ 5 ปี ยกเว้นแต่จะมีการประกาศยุบสภาหรือรัฐบาลไม่สามารถอยู่ครบวาระได้ ในปัจจุบันสมาชิกสภาสามัญในรัฐสภาประกอบด้วยตัวแทนจากอังกฤษ เวลส์ สก็อตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ โดยใช้วิธีการเลือกคะแนนเสียงที่ได้รับมากที่สุดหรือ เฟิร์ส พาส เดอะโพส (First-Past-the-Post) ซึ่งผู้สมัครที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ชนะการเลือกตั้ง ในทางปฏิบัติแล้วในการเลือกตั้งแต่ละครั้งจะเป็นการรักษาที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของ 2 พรรคการเมืองที่สำคัญ คือ พรรค Labor และพรรคอนุรักษนิยม⁵⁹³ ในกรณีที่ไม่มีการเลือกตั้งได้คะแนนเสียง (และที่นั่ง) ถึงร้อยละ 50 อาจนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลผสมหรือรัฐบาลเสียงข้างน้อย ซึ่งรัฐบาลผสมอาจช่วยลดอิทธิพลของนโยบายจากพรรคใดพรรคหนึ่ง โดยการเจรจาต่อรองระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกัน

การปฏิรูประบบการเลือกตั้ง เนื่องจากได้มีการคัดค้านระบบปฏิปักษ์ (Adversarial System) ซึ่งทั้งสองพรรคใหญ่เป็นฝ่ายตรงกันข้ามสลัดกันเป็นรัฐบาล มีกลุ่มที่สนับสนุนให้มีการปฏิรูปโดยใช้ระบบสัดส่วน แต่การใช้ระบบสัดส่วนเพื่อให้เกิดผลดีนั้นขึ้นอยู่กับทางเลือกรูปแบบด้วย ซึ่งได้แก่

⁵⁹¹ “ระบบรัฐสภา” [online], 2014. Available from: http://www.baanjomut.com/library_2/extension-1/parliamentary_system/index.html เข้าถึงเมื่อ 2 เมษายน 2558.

⁵⁹² อรรถนิช รุ่งธิปานนท์, รัฐสภาสหราชอาณาจักร, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร), หน้า 4.

⁵⁹³ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, หน้า 219.

ระบบการโอนคะแนนเสียง (Single Transferable Vote System) ให้แต่ละเขตมีผู้แทนได้ 1 คน ระบบการเลือกผู้สมัครตามลำดับและโอนคะแนนเสียงได้ (Alternative Vote System) โดยเขตเลือกตั้งมีสมาชิกได้ 1 คน แต่ให้ผู้เลือกตั้งเลือกผู้สมัครเรียงตามลำดับที่ต้องการ และระบบผสมระหว่างระดับท้องถิ่นและภูมิภาค (Addition Member System) ซึ่งเป็นการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางส่วนจากระดับท้องถิ่น และเลือกอีกครั้งหนึ่งจากระดับภูมิภาค⁵⁹⁴

สำหรับเขตการเลือกตั้ง ประเทศอังกฤษได้กำหนดให้แต่ละเขตการเลือกตั้งมีผู้แทนราษฎรได้ 1 คน ในปัจจุบันมีเขตการเลือกตั้งประมาณ 600 กว่าเขต แต่ละเขตเลือกตั้งมีคณะกรรมการการเขตการเลือกตั้งซึ่งแบ่งเป็น คณะกรรมการเขตอังกฤษ เขตสกอตแลนด์ เขตเวลส์ และเขตไอร์แลนด์เหนือ แต่ละเขตจะมีประธานร่วมกันคือ ประธานสภาสามัญ ทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องมีคุณสมบัติคือ อายุ 21 ปีขึ้นไป ถิ่นสัญชาติอังกฤษ เป็นผู้มีถิ่นฐานในประเทศอังกฤษ และมีการลงทะเบียนการเลือกตั้งอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ในการคัดเลือกผู้สมัครของพรรคอนุรักษ์นิยมจะทำการคัดเลือกผู้สมัครจากบัญชีรายชื่อผู้สมัคร และสำนักงานของพรรคจะเป็นผู้ทำการคัดเลือกอีกครั้ง ส่วนการคัดเลือกผู้สมัครของพรรค Labor จะเปิดโอกาสให้มีการเสนอชื่อ ซึ่งอาจกระทำโดยคณะกรรมการท้องถิ่น กลุ่มพรรคการเมือง องค์กรเครือข่าย และสหภาพแรงงานที่เป็นสมาชิกพรรค

สำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะต้องมีความสมบัตินี้คือ เป็นผู้มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี มีชื่ออยู่ในทะเบียนการเลือกตั้ง และมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้ง ถ้าผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นไม่สามารถอยู่ในเขตเลือกตั้งในวันเลือกตั้งก็จะจัดให้มีการเลือกตั้งทางไปรษณีย์⁵⁹⁵

4.5.2.3 แนวคิดการนำการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในประเทศอังกฤษ

ในปัจจุบันรัฐสภาอังกฤษประสบปัญหาไม่มีอำนาจทางนิติบัญญัติอย่างแท้จริง ฝ่ายนิติบัญญัติอ่อนแอ ปฏิบัติหน้าที่ไร้ซึ่งประสิทธิภาพในการตรากฎหมายเพื่อประโยชน์ของประชาชน เปรียบเสมือนว่าการทำหน้าที่พิจารณากฎหมายเพียงตรายาง ที่แค่ประทับตราให้กฎหมายประกาศใช้⁵⁹⁶ รวมทั้งไร้ประสิทธิภาพในการตรวจสอบควบคุมรัฐบาล ทำให้รัฐบาลสามารถทุจริตได้อย่างไม่เกรงใจฝ่ายใด โดยมีสาเหตุมาจากสมาชิกการเมืองในรัฐสภายุโรปควบคุมการลงมติในรัฐสภาให้เป็นไปตามความต้องการของพรรครัฐบาล โดยไม่สนใจต่อความถูกต้องหรือความเห็นจาก

⁵⁹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า237.

⁵⁹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า238.

⁵⁹⁶ Ed West , “The revolution starts here. We need elected prime ministers”, [online],2009.Available from:; [http://blogs.telegraph.co.uk/news/edwest /9901817/The_revolution_starts_here_We_need_elected_prime_ministers/\[2015, April ,17\]](http://blogs.telegraph.co.uk/news/edwest /9901817/The_revolution_starts_here_We_need_elected_prime_ministers/[2015, April ,17])

วิปฝ่ายค้าน ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่รูปแบบรัฐสภาทำให้ รัฐบาลสามารถควบคุมการทำงานของรัฐสภาได้ ซึ่งหากยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจแท้จริงแล้ว นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาล ต้องไม่มีอำนาจหน้าที่อยู่ในฝ่ายนิติบัญญัติควบคู่กันเพราะจะทำให้ขัดกันในพื้นที่ได้⁵⁹⁷

กระแสการนำการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในการปฏิรูประบบการเมืองของประเทศอังกฤษเริ่มชัดเจนขึ้น ในช่วงปี ค.ศ. 2010-2012 เมื่อมีผู้ให้ความสนใจอย่างกว้างขวาง ทั้งในแวดวงวิชาการและในทางการเมือง โดยมีการศึกษาและวิเคราะห์ผลในการปฏิบัติจริงจากการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงของประเทศอิสราเอล ที่มีจุดประสงค์ต้องการสร้างระบบของฝ่ายบริหารให้มีเสถียรภาพและมีบทบาทเป็นผู้นำของสถาบันการเมือง⁵⁹⁸ มีบทความตีพิมพ์ในเว็บไซต์รัฐสภาอังกฤษในเชิงความเห็นว่าบทบาทอำนาจและหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในปัจจุบันสมควรแล้วหรือไม่ที่จะนำการเลือกตั้งโดยตรงมาใช้ โดยศาสตราจารย์ลอร์ดจเจอร์ แฮมส์ ประธานสาขาการเมืองการปกครองเปรียบเทียบ มหาวิทยาลัยอ็อกซฟอร์ด ได้อธิบายถึงปรากฏการณ์ทางการเมืองของประเทศอังกฤษที่นำมาสู่ข้อเสนอดังกล่าว เนื่องจากนายกรัฐมนตรีของอังกฤษมีบทบาทที่สำคัญอยู่สองฐานะคือฐานะการเป็นหัวหน้ารัฐบาลทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และอีกฐานะคือดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงส่วนใหญ่ในสภา ดังนั้น นายกรัฐมนตรีจึงมีหน้าที่ต้องควบคุมรัฐสภาอันมีหน้าที่สำคัญในการเสนอและผ่านร่างกฎหมาย

ด้วยเหตุดังกล่าว ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในประเทศอังกฤษจึงมีความใกล้ชิดและเกี่ยวพันกับพรรคการเมืองในฐานะสมาชิกรัฐสภาเป็นอย่างมาก⁵⁹⁹ แต่ในปัจจุบันบทบาทของนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำฝ่ายบริหารและผู้นำพรรคการเมืองในเวทีสภาลดลงอย่างมาก จึงต้องพยายามควบคุมเสียงในพรรคการเมืองของตนมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา แสดงให้เห็นว่าบทบาทในฐานะหัวหน้าพรรคการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงและอาจมีสถานะในการเป็นศูนย์กลางของพรรคการเมืองน้อยลงเป็นสัญญาณถึงความถดถอยในภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรี⁶⁰⁰ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดึงความเป็นผู้นำในฐานะรัฐบาลและผู้นำรัฐสภากลับมา ด้วยเหตุนี้จึงต้องอาศัย

⁵⁹⁷ Ibid.

⁵⁹⁸ Paul Webb, “ Political and Constitutional Reform Committee Written evidence submitted by Paul Webb, Professor of Politics, University of Sussex” , [online],2011. Available from: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpolcon/842/842vw02.htm> [2015, April ,17]

⁵⁹⁹ Graham Allen, “Time to elect the Prime Minister?” [online],2014. Available from: <https://www.opendemocracy.net/ourkingdom/graham-allen/time-to-elect-prime-minister> [2015, April ,17]

⁶⁰⁰ Ibid.,

กระบวนการที่ช่วยส่งเสริมความเป็นผู้นำที่แข็งแกร่ง นำมาสู่ข้อเสนอที่ส่งเสริมปรากฏการณ์การทำให้การเมืองเป็นแบบประธานาธิบดี (presidentialisation) ให้กับนายกรัฐมนตรีของอังกฤษ

เนื่องจากลักษณะทางการเมืองของสหราชอาณาจักรมีความแตกต่างจากลักษณะทางการเมืองของประเทศอิสราเอล ดังนั้น ในรายงานการพิจารณาของคณะอนุกรรมการการปฏิรูปทางการเมืองของประเทศไทย เมื่อปี 2010 จึงทำการศึกษากรณีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงที่เกิดขึ้นในประเทศอิสราเอล และนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับพฤติกรรมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในสหราชอาณาจักรและลักษณะทางวัฒนธรรมทางการเมืองของคนอังกฤษในฐานะที่รวมกันเป็นสหราชอาณาจักรที่ประกอบไปด้วย อังกฤษ เวลส์ สก็อตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ ประกอบกับการนำหลักความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาลตามหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์และหลักการรับผิดชอบของรัฐบาลแบ่งออกเป็นสองประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่แรก ถ้าสหราชอาณาจักรนำระบบและโครงสร้างการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงแบบอิสราเอลมาใช้โดยเฉพาะนำวิธีการออกแบบการเลือกตั้งที่จัดให้มีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีพร้อมกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันเดียวกัน และแยกบัตรลงคะแนนออกเป็นสองใบ นั้น หากตั้งใช้วิธีการเลือกตั้งทั่วประเทศ อาจส่งผลต่อพฤติกรรมการลงคะแนนของคนในแต่ละประเทศได้แตกต่างกัน ซึ่งมีหลักฐานที่สามารถบ่งชี้ได้ว่า หากนำวิธีการลงคะแนนพร้อมกันทั่วประเทศมาใช้สำหรับการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง อาจไม่สอดคล้องกับลักษณะการเลือกตั้งตามเขตปกครองต่าง ๆ ของประเทศอังกฤษได้ ตัวอย่างเช่น พฤติกรรมการลงคะแนนเลือกตั้งของประชาชนชาวสก็อตแลนด์ กับชาวเวลส์ จะไม่ยอมเลือกผู้สมัครนายกรัฐมนตรีที่มาจากอังกฤษ และจะไม่เลือกผู้สมัครจากพรรคการเมืองที่ทำให้อำนาจการต่อรองจากบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะส่งผลให้อังกฤษมีอำนาจมากในรัฐสภา นอกจากนี้ การจัดให้มีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีพร้อมกันกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญหรือสภาผู้แทนราษฎร จะทำให้ประชาชนชาวสหราชอาณาจักร มีแนวโน้มที่จะเลือกสมาชิกสามัญในพรรคการเมืองที่ต่างจากพรรคการเมืองที่นายกรัฐมนตรีสังกัดอยู่ และจะนำไปสู่สถานการณ์เช่นที่เกิดในประเทศอิสราเอล ที่ส่งผลให้พรรคการเมืองใหญ่ที่ประชาชนมีความนิยม แต่กลับได้จำนวนสมาชิกในสภาสามัญน้อยลง แต่สำหรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว ยังคงได้นายกรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองใหญ่ที่ประชาชนนิยม การวิเคราะห์คาดการณ์ที่คณะกรรมการวิเคราะห์ไปในทิศทางดังกล่าว มาจากการเทียบเคียงกรณีผลการเลือกตั้งเมื่อปี ค.ศ. 1970 เมื่อนายแฮโรว์ วิลสัน จากพรรคแรงงาน ได้รับความนิยมจากประชาชนมากกว่านายเท็ด เฮลล์ จากพรรคอนุรักษนิยม แต่เมื่อประกาศผลการเลือกตั้งปรากฏว่าสมาชิกสภาจากพรรคอนุรักษนิยมกับได้ที่นั่งในสภาสามัญมากกว่าจนสามารถชนะการเลือกตั้งเหนือพรรคแรงงานได้ ดังนั้น หากนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในขณะนั้น ความนิยมใน

ตัวนายแอร์ว์ วิลสัน จะทำให้เขาสามารถเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจากการตัดสินใจของประชาชน ซึ่งจะต้องประสบกับปัญหาทางทำงานกับรัฐสภาที่มีสมาชิกส่วนใหญ่มาจากพรรคการเมืองฝ่ายตรงกันข้ามอย่างแน่นอน จึงมีแนวโน้มว่าประเทศอังกฤษหรือสหราชอาณาจักรจะประสบปัญหาทางการเมืองแบบที่เกิดขึ้นในประเทศอิสราเอลได้ เพราะประชาชนมีแนวโน้มจะเลือกนายกรัฐมนตรีคนละพรรคการเมืองกับการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งก่อให้เกิดการเพิ่มจำนวนสมาชิกจากพรรคการเมืองอื่น ๆ ในรัฐสภาได้ จนนายกรัฐมนตรีมีความจำเป็นต้องยอมจัดตั้งรัฐบาลผสม ซึ่งกลับส่งผลในทางตรงกันข้ามกับความต้องการให้นายกรัฐมนตรีเป็นรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ⁶⁰¹

ประการที่สอง ถ้าสหราชอาณาจักรนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ จะจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติอย่างไร และควรเพิ่มอำนาจให้แก่ นายกรัฐมนตรีให้สามารถเสนอกฎหมาย หรือมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติหรือไม่ หรือต้องนำหลักการแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาดมาใช้ซึ่งอาจส่งผลให้นายกรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์ต่อรัฐสภาเป็นแบบเดียวกับลักษณะของระบบประธานาธิบดี ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ความล้มเหลวของระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงรูปแบบโครงสร้างของประเทศอิสราเอลแล้ว ก็พบว่า การที่รัฐธรรมนูญยังคงกำหนดให้อำนาจแต่สภาเนสเซทในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติสามารถเอารัฐบาลออกได้ แม้ว่า นายกรัฐมนตรีจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เป็นการจัดสรรกลไกการถ่วงดุลอำนาจไว้ในรูปแบบรัฐสภาแบบดั้งเดิมอันทำลายเสถียรภาพของนายกรัฐมนตรีที่มาจากเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งประเทศ ซึ่งหากยึดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักการแบ่งแยกอำนาจนั้น เมื่อนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนแล้ว อำนาจในการตัดสินใจว่า นายกรัฐมนตรีที่มาจากเลือกตั้งว่าควรอยู่ในตำแหน่งต่อหรือไม่ ควรอยู่ที่ประชาชนหรือรัฐสภา⁶⁰²

ทั้งนี้ ตามทฤษฎีประชาธิปไตยนั้น การที่ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ประชาชนจึงมีความชอบธรรมที่จะใช้สิทธิให้นายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งต่างจากวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามระบบรัฐสภาเดิมที่นายกรัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามา เมื่อปรากฏว่านายกรัฐมนตรีในระบบเดิมไม่สามารถบริหารงานเป็นที่พอใจ

⁶⁰¹ Paul Webb, “ Political and Constitutional Reform Committee Written evidence submitted by Paul Webb, Professor of Politics, University of Sussex” , [online],2011. Available from: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpolcon/842/842vw02.htm> [2015, April ,17]

⁶⁰² Ibid.

ต่อรัฐสภา รัฐสภาจึงสามารถเอานายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้ นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจะสามารถถูกถอดถอนโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่⁶⁰³

แม้จะมีตัวอย่างจากความล้มเหลวของประเทศอิสราเอลในการนำการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ แต่ระบบดังกล่าวก็ยังสามารถแก้ไขปัญหาได้ในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ซึ่งนายโจชัว เกรแฮม ก็ได้ให้เหตุผลสนับสนุนการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงสำหรับประเทศอังกฤษว่า จะเป็นการหยุดยั้งเผด็จการเลือกตั้งในรัฐสภา (elective dictatorship) ซึ่งทำให้รัฐบาลมีความเป็นประชาธิปไตยน้อยลง ดังนั้น หากนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงก็จะเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น นายกรัฐมนตรีก็จะมีอำนาจอันชอบธรรมในการตัดสินใจ และมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชน หากมองโดยภาพรวมแล้วการนำวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีโดยการเลือกตั้งโดยตรงมาใช้ อาจเป็นทางเลือกในการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่สามารถสร้างสมดุลระหว่างอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของนายกรัฐมนตรีได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐสภา จึงควรใช้ระบบการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง เพื่อให้นายกรัฐมนตรีไม่ต้องมาจากการเลือกของกลุ่มคนในรัฐสภา รัฐบาลจึงไม่เป็นสมาชิกของสภาสามัญซึ่งถูกต้องตามหลักการแบ่งแยกอำนาจแต่มาจากประชาชนอย่างแท้จริง การที่ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้ง จะทำให้นายกรัฐมนตรีสามารถเลือกและแต่งตั้งคนที่มีความสามารถและประสบการณ์เหมาะสมกับตำแหน่งได้อย่างอิสระไม่ต้องขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของรัฐสภา เพราะรัฐมนตรีที่มาจากรัฐสภามักตั้งขึ้นตามความต้องการ โดยอาจไม่มีความสามารถหรือประสบการณ์ การแยกอำนาจฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติ ส่งผลให้รัฐสภากลับมาใช้อิสระอีกครั้งไม่ต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมืองเสียงข้างมากที่เป็นคนของรัฐบาลอีกต่อไป⁶⁰⁴

อย่างไรก็ตาม การนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาปรับใช้กับระบบการเมืองของประเทศอังกฤษที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของประเทศและนายกรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์กับสถาบันในฐานะที่เป็นตัวแทนการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์และต้องรับผิดชอบต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ การที่นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน อาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางอำนาจซึ่งจากส่งผลต่อการใช้อำนาจเฉพาะตัวของพระมหากษัตริย์ ซึ่งอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการใช้อำนาจโดยนายกรัฐมนตรีอาจมีสิทธิใช้อำนาจเหล่านี้ได้โดยใช้ในนาม

⁶⁰³ Ibid.

⁶⁰⁴ Ed West , “The revolution starts here. We need elected prime ministers”, [online],2009.Available from:; [http://blogs.telegraph.co.uk/news/edwest /9901817/The_revolution_starts_here_We_need_elected_prime_ministers/\[2015, April ,17\]](http://blogs.telegraph.co.uk/news/edwest /9901817/The_revolution_starts_here_We_need_elected_prime_ministers/[2015, April ,17])

พระมหากษัตริย์อยู่หรือไม่⁶⁰⁵ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำการศึกษาความสัมพันธ์เชิงอำนาจอย่างละเอียดถี่ถ้วนว่าสามารถนำมาปรับใช้ได้อย่างเหมาะสมหรือไม่ พร้อมกับควรต้องปฏิรูประบบกฎหมายให้รองรับการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีที่จะมีบทบาทมากขึ้นอย่างระบบประธานาธิบดี จึงควรศึกษาระบบกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจว่าควรให้มีอำนาจยุบสภาสามัญและควรให้รัฐสภาใช้อำนาจลงมติไว้วางใจรัฐบาลหรือไม่อย่างไรในอนาคต⁶⁰⁶

กล่าวโดยสรุป ในการอภิปรายเกี่ยวกับแนวคิดการนำระบบนายกรัฐมนตรีมาใช้ในประเทศไทยอังกฤษนั้น มีผู้ให้เหตุผลทั้งสนับสนุนและคัดค้านดังต่อไปนี้

เหตุผลที่สมควรนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีมาใช้จะก่อให้เกิดผลดีดังต่อไปนี้

1) การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงสำหรับประเทศอังกฤษว่า จะเป็นการหยุดยั้งเผด็จการเลือกตั้งในรัฐสภา (elective dictatorship)

2) นายกรัฐมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจะมีอำนาจอันชอบธรรมในการตัดสินใจ และมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชน

3) การเปลี่ยนวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีให้มาจากประชาชนจะสร้างสมดุลระหว่างอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของนายกรัฐมนตรีได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4) แก้ไขปัญหาการขาดเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐสภา จึงควรใช้ระบบการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง เพื่อให้นายกรัฐมนตรีไม่ต้องมาจากการเลือกของกลุ่มคนในรัฐสภา

5) นายกรัฐมนตรีและรัฐบาลจึงไม่เป็นสมาชิกของสภาสามัญซึ่งถูกต้องตามหลักการแบ่งแยกอำนาจแต่มาจากประชาชนอย่างแท้จริง

6) นายกรัฐมนตรีสามารถเลือกและแต่งตั้งคนที่มีความสามารถและประสบการณ์เหมาะสมกับตำแหน่งได้อย่างอิสระไม่ต้องขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของรัฐสภา

7) รัฐสภากลับมาจะมีอิสระอีกครั้งไม่ต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมืองเสียงข้างมากที่เป็นคนของรัฐบาลอีกต่อไป

เหตุผลที่ไม่สมควรนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีมาใช้กับประเทศอังกฤษซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อ

⁶⁰⁵ Graham Allen, "Time to elect the Prime Minister?" [online], 2014. Available from: <https://www.opendemocracy.net/ourkingdom/graham-allen/time-to-elect-prime-minister> [2015, April, 17]

⁶⁰⁶ Ibid.

1) การที่นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน อาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางอำนาจซึ่งจากส่งผลต่อการใช้อำนาจเฉพาะตัวของพระมหากษัตริย์ นายกรัฐมนตรีอาจไม่สามารถรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์ไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง จึงอาจให้ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับหัวหน้ารัฐบาลเปลี่ยนไป

2) การนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีมาใช้โดยยึดตามรูปแบบของประเทศอิสราเอลเลยนั้น อาจก่อปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีกับรัฐสภาได้ การกำหนดให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถเอารัฐบาลออกได้ แม้วานายกรัฐมนตรีจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เป็นการจัดสรรกลไกการถ่วงดุลอำนาจไว้ในรูปแบบรัฐสภาแบบดั้งเดิม อันทำลายเสถียรภาพของนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั่วประเทศ

3) การให้ประชาชนชาวสหราชอาณาจักรเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง จึงมีแนวโน้มว่าสหราชอาณาจักรจะประสบปัญหาทางการเมืองแบบที่เกิดขึ้นในประเทศอิสราเอลได้ เพราะประชาชนมีแนวโน้มจะเลือกนายกรัฐมนตรีคนละพรรคการเมืองกับการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งก่อให้เกิดการเพิ่มจำนวนสมาชิกจากพรรคการเมืองอื่น ๆ ในรัฐสภาได้ จนนายกรัฐมนตรีมีความจำเป็นต้องยอมจัดตั้งรัฐบาลผสม ซึ่งกลับส่งผลในทางตรงกันข้ามกับความต้องการให้นายกรัฐมนตรีเป็นรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ

จากการศึกษาผลการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงของอิสราเอลและการศึกษาความสนใจในแนวคิดการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงของประเทศอิสราเอลที่มีอิทธิพลต่อความต้องการปฏิรูประบบการเมืองในหลายประเทศ

การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงของอิสราเอล ในช่วงปี ค.ศ. 1996-2000 ซึ่งมีการนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ถึงสองครั้ง ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1996 และครั้งที่สอง ในปี ค.ศ. 1999 อย่างไรก็ตาม ผลจากการปฏิรูประบบการเมืองโดยการจัดให้มีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารแยกออกจากการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัตินั้น แม้จะไม่สามารถสร้างเสถียรภาพให้แก่นายกรัฐมนตรีและรัฐบาลของอิสราเอลตามที่คาดการณ์ของบรรดาเหล่านักวิชาการได้ โดยเฉพาะในประเด็นที่ต้องการให้นายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำที่แข็งแกร่งของเหล่าบรรดาระัฐมนตรี โดยอาศัยความชอบธรรมในการอำนาจมาจากประชาชนโดยตรง ในเชิงทฤษฎีนั้นเมื่อนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ชนะการเลือกตั้งด้วยเสียงข้างมากที่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนแล้วย่อมมีความชอบธรรมในการบริหารประเทศ แต่ในทางปฏิบัตินั้นนายกรัฐมนตรีหาได้รับความเคารพและเชื่อฟังจากคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลไม่ อันเนื่องมาจากผลจากการแยกบัญชีผู้สมัครเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีที่บรรดาพรรคการเมืองพรรคใหญ่ เช่น พรรค Labor และ

พรรค Likud จำเป็นต้องแยกรายชื่อผู้สมัครสำคัญ ออกจากรายชื่อผู้สมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาเนสเซท จึงเป็นผลให้รายชื่อของบรรดาสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใหญ่ไม่เป็นที่พอใจให้ประชาชนเลือกผู้สมัครเข้ามาในสภาเนสเซท ส่งผลต่อพฤติกรรมของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งหันไปเทคะแนนให้แก่พรรคการเมืองที่เป็นตัวแทนของตนในด้านศาสนา และพรรคการเมืองท้องถิ่นที่เป็นพรรคเล็ก จึงส่งผลต่อระบบพรรคการเมืองในสภาเนสเซทซึ่งพรรคการเมืองที่ได้จัดตั้งรัฐบาลกลับไม่มีเสียงสนับสนุนในสภาเนสเซทที่มาจากพรรคการเมืองเดียวของตนมากพอให้รัฐบาลสามารถขับเคลื่อนการบริหารประเทศได้

ลักษณะทางการเมืองที่เกิดจากผลของการขยายตัวของพรรคการเมืองท้องถิ่นขนาดเล็กในสภาเนสเซทมีโอกาสเกิดขึ้นได้เพราะประเทศอิสราเอลประกอบด้วยประชากรที่มีความแตกต่างกันหลากหลายเชื้อชาติและศาสนาประกอบกันเป็นประเทศที่เต็มไปด้วยความสัมพันธ์ที่ยังไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากพอ ซึ่งหากประเทศอิสราเอลเป็นประเทศที่มีแม้มีหลายเชื้อชาติแต่เป็นอันเดียวกัน การสร้างระบบพรรคการเมืองให้ประชาชนสนับสนุนเพียงพรรคการเมืองใหญ่อย่างเช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา หรือประเทศอังกฤษ ก็จะมีโอกาสพัฒนาให้กลายเป็นระบบการเมืองสองพรรค และระบบการเมืองดังกล่าวจึงสอดคล้องและช่วยสนับสนุนภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีที่มาจากพรรคเลือกตั้งโดยตรง ทำให้นายกรัฐมนตรีสามารถสร้างรัฐบาลที่มีเสถียรภาพและย่อมมีประสิทธิภาพในการบริหารประเทศได้โดยปราศจากการต่อรองผลประโยชน์จากการจัดตั้งรัฐบาลผสม และนายกรัฐมนตรีไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมืองในสภาเนสเซทอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศอิสราเอล ด้วยเหตุผลประการดังกล่าวทำให้แนวคิดการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงยังคงได้รับความสนใจในหลาย ๆ ประเทศ ไม่เว้นแต่ในประเทศที่มีการปกครองในรูปแบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของประเทศ อย่างประเทศญี่ปุ่น และประเทศอังกฤษ

ประเทศญี่ปุ่นที่ประสบปัญหารัฐบาลถูกกดดันภายใต้การต่อรองผลประโยชน์จากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อันเนื่องมาจากระบบการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่ไม่เป็นอิสระต่อกันรัฐบาลจึงไร้เสถียรภาพ เมื่อประเทศอิสราเอลได้ผ่านกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ ทำให้ประเด็นเกี่ยวกับการต้องการนายกรัฐมนตรีโดยตรงได้รับความสนใจอีกครั้งในปี ค.ศ. 1993 และกลายเป็นหนึ่งในนโยบายการหาเสียงของพรรคประชาธิปไตยแห่งประเทศญี่ปุ่นเลยทีเดียว ประกอบกับในช่วงยุคปลายปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา ประเทศญี่ปุ่นประสบปัญหานายกรัฐมนตรีไร้ซึ่งภาวะความเป็นผู้นำที่เข้มแข็ง เนื่องจากลักษณะของระบบพรรคการเมืองในญี่ปุ่นจะประกอบไปด้วยเครือญาติเข้ามาทำหน้าที่ทั้งเป็นฝ่ายรัฐบาลและเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ จึงมักให้ความสำคัญกับความอาวุโสมากกว่าความสามารถที่แท้จริง หากผู้มีความอาวุโสและประสบการณ์ในทางการเมืองน้อยกว่าได้สืบทอดทางตำแหน่งใด ๆ ภายใน พรรค

การเมือง ก็จะไม่เป็นที่ยอมรับทำให้การประสานงานเพื่อขับเคลื่อนการทำงานเป็นไปได้อย่างยากลำบาก นอกจากนี้ วิธีการให้ทายาทสืบทอดอำนาจทางการเมืองหรือแม้แต่การยึดอาชีพนักการเมืองเป็นอาชีพหลักจนเปรียบเสมือนเป็นอาชีพประจำตระกูล จึงทำให้ประชาชนหมดความศรัทธาในระบบพรรคการเมือง และต้องการนายกรัฐมนตรีที่มีความเข้มแข็ง แข็งแกร่ง มีอำนาจตัดสินใจเด็ดขาด เหมือนกับลักษณะของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา จึงมีความสนใจในการนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ ซึ่งหากนำการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ก็จะทำให้ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่มาจาก การสืบทอดทางทายาทซึ่งเป็นลักษณะทางการเมืองของญี่ปุ่นถูกแก้ไขไปด้วย และนายกรัฐมนตรีก็จะมี ความชอบธรรมในการใช้อำนาจบริหารที่มีมาจากประชาชนโดยตรง และรัฐสภาจะได้ไม่สามารถอ้างความชอบธรรมในการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีว่ามาจากการรับรองและไว้วางใจจากรัฐสภาได้ ซึ่งเมื่อนายกรัฐมนตรีมีภาวะผู้นำที่สูงกว่ารัฐสภา สถานะของรัฐบาลก็จะไม่อยู่ภายใต้การต้อรองจากสภานิติบัญญัติ นายกรัฐมนตรีก็จะสามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความมีเสถียรภาพต่อรัฐบาลรวมไปถึงสถาบันรัฐสภาด้วย

สำหรับประเทศอังกฤษที่มีเสถียรภาพในระบบรัฐสภาจากการที่ระบบพรรคการเมืองสองพรรคที่เข้มแข็ง แต่กลับประสบปัญหาของฝ่ายนิติบัญญัติที่อ่อนแอ ไม่สามารถมีอิสระในการตรากฎหมายเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง เนื่องจากรัฐสภาอยู่ภายใต้ระบบควบคุมอำนาจตามแบบการปกครองรัฐสภาดั้งเดิม พรรคการเมืองเดียวกันกับนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลเป็นฝ่ายที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาสามัญ แนวคิดการนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงอย่างเช่นที่ใช้ในประเทศอิสราเอลกลับปรากฏชัดเจนในช่วง ปี ค.ศ. 2010 เป็นต้นมา ถึงแม้ว่าระบบการเมืองของอิสราเอลจะประสบความล้มเหลวแต่เพราะมีปัจจัยเกี่ยวกับระบบพรรคการเมืองที่เป็นตัวการสำคัญให้ไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งแตกต่างจากระบบพรรคการเมืองของประเทศอังกฤษที่มีสองพรรคการเมืองใหญ่เป็นองค์ประกอบสำคัญในสภาสามัญ ถึงมาว่าในสถานการณ์ปัจจุบันบทบาทของนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำฝ่ายบริหารและผู้นำพรรคการเมืองในเวทีรัฐสภาลดลงอย่างมาก นายกรัฐมนตรีต้องใช้พยายามควบคุมเสียงภายในพรรคการเมืองของตนมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งหากนายกรัฐมนตรีอังกฤษมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนจะทำให้นายกรัฐมนตรีมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจบริหารได้อย่างเต็มที่โดยไม่จำเป็นต้องขอมติจากสภานิติบัญญัติก่อน โดยเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอาจทำให้ล่าช้าไม่ทันต่อสถานการณ์ นอกจากนี้ เมื่อระบบการเมืองของประเทศอังกฤษที่มีองค์ประกอบของระบบพรรคการเมืองสองพรรคใหญ่ในรัฐสภาซึ่งเป็นระบบที่สนับสนุนต่อระบบการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงเป็นอย่างดี จึงสามารถสร้างสมดุลทางอำนาจระหว่างรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) กับรัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) ให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถทำหน้าที่ในการตรวจสอบรัฐบาลและตรากฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

แม้การนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจะทำให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ โดยนักการเมืองและนักวิชาการฝ่ายอนุรักษ์นิยมทั้งในประเทศญี่ปุ่นและประเทศอังกฤษ แต่หากการปกครองในระบบรัฐสภายังคงรูปแบบของรัฐที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญอยู่ การนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงก็เป็นแต่เพียงการเปลี่ยนแปลงในเชิงความสัมพันธ์และอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติเพียงเท่านั้น แต่ยังคงความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์กับฝ่ายรัฐบาลไว้ตามรูปแบบเดิม จึงมีความเป็นไปได้ที่จะนำแนวคิดการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ เพื่อแก้ไขปัญหภายในระบบการเมืองรูปแบบรัฐสภา



บทที่ 5

บทวิเคราะห์การนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในประเทศไทย

5.1 การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงกับอำนาจอธิปไตย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน คือการปกครองโดยประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจรัฐ และเป็นผู้มีสิทธิในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญทางการเมืองซึ่งเป็นการแสดงออกถึงการเป็นเจ้าของอำนาจของประชาชน ผ่านวิธีการลงคะแนนเสียงตามหลักการเสียงข้างมากของคนส่วนใหญ่ หรือผ่านระบบประชาธิปไตยโดยตั้งตัวแทนของตนขึ้นมาเพื่อเป็นตัวแทนการแสดงเจตนารมณ์แทนตน⁶⁰⁷ ดังนั้น ที่มาของนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลในฐานะผู้แทนการใช้อำนาจบริหารของประชาชนจะต้องมาจากการสนับสนุนของประชาชน ผ่านการเลือกตั้งโดยประชาชน เป็นรัฐบาลเพื่อประชาชน อันหมายถึง รัฐบาลจะต้องกระทำการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความผาสุกของประชาชน สู้ท้ายรัฐบาลโดยประชาชน คือประชาชนมีส่วนร่วม ทั้งในทางตรงและในทางอ้อมของการปกครอง และตรวจสอบการทำหน้าที่ของรัฐบาลได้ จึงถือว่าเป็นรัฐบาลที่มีความชอบธรรมจากประชาชน อันสอดคล้องกับหลักการของการนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง

ในระบบการปกครองประชาธิปไตยแบบตัวแทน อย่างเช่นการปกครองของประเทศไทย ทฤษฎีทางอำนาจอธิปไตยที่สำคัญ คือ ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ซึ่งหมายความว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนจึงมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะอ้างถึงอำนาจอธิปไตยของตนเอง และใช้สิทธินั้นในกิจการทั้งปวง รวมทั้ง การเลือกบุคคลมาเป็นผู้แทนการใช้อำนาจตามความต้องการของตน ทั้งนี้ แนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ใช้อำนาจอ้างว่าอำนาจนั้นเป็นของตนจนทำให้เกิดการใช้อำนาจที่เกิดขอบเขตสร้างความเดือดร้อนและกระทบสิทธิเสรีภาพของคนส่วนใหญ่ในสังคม ซึ่งหากอำนาจอธิปไตยเป็นของคนส่วนใหญ่แล้ว ก็จะทำให้โอกาสที่จะเกิดการใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดเบ็ดเสร็จเกิดขึ้นได้น้อยลง อันสอดคล้องกับทฤษฎีสัญญาประชาคมของ จอห์น ล็อก และรูสโซ ที่กล่าวว่าเมื่อประชาชนในสังคมยอมสละเสรีภาพและความเสมอภาคซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานในสภาวะตามธรรมชาติมาสร้างรัฐและระบบสังคมทางการเมืองเพื่อปกป้องชีวิตเสรีภาพของตน⁶⁰⁸ การมอบสิทธิตามสภาวะธรรมชาตินี้ให้รัฐ เพื่อดูแลความสงบสุข

⁶⁰⁷ Frank Cunningham, *Theories of Democracy: a critical Introduction*, (London: Routledge, 2002), p 3.

⁶⁰⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายยุคต่าง ๆ ครั้งที่ 3*, (กรุงเทพฯ, นิติธรรม), หน้า 52.

ของสังคม และเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนทุกคนเป็นสำคัญ รูสโซจึงเรียกสภาวะการยอมมอบสิทธิตามธรรมชาติเพื่อปกป้องรักษาชีวิตและเสรีภาพเพื่อประโยชน์สาธารณะของสังคมของประชาชนนี้ว่าเป็นเจตจำนงทั่วไปของประชาชน⁶⁰⁹

หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน เป็นหลักการสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนในสมัยปัจจุบัน การใช้อำนาจผ่านกระบวนการเลือกตั้งผู้แทนของตนโดยอิสระโปร่งใสและทั่วถึง ปราศจากการบังคับหรือชักนำด้วยผลประโยชน์อย่างไม่เป็นธรรม การออกเสียงลงประชามติสำหรับการตัดสินใจดำเนินการหรือออกกฎหมายสำคัญของรัฐ ไม่เพียงเท่านั้นเมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ปวงชนจึงมีอำนาจตรวจสอบรวมถึงอำนาจในการถอดถอนผู้แทนที่ประชาชนได้เลือกเข้ามา โดยการเข้ารวบรวบหลายชื่อในจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อยื่นถอดถอนผู้ที่ประชาชนเคยเลือกบุคคลนั้นมาได้ ในทางปฏิบัติปวงชนจึงสามารถแสดงออกถึงความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของตนได้ในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทั้งหลายของสังคม⁶¹⁰ ทั้งนี้ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการสำคัญที่แสดงออกว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการแสดงออกฝ่ายกระบวนการเลือกตั้งผู้แทนทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่ให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตามหลักทฤษฎีของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นผู้ใช้อำนาจตัดสินใจอย่างแท้จริง เมื่อประชาชนเป็นผู้เลือกผู้แทนเข้ามาใช้อำนาจบริหาร ประชาชนจึงมีอำนาจควบคุมการปกครองของตนได้ ตั้งแต่เริ่มจากกระบวนการเลือกตั้ง การออกเสียงประชามติ และการลงมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

สำหรับวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีในปัจจุบันของประเทศไทยและในอีกหลาย ๆ ประเทศที่ปกครองในรูปแบบรัฐสภานั้น อาทิ ประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่น มีวิธีการเลือกนายกรัฐมนตรีและฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นการเลือกตั้งโดยการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตัวแทนโดยทางอ้อม ทั้งที่ฝ่ายบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งสำคัญที่เป็นผู้ใช้อำนาจบริหารรวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายที่ต้องสัมพันธ์กับสิทธิขั้นพื้นฐานรวมทั้งสาธารณประโยชน์ของประชาชน แต่ด้วยลักษณะทางความสัมพันธ์ทางอำนาจของระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิมที่ฝ่ายบริหารต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้หลายครั้งผู้ได้รับตำแหน่ง

⁶⁰⁹ David Estlund, *Democracy : Rousseau's General Will : A condocrctian perspective*, (Massachusetts, Blackwell Publishers, 2002) p. 308.

⁶¹⁰ วิสุทธิ์ โทธิแทน ,*แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย*:(กรุงเทพฯ,สำนักพิมพ์สถาบันพระปกเกล้า,2554), พิมพ์ครั้งที่ 3, หน้า 49.

นายกรัฐมนตรีอาจไม่เป็นที่ต้องการหรือเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง ทำให้ประชาชนไม่ยอมรับและตำแหน่งดังกล่าวขาดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรมในการบริหารประเทศ

สำหรับในประเทศไทยนั้น วิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีผ่านการเลือกและสรรหาโดยบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ประสบปัญหาความไม่ชอบธรรมและไม่เป็นที่ยอมรับจากประชาชนจนนำมาสู่การประท้วงขับไล่บ่อยครั้ง เช่น กรณีการแต่งตั้งพลเอก สุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2535 ที่การลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีเกิดจากการหยั่งเสียงของบรรดาหัวหน้าพรรค จึงไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชน⁶¹¹ เนื่องจากวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองที่มีสิทธิจัดตั้งรัฐบาล และพรรคการเมืองที่ต้องการเข้าร่วมรัฐบาลมักจะแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่อกันเพื่อแลกกับการได้จัดตั้งรัฐบาลและบ่อยครั้งนำมาสู่การทุจริตในโครงการต่าง ๆ จนบางรัฐบาลถูกตั้งฉายาว่า บุฟเฟต์คาบิเน็ต⁶¹² นอกจากนี้ ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หลายครั้งที่บรรดาพรรคการเมืองในสภาโดยเฉพาะหัวหน้าพรรคต่างเสนอบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มาจากบุคคลภายนอกรัฐสภาไม่มีคุณสมบัติที่ผ่านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการแสดงออกว่าผู้นำฝ่ายบริหารมีความชอบธรรมในการเข้าสู่ตำแหน่งและยึดโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอย่างแท้จริง เช่น กรณีการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนายอานันท์ ปันยารชุน ในปี พ.ศ. 2535 นายอานันท์ ปันยารชุน ถูกเสนอชื่อจากนายอาทิตย์ อุไรรัตน์ รองหัวหน้าพรรคสามัคคีธรรม ประธานสภาผู้แทนราษฎร ถึงแม้ว่านายอานันท์ ปันยารชุน มิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสมัยนั้นก็ตาม⁶¹³ ทั้งหมดนี้เป็นปัญหาในเชิงความสัมพันธ์ของทางอำนาจที่พรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจจัดตั้งรัฐบาลตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่ส่งผลให้นายกรัฐมนตรีแม้จะมีอำนาจแต่ไม่สามารถใช้อำนาจควบคุมรัฐบาลของตนได้อย่างเต็มที่

ประเทศอิสราเอลกับประเทศญี่ปุ่น ต่างก็มีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานของนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลที่มาจากวิธีการสรรหาจากบรรดาสมาชิกพรรคการเมืองที่อยู่ในสภาผู้แทนราษฎร อันเนื่องมาจากลักษณะของวิธีการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มักทำให้เกิดรัฐบาลที่มีลักษณะผสมเพราะพรรคการเมืองต่าง ๆ ในสภาย่อมต้องการมีส่วนร่วมในรัฐบาล จึงนำมาสู่การ

⁶¹¹ ณัชชา คุณาทัณฑ์, “ปัญหาการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับผลกระทบต่อการปฏิรูประบบการเมือง”, (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544) หน้า 85.

⁶¹² นันทวัฒน์ บรรมานันท์, “ปฏิรูปการเมืองด้วยการปิดกรุงเทพฯ”, <http://www.publaw.net/publaw/view.aspx?id=1926>, (เข้าถึงเมื่อ 20 มกราคม 2557).

⁶¹³ นรนิติ เศรษฐบุตร, “10 มิถุนายน พ.ศ. 2535”, http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=10_%E0%B8%A1 (เข้าถึงเมื่อ 3 มกราคม 2557).

แลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่อกัน เกิดการทุจริตในโครงการภายใต้การบริหารต่าง ๆ ของรัฐบาล⁶¹⁴ และหลายครั้งองค์ประกอบของคณะรัฐมนตรีก็ไม่ใช่ที่พอใจของประชาชน โดยเฉพาะสถานการณ์ทางระบบการเมืองก่อนการนำระบบเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในประเทศอิสราเอล นายกรัฐมนตรีมีปัญหาอย่างมากในการบริหารประเทศเพราะไม่สามารถควบคุมความแตกแยกในคณะรัฐมนตรีได้เพราะรัฐบาลประกอบด้วยกลุ่มพรรคการเมืองหลากหลายที่ต้อง การจะสร้างผลประโยชน์ให้แก่พวกพ้องและนายกรัฐมนตรีไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้ เพราะอาจทำให้พรรคการเมืองเหล่านั้นเลิกสนับสนุนตนและถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ ด้วยเหตุนี้ ประเทศอิสราเอลจึงพยายามหาทางแก้ไขเพื่อพัฒนาให้ระบบพรรคการเมืองของตนกลายเป็นระบบพรรคการเมืองสองพรรคใหญ่ในสภาเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ เมื่อเป็นระบบสองพรรคใหญ่ที่สุดดลักันขึ้นมาเป็นรัฐบาลก็ทำให้การเจรจาต่อรองกับพรรคการเมืองเล็ก ๆ ลดลง และสามารถคุมเสียงสนับสนุนในสภานเนสเซตได้ อันเป็นการทำให้การเมืองมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น⁶¹⁵ การนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ก็เพื่อต้องการเสริมสร้างความชอบธรรมในการเข้าสู่ตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีในการบริหารกิจการบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการตัดสินใจในกรณีที่มีความสำคัญต่อประเทศจะเกิดความชอบธรรมนายกรัฐมนตรีจึงมีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย⁶¹⁶ โดยนักวิชาการต่างมีความเชื่อว่าหากระบบการเมืองของประเทศอิสราเอลสามารถพัฒนาให้เป็นระบบสองพรรคการเมืองเช่นประเทศอังกฤษได้ ความมีเสถียรภาพทางการเมืองก็จะเกิดขึ้น และนายกรัฐมนตรีก็สามารถบริหารประเทศได้อย่างมีอิสระและมีประสิทธิภาพโดยอาศัยความชอบธรรมโดยตรงจากประชาชน การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง ทำให้การเปลี่ยนแปลงภายในรัฐบาลยากขึ้น เนื่องจากรัฐบาลมาจากการเลือกของประชาชน⁶¹⁷ ประกอบกับทำให้ภาคประชาชนสามารถตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงภายในรัฐบาลได้มากขึ้นจึงง่ายต่อการตรวจสอบโดยภาคประชาชน การ

⁶¹⁴ Eoin O'Malley, "Investigating the Effects of Directly Electing the Prime Minister" [online], 2006. Available from: [:;goop_174.pdf](#) [2015, April, 17], 152.

⁶¹⁵ Andrew C. Smith. Selected Papers and Projects from MA work at Hebrew University [2014, January, 14]

⁶¹⁶ Emanuele Ottolenghi, "Why Direct Election Failed in Israel", http://muse.jhu.edu/journals/journal_of_democracy/v012/12.4ottolenghi.html, [2014, 26 July], p 114.

⁶¹⁷ Ibid, p 115.

ทุจริตก็จะยากขึ้น เป็นการลดปัญหาการทุจริตในคณะรัฐมนตรีไปในตัว⁶¹⁸ อันเป็นไปตามหลักการประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับอำนาจของประชาชนที่เป็นเจ้าของประเทศอย่างแท้จริง

ในขณะที่นายกรัฐมนตรีและรัฐบาลของประเทศญี่ปุ่นประสบกับปัญหาจากการเลือกฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติเช่นกัน ประกอบกับวัฒนธรรมทางการเมืองญี่ปุ่นที่ต้องให้ความสำคัญและเชื่อฟังผู้มีอาวุโส ดังนั้น บรรดาสมาชิกอาวุโสของพรรคการเมืองในสภาไดเอท จึงเป็นตัวแปรสำคัญที่อยู่เบื้องหลังในการควบคุมและบงการการเลือกบุคคลที่จะมาเป็นนายกรัฐมนตรีรวมทั้งบรรดารัฐมนตรีในรัฐบาล⁶¹⁹ ด้วยเหตุนี้นายกรัฐมนตรีจึงต้องเชื่อฟังผู้มีอาวุโสทางการเมือง ประชาชนจึงหมดศรัทธาและเรียกร้องให้ประชาชนควรเป็นผู้มีสิทธิในการเลือกนายกรัฐมนตรีของตนเอง ในปี ค.ศ. 1993 ภายหลังจากที่ประเทศอิสราเอลประกาศใช้กฎหมายที่ทำให้มีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศอิสราเอล ค.ศ. 1992 ประเด็นเกี่ยวกับการนำการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจึงกลับมาอยู่ในความสนใจของประชาชนอีกครั้งหนึ่ง โดยให้เหตุผลว่าควรสนับสนุนหลักการที่ประชาชนควรได้รับสิทธิในการเลือกผู้นำฝ่ายบริหารแทนสมาชิกสภาไดเอท⁶²⁰ และประชาชนจะเป็นผู้ให้ความชอบธรรมในการบริหารประเทศแก่นายกรัฐมนตรี เพื่อให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจจากประชาชนโดยตรงจนสามารถต่อรองและดูแลอำนาจกับบรรดาสมาชิกอาวุโสสภาไดเอทได้

เนื่องจากระบอบการปกครองในรูปแบบรัฐสภาให้ความสำคัญกับการเป็นตัวแทนจากการเลือกตั้งของประชาชนจึงมีความสำคัญยิ่ง โดยเฉพาะผู้แทนในตำแหน่งที่ต้องเข้ามาใช้อำนาจบริหารแทนประชาชน ดังนั้น การนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้จึงเป็นการส่งเสริมและแสดงถึงอำนาจของประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้น การเลือกตั้งจึงเป็นกลไกสำคัญในการเลือกสรรผู้ปกครอง (รัฐบาล) ที่มีความสามารถ มีจริยธรรม คุณธรรมและมีความรู้ จะต้องเข้าใจถึงปัญหาของสังคม และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ ซึ่งหากประชาชน ทราบรายละเอียดของผู้ที่ตนจะต้องเลือก การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้พิจารณาเปรียบเทียบคู่แข่ง ว่าผู้แทนของประชาชน เพื่อให้มั่นใจว่าจะเลือกบุคคลที่ดีที่สุดและเหมาะสมที่สุด⁶²¹

⁶¹⁸ Emanuele Ottolenghi, "Why Direct Election Failed in Israel" .Available from, http://muse.jhu.edu/journals/journal_of_democracy/v012/12.4ottolenghi.html, [2014, 26 July], p 116.

⁶¹⁹ Eoin O'Malley, "Investigating the Effects of Directly Electing the Prime Minister" [online], 2006. Available from: http://www.goop_174.pdf [2015, April, 17], p 155.

⁶²⁰ Hitora Tadashi, "Should the Public Elect the Prime Minister", [online], 2012 .Available from: <http://www.nippon.com/en/column/l00027/> [2015, April, 17]

⁶²¹ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองแนวความคิดและการพัฒนา: (กรุงเทพฯ, เสมาธรรม, 2556), ครั้งที่ 21, หน้า 260.

หากให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจะต้องศึกษาระบบการเลือกตั้งที่เหมาะสม โปร่งใสและยุติธรรม และช่วยส่งเสริมการแยกอำนาจที่สร้างประสิทธิภาพให้นายกรัฐมนตรีสามารถบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้ระบบแยกอำนาจภายในรัฐสภา มิให้เกิดกรณีอย่างเช่นของประเทศอิสราเอลที่นำระบบเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีมาเลือกพร้อมกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเนสเซท จึงทำให้แม้การเลือกตั้งจะบริสุทธิ์ยุติธรรมมากเท่าใดแต่ระบบการเลือกตั้งทำให้พรรคการเมืองเดียวกันกับรัฐบาลหรือพรรคการเมืองที่มีความสำคัญเป็นอันดับสองไม่สามารถได้รับเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้นก็จะเป็นอุปสรรคในการบริหารงานและการตรวจสอบของฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรได้ ดังนั้น จึงเห็นควรให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง เพื่อให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถใช้อำนาจของตนตัดสินใจเลือกตัวแทนมาใช้อำนาจบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพและละเอียดรอบคอบ โดยนอกจากจะคำนึงถึงทั้งคุณสมบัติความเหมาะสมของตัวนายกรัฐมนตรีและทีมบริหารแล้ว ยังคำนึงถึงผลต่อการบริหารประเทศ เมื่อเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรมากเป็นสองอันดับแรก มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลเพื่อลงชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในการเลือกตั้งโดยตรงต่อไป เพื่อป้องกันการเกิดภาวะไร้เสถียรภาพในรัฐสภาเมื่อนายกรัฐมนตรีจะมาจากการเลือกตั้ง ทำให้โอกาสที่จะเกิดสภานายกรัฐมนตรีและรัฐบาลต้องจัดตั้งรัฐบาลพันธมิตรหรือรัฐบาลผสมหลายพรรคเพื่อแลกกับการดำเนินการทางกฎหมายและการหลีกเลี่ยงการอภิปรายไม่ไว้วางใจมีน้อยลง

ทั้งนี้ การให้ประชาชนมีโอกาสใช้สิทธิเลือกนายกรัฐมนตรีเอง เมื่อนายกรัฐมนตรีมาจากประชาชนประชาชนย่อมมีสิทธิถอดถอน ฉะนั้น ประชาชนจำนวนหนึ่ง อาจจะจำนวนห้าหมื่นหรือหนึ่งแสนคนจึงสามารถเข้าชื่อกันยื่นต่อศาลสูงให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้ ซึ่งประชาชนมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะถอดถอนนายกรัฐมนตรี โดยวิธีการดังกล่าวสอดคล้องกับข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง⁶²²

กล่าวโดยสรุป การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงทำให้เกิดกระบวนการตรวจสอบประวัติของผู้ที่จะลงสมัครเลือกตั้ง ประชาชน มวลชน และองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน ต่างมีเวลาที่จะตรวจสอบคุณสมบัติ ประวัติของผู้สมัคร ตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ทำให้รับรองได้ว่าผู้ที่ประชาชนจะตัดสินใจลงคะแนนเลือกจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติเพียบพร้อม และหากเคยกระทำผิดหรือปกปิดความผิดไว้ก็จะถูกฝ่ายตรงข้ามนำมาเสนอต่อสาธารณชนให้รับรู้ อันเป็นการตรวจสอบคุณสมบัติผู้สมัครที่ดีที่สุด ทำ

⁶²² http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrcinf/nrc2557-mod-ref011057.pdf, หน้า1,เข้าถึงเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2558

ให้เกิดการคัดกรองผู้สมัครนายกรัฐมนตรีได้มากขึ้น มิใช่แค่ต้องการคนมีชื่อเสียง ดารา หรือนักธุรกิจ ที่ไม่มีความรู้ทางการเมืองจะมาสมัครได้ ซึ่งต่างจากระบบการเลือกโดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอ ทำให้ประชาชนไม่มีโอกาสตรวจสอบประวัติได้อย่างละเอียดถี่ถ้วน สอดคล้องกับพฤติกรรมการ ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชนที่มีแนวโน้มเลือกพรรคการเมืองที่มีชื่อเสียงและเป็นที่ยอมรับ เพราะความสามารถของหัวหน้าพรรคการเมือง ทำให้มีแนวโน้มที่จะเลือกผู้นำพรรคการเมืองที่มีชื่อเสียง จึงไม่ต้องกังวลว่าจะได้บุคคลตามกระแสนิยมเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งแตกต่าง จากการเลือกโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่อาจเสนอชื่อบุคคลที่ไม่มีประสบการณ์แต่ได้รับเลือกให้ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และเกิดวิกฤตทางการเมืองขึ้นเมื่อไม่เป็นที่ยอมรับจากประชาชน

5.2 การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ตามรูปแบบรัฐบาล (Form of Government)

ระบบการเลือกตั้งแบบเดิมที่การได้มาซึ่งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องขึ้นอยู่กับการใช้อำนาจ ของสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดและเป็นผู้ตัดสินใจเลือกบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่ง ซึ่งวิธีการที่ กล่าวมานี้เป็นการเลือกบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารในระบบการปกครองรูปแบบ รัฐสภา นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารจึงมาจากการลงมติเลือกสรรโดยบรรดา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามธรรมเนียมทางการเมืองของระบบรัฐสภานั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่เข้ามาสู่ตำแหน่งโดยการเลือกตั้งของประชาชนจะต้องเลือกนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่สังกัด พรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร จากนั้นเมื่อได้นายกรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้คัดเลือกและแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นมาเป็นผู้ช่วยในการบริหารประเทศซึ่งโดย ส่วนใหญ่แล้วคณะรัฐมนตรีก็มาจากบรรดาผู้นำทางการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁶²³ จึงถือ ได้ว่าฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลในระบบรัฐสภานั้นมีที่มาจากสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นองค์กรสำคัญที่ใช้ อำนาจนิติบัญญัติ

ในลักษณะดังกล่าวความสัมพันธ์ของนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลถือได้ว่ากำเนิดขึ้นโดยรัฐสภา จึงนำมาสู่การจัดสรรโครงสร้างทางอำนาจในระบบรัฐสภาที่อำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา รัฐบาลจึง เป็นเพียงสถาบันหนึ่งที่ใช้อำนาจบริหารภายใต้การควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น รัฐสภาจึงมี ความสำคัญในฐานะให้ความชอบธรรมแก่ฝ่ายบริหาร เริ่มตั้งแต่การให้ความไว้วางใจในการแต่งตั้ง นายกรัฐมนตรี รวมทั้งให้การสนับสนุนในการดำเนินนโยบายและการบริหารประเทศ ตลอดจนถึงมี

⁶²³ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมือง:แนวความคิดและการพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ 21, (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2556), หน้า 274.

อำนาจให้นายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งโดยวิธีการลงมติไม่ไว้วางใจโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงกล่าวได้ว่ารัฐสภามีอำนาจควบคุมตรวจสอบรัฐบาล ซึ่งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภา⁶²⁴ ทั้งนี้ แม่นายกรัฐมนตรีจะอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภาแต่เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจมากเกินไป นายกรัฐมนตรีจึงสามารถใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ การตรวจสอบและถ่วงดุลในลักษณะดังกล่าวมีเพียงในระบบรัฐสภา เพราะความสัมพันธ์ที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารผูกพันความชอบธรรมในการใช้อำนาจ รัฐสภาจึงมีความชอบธรรมในการยุติรัฐบาลในขณะเดียวกันรัฐบาลจึงมีอำนาจยุติการใช้อำนาจของสภาผู้แทนราษฎร และคืนอำนาจให้แก่ประชาชนเป็นผู้ตัดสินโดยการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาใหม่⁶²⁵ จากกรณีดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารที่ขัดกับหลักการถ่วงดุลและตรวจสอบอำนาจ เนื่องจากฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเหนือฝ่ายบริหาร

อย่างไรก็ตาม เมื่อนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในประเทศไทย ความชอบธรรมในการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจึงมีที่มาจากมติของประชาชน จึงเป็นเหตุที่ทำให้ความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจระหว่างรัฐสภาที่มีต่อนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เพราะรัฐสภามีใช้สถาบันที่เป็นผู้ให้กำเนิดรัฐบาลอย่างเช่นในระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิมแล้ว ดังนั้น เมื่อนายกรัฐมนตรีสามารถบริหารประเทศโดยไม่ต้องอาศัยความชอบธรรมในการให้ความไว้วางใจจากรัฐสภาอีกต่อไปแล้ว จึงควรนำกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในระบบรัฐสภามาใช้อย่างสอดคล้องและเหมาะสม ทั้งนี้มีกรณีตัวอย่างเช่น ประเทศอิสราเอลที่เคยนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ประยุกต์กับระบบการใช้อำนาจระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาซึ่งยึดโยงตามรูปแบบรัฐสภาแบบดั้งเดิมนั้น กลับส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองในระบบรัฐสภาเป็นอย่างมาก

กล่าวคือ เมื่อตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของประเทศอิสราเอลเข้าสู่ตำแหน่งโดยการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งประเทศ ในทางทฤษฎีแล้วนายกรัฐมนตรีจึงมีความอิสระในการใช้อำนาจบริหารโดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์จากการสนับสนุนของสภานิติบัญญัติ⁶²⁶ อย่างไรก็ตาม เพราะประเทศอิสราเอลคาดการณ์ว่าระบบดังกล่าวจะทำให้นายกรัฐมนตรีและฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งเป็นอย่างมาก เพื่อป้องกันมิให้นายกรัฐมนตรีมีความแข็งแกร่งจนใช้อำนาจเกินขอบเขต รัฐธรรมนูญ

⁶²⁴ มานิตย์ จุมปา, หลักรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2557), หน้า 37.

⁶²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

⁶²⁶ Emanuele Ottolenghi, "Why Direct Election Failed in Israel" Aviable form: http://muse.jhu.edu/journals/journal_of_democracy/v012/12.4ottolenghi.html, [2014,26July], p114.

แห่งประเทศอิสราเอล ค.ศ. 1992 จึงบัญญัติให้รัฐสภายังคงมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบ นายกรัฐมนตรีที่มีความชอบธรรมมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนทั้งประเทศ ทั้งที่หากยึดตาม ความสัมพันธ์ของหลักการแยกอำนาจแล้ว จึงถือว่าฝ่ายบริหารมีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจแยก ออกจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ดังนั้นการกำหนดกลไกการถ่วงดุลอำนาจโดยให้สภาเนสเซตยังสามารถ ใช้กลไกการยื่นมติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาล ซึ่งเป็นกลไกการตรวจสอบและ ถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติแบบดั้งเดิมตามระบบรัฐสภา ด้วยการลงมติอย่างเปิดเผย ไม่ไว้วางใจในจำนวนเสียงไม่น้อยกว่า 61 เสียงจากจำนวนสมาชิกสภาเนสเซตทั้งหมด 120 เสียง⁶²⁷ หรือจำนวนเสียงที่ต้องมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาเนสเซตที่เหลืออยู่⁶²⁸ จึงกลับสร้าง ปัญหาให้กับนายกรัฐมนตรีที่มาจากความชอบธรรมโดยประชาชนเป็นอย่างมาก ในที่สุดแล้วนายกรัฐมนตรีจึงไม่สามารถใช้ความชอบธรรมจากประชาชนมาสร้างคณะรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่กับจำเป็นต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมหลายพรรคการเมืองที่มาจากความเป็นสมาชิกสภาเนสเซต เพื่อป้องกันมิให้ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีจึงไร้ซึ่งเสถียรภาพในการบริหารประเทศเช่นเคย และในที่สุดเมื่อบริหารประเทศต่อไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพจึงจำเป็นต้องประกาศยุบสภาเนสเซต⁶²⁹ จะเห็นได้ว่าความล้มเหลวของระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงสำหรับประเทศอิสราเอลนั้น เป็นผล มาจากการจัดสรรความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่สอดคล้องกับรูปแบบรัฐบาลตามหลักการแบ่งแยก อำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการทางประชาธิปไตยที่มีความสำคัญต่อระบบการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ อันเป็นหลักการสำคัญที่ช่วยสนับสนุนให้การใช้อำนาจได้รับการ ตรวจสอบและถ่วงดุลกันระหว่างผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติกับผู้ใช้อำนาจบริหารในฐานะตัวแทนของ ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งหลักการแบ่งแยกอำนาจนี้นำมาสู่การจัดสรรการออกแบบ การปกครองให้เป็นระบบและสัมพันธ์กับที่มาของความชอบธรรมในการใช้อำนาจอธิปไตย โดยมี จุดประสงค์สำคัญคือป้องกันการใช้อำนาจอย่างเกินของเขตจึงนำมาสู่แนวคิดที่จะต้องมีการจำกัดการ ใช้อำนาจของผู้ปกครอง⁶³⁰ ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบันหมายถึงการจำกัดการใช้อำนาจของ ผู้แทนประชาชนในการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร แนวคิดดังกล่าวเกิดเป็นนิยามว่า

⁶²⁷ “HOW DOES THE KNESSET WORK” ,<http://www.mfa.gov.il/mfa/aboutisrael/history/pages/elections%20in%20israel%201996%20-%20background.aspx>

⁶²⁸ “Direct Election of the Prime Minister”,<http://mfa.gov.il/MFA/MFA-Archive/2001/Pages/Direct%20Election%20of%20the%20Prime%20Minister.aspx>

⁶²⁹ David Clayman, “The Long Hot Israeli Summer” [online],2012.Available from , <http://jcpa.org/wp-content/uploads/2012/12/JerusalemLetterViewpoints388.pdf>, [2015,26April].

⁶³⁰ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, เอกสารประกอบการเรียนบรรยายวิชาหลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย, คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551, หน้า 245.

อำนาจของรัฐมีอยู่สามอำนาจด้วยกัน ประการแรกคืออำนาจในการออกกฎหมายหรือเรียกว่าอำนาจนิติบัญญัติ ประการที่สองคืออำนาจในการดูแลความสงบเรียบร้อยแทนประชาชนทั้งภายในและภายนอกซึ่งเรียกว่าอำนาจบริหาร และประการที่สามคืออำนาจในการบังคับใช้กฎหมายให้มีการลงโทษควบคุมบุคคลที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือที่เรียกว่าอำนาจตุลาการ การแยกการใช้อำนาจทั้งสามเป็นบ่อเกิดหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันและกัน (Check and Balance) ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญที่ช่วยเป็นหลักประกันในการดำเนินการใช้อำนาจของแต่ละอำนาจไม่ให้ละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน⁶³¹ ทั้งนี้การบัญญัติลักษณะของการแบ่งแยกอำนาจในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นโดยมองเตรสกีเออซึ่งนักวิชาการทางการเมืองต่างนำเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตรสกีเออมาออกแบบรูปแบบการปกครองที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์เชิงอำนาจอันส่งผลต่อการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน ซึ่งแบ่งลักษณะออกเป็นรูปแบบของรัฐบาล (Form of Government) ออกแบบตามความเคร่งครัดของการยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจ รวมทั้งพัฒนารูปแบบของการได้มาซึ่งรัฐบาลแบ่งออกเป็นสามประเภทใหญ่ดังต่อไปนี้

รูปแบบแรกคือ รูปแบบรัฐบาลในระบบรัฐสภาที่รัฐบาลมาจากรัฐสภา รัฐบาลจึงต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ผ่านกระบวนการตั้งกระทู้ถาม และการอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยรัฐสภา⁶³²

รูปแบบที่สองคือ รูปแบบรัฐบาลในระบบประธานาธิบดี ซึ่งประธานาธิบดีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารและประมุขของประเทศมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งประเทศจึงต้องรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง สภาคองเกรสจึงไม่มีอำนาจในการอภิปรายไม่ไว้วางใจประธานาธิบดีและประธานาธิบดีไม่สามารถยุบสภาได้⁶³³

รูปแบบที่สามคือ รูปแบบรัฐบาลในระบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา ซึ่งประธานาธิบดีในฐานะประมุขและหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนจึงต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ในขณะที่เดียวกันเมื่อประธานาธิบดีในระบบดังกล่าวแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา นายกรัฐมนตรีจึงต้องรับผิดชอบต่อประธานาธิบดีและรับผิดชอบต่อรัฐสภา รัฐสภาจึงมีสิทธิเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาล ในขณะที่เดียวกันประธานาธิบดีก็มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร⁶³⁴

ด้วยเหตุนี้ การนำระบบการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในประเทศไทย เพื่อให้อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติแยกออกจากกัน ทั้งสองอำนาจจึงมีที่มาของฐานอำนาจมาจากประชาชนโดยตรง จึงควรจะต้องโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาใหม่ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตาม

⁶³¹ มานิตย์ จุมปา, หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2557), หน้า 29.

⁶³² สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองแนวความคิดและการพัฒนา, หน้า 275.

⁶³³ มานิตย์ จุมปา, หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 43,

⁶³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 48.

หลักการที่ถูกต้องของการแบ่งแยกอำนาจและการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ ถึงแม้ว่าการนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีมาใช้จะเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงการเข้าสู่ตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีที่ยังคงเป็นเพียงหัวหน้าผู้ใช้อำนาจบริหารมิได้กลายเป็นประธานาธิบดี และยังคงใช้อำนาจบริหารในรัฐสภาเช่นเดิม ดังนั้น การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ โดยยังคงให้รัฐสภามีอำนาจผ่านการตั้งกระทู้ถาม รวมถึงการเปิดอภิปรายทั่วไป แต่สำหรับการถ่วงดุลอำนาจโดยการการอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีได้อยู่หรือไม่ ในทางกลับกัน นายกรัฐมนตรียังสามารถใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้หรือไม่ เพราะทั้งสองสถาบันทางอำนาจต่างก็มีความชอบธรรมมาจากประชาชนโดยตรงทั้งสิ้น

แต่เดิมภายใต้กลไกของธรรมเนียมการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทย⁶³⁵ รัฐธรรมนูญได้กำหนดกลไกในการตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากการลงมติอภิปรายไม่ไว้วางใจ ดังนี้

การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อฟังความคิดเห็น⁶³⁶ เป็นกลไกหนึ่งที่เปิดให้รัฐบาลสามารถสอบถามความคิดเห็นของบรรดาสมาชิกรัฐสภา แต่การเปิดอภิปรายดังกล่าวรัฐธรรมนูญห้ามมิให้รัฐสภาลงมติในปัญหาที่อภิปราย จึงถือได้ว่าเป็นการประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติ⁶³⁷

การตั้งกระทู้ถาม (Question) ทั้งกระทู้ถามทั่วไปและกระทู้ถามสด โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เพื่อสอบถามเกี่ยวกับการบริหารในหน้าที่ของฝ่ายบริหาร และให้เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ถูกตั้งกระทู้ถามเป็นผู้ชี้แจงเหตุผลด้วยตนเอง⁶³⁸



⁶³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

⁶³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 161 “สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรานี้ จะกระทำได้ครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง”

⁶³⁷ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เล่ม 2, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 63.

⁶³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 162 “ในกรณีที่มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเพื่อตั้งกระทู้ถามในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ หรือการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใด ให้เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นต้องเข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเพื่อชี้แจงหรือตอบกระทู้ถามในเรื่องนั้นด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ทำให้ไม่อาจเข้าชี้แจงหรือตอบกระทู้ แต่ต้องแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาทราบก่อนหรือในวันประชุมสภาในเรื่องดังกล่าว

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระจากมติพรรคการเมืองในการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ”

สำหรับการยื่นกระทู้ถาม⁶³⁹ คือเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยคำถามจะเป็นกรณีเกี่ยวกับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของรัฐบาล นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้เมื่อเห็นว่ายังไม่ควรเปิดเผยในกรณีที่เป็นคำถามเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ทั้งนี้การยื่นกระทู้ถามแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ กระทู้ถามสด ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นหนังสือแจ้งต่อประธานรัฐสภาในวันที่มีการประชุมที่มีวาระการตอบกระทู้ถามก่อนเริ่มการประชุมในวันนั้น กับกระทู้ถามทั่วไป ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือและยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยมีข้อความในข้อเท็จจริงหรือนโยบายและระบุว่าจะให้ตอบในที่ประชุมสภาหรือในราชกิจจานุเบกษา⁶⁴⁰

วัตถุประสงค์ของกลไกการตั้งกระทู้ถาม การเปิดโอกาสให้บรรดาสมาชิกในรัฐสภาซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติได้ตรวจสอบการใช้อำนาจและการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร เพื่อให้ประชาชนโดยทั่วไปได้ทราบถึงกระบวนการทำงานว่าถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชนหรือไม่ ทั้งนี้ การตั้งกระทู้ถามเป็นวิธีการที่เปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีหรือบรรดารัฐมนตรีมีโอกาสตอบคำถามเพื่อสร้างความกระจ่างให้แก่ประชาชน เพราะการตั้งกระทู้ถามเปรียบเสมือนการตั้งข้อกล่าวหาต่อคณะรัฐมนตรี แต่ยังคงเปิดโอกาสให้ผู้ถูกตั้งกระทู้ถามได้แก้ต่างอย่างมีเหตุผล การตั้งกระทู้ถามจึงเป็นหนึ่งในกระบวนการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจและ

⁶³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 “มาตรา 157 การบริหารราชการแผ่นดินเรื่องใดที่เป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือที่เป็นเรื่องเร่งด่วน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มประชุมในวันนั้นว่าจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องนั้นโดยไม่ต้องระบุคำถาม และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุเรื่องดังกล่าวไว้ในวาระการประชุมวันนั้น

การถามและการตอบกระทู้ตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้สัปดาห์ละหนึ่งครั้ง และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินนั้นได้เรื่องละไม่เกินสามครั้ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร” และ

“มาตรา 162 ในกรณีที่มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเพื่อตั้งกระทู้ถามในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ หรือการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใด ให้เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นต้องเข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเพื่อชี้แจงหรือตอบกระทู้ถามในเรื่องนั้นด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ทำให้ไม่อาจเข้าชี้แจงหรือตอบกระทู้ แต่ต้องแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาทราบก่อนหรือในวันประชุมสภาในเรื่องดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระจากมติพรรคการเมืองในการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ”

⁶⁴⁰ “คู่มือแนวทางการร่างญัตติและกระทู้ถาม”,

<http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw>

[_parcy/download/article/article_20120924170003.doc](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw/_parcy/download/article/article_20120924170003.doc), (เข้าถึงเมื่อ 24 กรกฎาคม 2558).

การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารแต่เป็นกระบวนการที่ไม่ถึงขนาดร่วมกันลงมติทำให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องออกจากตำแหน่ง อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีมักไม่ค่อยตอบจึงไม่ค่อยได้ผลในการควบคุมการบริหาร และเป็นเรื่องระหว่างรัฐมนตรีกับรัฐสภาตัวต่อตัวเท่านั้น⁶⁴¹

ดังนั้น การตั้งกระทู้ถามสามารถใช้ได้เพราะเป็นกระบวนการตรวจสอบการทำหน้าที่ของรัฐบาลโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งไม่ว่าจะอยู่ภายใต้รูปแบบรัฐบาล ในระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดี หรือ ระบบกึ่งประธานาธิบดีก็รัฐสภา⁶⁴² ต่างก็มีกระบวนการตรวจสอบโดยวิธีนี้ทั้งสิ้น

การอภิปรายไม่ไว้วางใจ เป็นกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐบาลในระบบการปกครองที่มีรูปแบบของรัฐบาลยึดโยงกับความสัมพันธ์กับรัฐสภาตั้งแต่กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร รวมทั้งส่งผลต่อการจัดตั้งคณะรัฐบาล นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจึงมาจากสภาผู้แทนราษฎรและมักมีฐานะเป็นบุคคลชั้นนำที่มีอำนาจในการตัดสินใจในพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น นายกรัฐมนตรีจึงมีสองสถานะคือ หัวหน้าฝ่ายบริหารและถือเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีจึงสามารถใช้อำนาจบริหารเป็นอำนาจหลักขณะเดียวกันยังคงสามารถใช้อำนาจทางนิติบัญญัติในการเสนอกฎหมายได้ รวมทั้งสามารถใช้อำนาจทางนิติบัญญัติผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกันกับคณะรัฐบาล ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ที่มีผลในเชิงอำนาจในลักษณะควบรวมไว้ที่สถาบันรัฐสภาเป็นสถาบันสูงสุดและเป็นใหญ่เหนืออำนาจบริหาร

ด้วยเหตุแห่งความสัมพันธ์ที่ฝ่ายบริหารมาจากมติการเลือกสรรโดยรัฐสภาผ่านสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติสร้างความชอบธรรมในการดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหารที่ยังคงยึดโยงประชาชนแบบทางอ้อม ดังนั้น การทำงานและการเข้าสู่ตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลจึงต้องอาศัยความชอบธรรมจากรัฐสภาผ่านกระบวนการใช้อำนาจของสภาผู้แทนราษฎรผ่านการตั้งกระทู้ถาม วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล ฝ่ายบริหารจึงต้องรับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภาในการให้ความไว้วางใจโดยสภาผู้แทนราษฎร⁶⁴³ เมื่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล มีที่มาจากรัฐสภาจึงต้องรับผิดชอบต่อและตกอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภา แต่เพื่อป้องกันมิให้เกิดการกลั่นแกล้งทางการเมือง ในรูปแบบการปกครองระบบรัฐสภาจึงให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีที่จะสามารถใช้อำนาจประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ ซึ่งอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร เกิดขึ้นได้ในรูปแบบการปกครองระบบรัฐสภาเนื่องจาก

⁶⁴¹ “ระบบถ่วงดุลระหว่างสภากับรัฐบาล”, <http://www.law.cmu.ac.th/law2011/journal/e1413649639.doc>, (เข้าถึงเมื่อ 24 กรกฎาคม 2558)

⁶⁴² มานิตย์ จุมปา, *หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ*, หน้า 48.

⁶⁴³ “Checking the work of government”, [online], 2015. Available from: <http://www.parliament.uk/about/how/role/scrutiny/>, [2015, April , 17].

ความสัมพันธ์ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับรัฐบาลซึ่งมาจากวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจจากสภาผู้แทนราษฎรนำมาสู่การที่นายกรัฐมนตรีมีสองสถานะคือ 1) มีฐานะเป็นหัวหน้าพรรคที่มีฐานเสียงส่วนมากในสภาสามัญ และ 2) มีฐานะเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลหรือหัวหน้าฝ่ายบริหารสูงสุดจึงจำเป็นต้องมีอำนาจที่นำเกรงขามและสามารถควบคุมการทำงานของคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลได้เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพในการทำงาน ดังนั้น การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรหากไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาสามัญ⁶⁴⁴ จึงเป็นการให้อำนาจตามความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลที่เมื่อผู้ถูกแต่งตั้งไม่ได้รับความชอบธรรมจากผู้ก่อตั้งแล้วอันเกิดจากความผิดพลาดในการเลือกนายกรัฐมนตรีของตนแล้วจึงควรรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจของตนโดยการยอมรับผลของการยุบสภาที่ทำให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีหมดสภาพในรัฐสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาสามัญก็หมดสภาพไปด้วย

ทั้งนี้ การถ่วงดุลอำนาจที่เป็นผลทำให้ทั้งรัฐบาลและรัฐสภาสูญสิ้นไปตามรูปแบบรัฐบาลในระบบรัฐสภา จึงไม่สามารถทำได้ในการปกครองรูปแบบประธานาธิบดีที่ประมุขที่มีการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด เนื่องจากรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติในระบบประธานาธิบดีมีความแตกต่างจากระบบรัฐสภาอย่างสิ้นเชิง ด้วยเหตุที่สภาองเกรสผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติไม่ใช่ผู้ให้ความชอบธรรมในการเข้าสู่ตำแหน่งของฝ่ายบริหาร ดังนั้น ประธานาธิบดีจึงไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อสภาองเกรส เพราะการดำรงอยู่ในตำแหน่งของประธานาธิบดีไม่ต้องขึ้นอยู่กับสภาองเกรสว่าจะต้องให้ความไว้วางใจในการบริหารประเทศหรือไม่ ดังนั้น เมื่อประธานาธิบดีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมถึงสมาชิกวุฒิสภาในฐานะตัวแทนมลรัฐ ต่างมาจากการเลือกตั้งอันเป็นตัวแทนผู้ใช้อำนาจบริหารและนิติบัญญัติโดยตรงจากประชาชน จึงไม่มีผู้ใช้อำนาจใดสามารถมีอำนาจเหนืออีกฝ่ายได้จนสามารถล้มล้างความชอบธรรมในการดำรงอยู่ในตำแหน่งทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้ ดังนั้น การจะล้มเลิกหรือเปลี่ยนแปลงประธานาธิบดีหรือสภาองเกรส จะต้องขึ้นอยู่กับการให้ความชอบธรรมและการตัดสินใจโดยประชาชนเท่านั้น ด้วยเหตุดังกล่าว จึงทำให้สภาองเกรสไม่สามารถให้ความไว้วางใจแก่ประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรีได้ และประธานาธิบดีจึงไม่มีอำนาจในการยุบสภาองเกรส เพราะทั้งสองต่างก็มาจากการตัดสินใจของประชาชน

เมื่อการเข้าสู่ตำแหน่งประธานาธิบดีขึ้นอยู่กับมติของประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ประธานาธิบดีจึงต้องอาศัยความชอบธรรมของประชาชนในการบริหารประเทศ จึงถึงว่า

⁶⁴⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ: แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ, หน้า 148.

ประธานาธิบดีต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อประชาชนโดยตรง⁶⁴⁵ ประชาชนจึงสามารถใช้อำนาจในการถอดถอนประธานาธิบดี รวมทั้งสามารถใช้อำนาจถอดถอนสมาชิกสภาองเกรส ซึ่งประชาชนมีความเห็นว่าใช้อำนาจทางบริหารหรืออำนาจทางนิติบัญญัติไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในลักษณะที่ก่อให้เกิดความร้ายแรงได้ เช่นมีพฤติกรรมผิดจริยธรรมอย่างร้ายแรง หรือมีการกระทำส่อไปทางทุจริต ทั้งนี้การถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยวิธีการ (Impeachment) ประชาชนคือบุคคลสำคัญในการริเริ่มให้กระบวนการตรวจสอบเกิดขึ้น แต่กระบวนการตรวจสอบและการตัดสินต่างขึ้นอยู่กับสภาองเกรสและสถาบันตุลาการของประเทศ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาบัญญัติให้อำนาจการบริหารเป็นของประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา

อย่างไรก็ตาม สำหรับรูปแบบรัฐบาลในระบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภาที่พัฒนาขึ้นโดยประเทศฝรั่งเศสนั้น ยังคงจัดโครงสร้างของรูปแบบรัฐบาลโดยให้นายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาผ่านกระบวนการถ่วงดุลอำนาจโดยสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีกับคณะรัฐบาลได้

สำหรับรูปแบบรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ของประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์โดยตรงต่อประชาชน โดยยกฐานะประมุขของประเทศให้มีความสำคัญในการถ่วงดุลอำนาจรัฐสภามากขึ้น ประธานาธิบดีจึงมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ประกอบกับต้องสร้างสมดุลทางอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่ปรับให้สอดคล้องกับการถ่วงดุลอำนาจในรัฐสภามากขึ้นพร้อมกับการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้แก่ประธานาธิบดีและฝ่ายบริหารในรัฐสภา และเคารพต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน⁶⁴⁶ ด้วยการสร้างฝ่ายบริหารแบบทวิภาค (L'exécutif bicéphale) อันประกอบไปด้วยประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรี⁶⁴⁷ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นกับความสัมพันธ์ในรูปแบบการปกครองระบอบรัฐสภา จึงให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ด้วยเหตุนี้การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและการจัดตั้งรัฐบาลของระบบกึ่งประธานาธิบดี จึงมาจากการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี โดยจะแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีมาจากพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในสภา⁶⁴⁸ ซึ่งการจัดสรรวิธีเข้าสู่ตำแหน่งของฝ่ายบริหารโดยให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนโดยตรง แล้วจึงสามารถใช้อำนาจที่มาจากความชอบ

⁶⁴⁵ Arend Lijphart, *Oxford Readings in Politics and Government : Parliamentary versus Presidential Government*, (New York: Oxford University Press Inc.), p 43.

⁶⁴⁶ John Bell, *French Constitutional Law*, (New York: Oxford University Press Inc.1992), p. 13.

⁶⁴⁷ “คณะรัฐมนตรีของประเทศไทย (ตอนที่ 1)”, Available form: 13 กุมภาพันธ์ 2554, <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1555>, เข้าถึงเมื่อ 24 กรกฎาคม 2558.

⁶⁴⁸ เรื่องเดียวกัน.

ธรรมของประชาชนมาแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องอาศัยการเลือกสรรจากสภาผู้แทนราษฎรในการเข้าสู่ตำแหน่งอีกต่อไป ทำให้เกิดการจัดสรรอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารจนสามารถสร้างดุลยภาพทางอำนาจระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับประธานาธิบดี จากการที่ประธานาธิบดีคือประมุขสูงสุดและเป็นหัวหน้ารัฐบาลอันเป็นลักษณะเดียวกับฝ่ายบริหารในระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาทำให้การบริหารงานทุกอย่างอยู่ภายใต้การควบคุมและประธานาธิบดีคือผู้กำหนดนโยบายทางการบริหาร การให้นายกรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีทำให้ลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างประธานาธิบดีกับนายกรัฐมนตรี โดยการสร้างความสัมพันธ์ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ปฏิบัตินโยบายของประธานาธิบดีเป็นการประกันว่าอำนาจของประธานาธิบดีย่อมเหนือกว่านายกรัฐมนตรีเพื่อป้องกันการเผชิญหน้ากันระหว่างประธานาธิบดีกับนายกรัฐมนตรีเพราะทั้งคู่ต่างทำหน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร

ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดโครงสร้างทางอำนาจที่ให้นายกรัฐมนตรีอยู่ภายใต้การควบคุมของประธานาธิบดีแล้วจึงต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อประธานาธิบดี และจะต้องจัดตั้งคณะรัฐบาลที่ช่วยสนับสนุนนโยบายของประธานาธิบดีให้สามารถควบคุมรัฐสภาหรือเป็นตัวแปรของการขับเคลื่อนทำให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถโน้มเอียงเข้ามาเห็นชอบในการดำเนินการบริหารได้ จึงทำให้การบริหารมีเสถียรภาพเมื่อนายกรัฐมนตรีจะเป็นพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามกับประธานาธิบดีก็ตาม⁶⁴⁹ ทั้งนี้ การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรทำให้นายกรัฐมนตรีมีสองสถานะคือหัวหน้าฝ่ายบริหารในรัฐสภาที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบต่อประธานาธิบดีแล้ว ยังดำรงในสถานะผู้นำสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา เช่นตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามระบบรัฐสภาดั้งเดิม ซึ่งหากถูกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจะต้องลาออก และประธานาธิบดีจึงจัดให้มีแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่เข้ามา ในกรณีคณะรัฐมนตรีมีปัญหาการทำงานภายใต้รัฐสภาประธานาธิบดีย่อมมีความชอบธรรมในการประกาศยุบสภา เพื่อคืนอำนาจให้แก่ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทิศทางของรัฐสภา ซึ่งการให้อำนาจยุบสภาของประธานาธิบดีย่อมกระทำได้เพราะถือว่านายกรัฐมนตรีที่แต่งตั้งนั้นมีความสัมพันธ์ยังคงยึดโยงต่อประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก่อนที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยประธานาธิบดี

จากการศึกษารูปแบบรัฐบาลทั้งสามระบบโดยมีฐานแนวคิดมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเอนั้น ย่อมสัมพันธ์ต่อระบบการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจและความรับผิดชอบ ที่ฝ่ายบริหารมีต่อรัฐสภา ประมุขของรัฐ และประชาชน ในกรณีนี้ หากการเปลี่ยนวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามใช้ระบบการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งประเทศแล้ว ประชาชนจึงกลายเป็น

⁶⁴⁹ ชาญชัย แสงศักดิ์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ:แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ*, หน้า 299-300.

ผู้ตัดสินใจสุดท้ายอันมีผลต่อการเข้าสู่ตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี เพราะฉะนั้น นายกรัฐมนตรีในระบบที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชนจึงมีลักษณะของความสัมพันธ์กับรัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติเหมือนกับรูปแบบรัฐบาลในระบบประธานาธิบดี

เมื่อตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในรูปแบบการปกครองประเทศไทยอยู่ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร แยกต่างหากจากตำแหน่งประมุขของประเทศ แต่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารแทนประชาชน จึงถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริงที่มาจาก การเลือกตั้ง ดังนั้น ความชอบธรรมในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจึงขึ้นอยู่กับอำนาจในการตัดสินใจของประชาชนตามหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนโดยยึดหลักเสียงข้างมาก เช่นเดียวกับประธานาธิบดีในระบบการปกครองแบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา รวมถึงประธานาธิบดีในระบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา ที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในประเทศเช่นเดียวกัน การเข้ามาสู่ตำแหน่งของหัวหน้าฝ่ายบริหารทั้งหมด ที่กล่าวมานี้ มีลักษณะเหมือนกันคือ ปราศจากการตัดสินใจที่ขึ้นอยู่กับรัฐสภาที่เป็นสถาบันหลักในการให้ความชอบธรรมในการเข้าสู่ตำแหน่งอย่างเช่นรัฐบาลในระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิมที่ความเป็นอยู่ของฝ่ายบริหารมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ นายกรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาอย่างดั้งเดิมจึงต้องขึ้นอยู่กับความไว้วางใจของรัฐสภา แต่การให้ประชาชนเป็นผู้เลือกหัวหน้าฝ่ายบริหารนั้นเป็นการใช้อำนาจโดยประชาชนเป็นผู้กำหนดตัวผู้นำฝ่ายบริหาร ประชาชนคือผู้ให้ความชอบธรรมในการเข้าสู่ตำแหน่งทั้งนายกรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดีในวิธีการดังกล่าวจึงมาจากประชาชนโดยตรง อันเป็นหัวใจสำคัญตามหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและหลักการแยกอำนาจอย่างเด็ดขาด ด้วยเหตุดังกล่าว นายกรัฐมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงมีความสัมพันธ์ที่แยกออกจากรัฐสภา รัฐสภาจึงไม่สามารถใช้อำนาจตัดสินใจความเป็นอยู่ของนายกรัฐมนตรีและฝ่ายบริหารอีกต่อไปได้ ดังนั้น สถาบันผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติจึงหมดความชอบธรรมไม่สามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารที่มาจากประชาชนอีกต่อไป

เมื่อระบบนายกรัฐมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชนโดยตรง ได้ส่งผลให้โครงสร้างทางรัฐสภาแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว นายกรัฐมนตรีจึงไม่จำเป็นต้องมีอำนาจควบคุมการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน โดยการใช้อำนาจอยุบสภาถ่วงดุลอำนาจตามกระบวนการในระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิม เพราะหากคำนึงถึงศักดิ์ศรีในความชอบธรรมเข้าสู่ตำแหน่งแล้ว ทั้งนายกรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎรต่างก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเหมือนกัน เท่ากับว่าทั้งอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติมีความชอบธรรมมาจากประชาชน เฉก เช่นกับสถานะของประธานาธิบดีกับสมาชิกสภาองเกรส ซึ่งในระบบการปกครองดังกล่าว ประธานาธิบดีไม่อาจใช้อำนาจยุบสภาองเกรสที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนประชาชนได้ ในการ

กลับกันสภาองค์กรก็ไม่มีอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจการทำงานของประธานาธิบดีที่ใช้อำนาจบริหารแทนประชาชนโดยตรงเช่นกัน จึงเป็นการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันอย่างเหมาะสม⁶⁵⁰

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ทำให้รูปแบบรัฐบาลที่ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรือการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีมาจากประชาชนโดยตรงนี้ ไม่สามารถอยู่ภายใต้การใช้อำนาจของอภิปรายไม่ไว้วางใจของรัฐบาล ตามรูปแบบรัฐบาลแบบดั้งเดิมได้ จึงจำเป็นต้องออกแบบกลไกการถ่วงดุลอำนาจที่เหมาะสมกับการที่ฝ่ายบริหารมีความชอบธรรมและอิสระในการทำงานที่มีความมีเสถียรภาพไม่ต้องขึ้นอยู่กับความไว้วางใจของรัฐบาลอีกต่อไป

ด้วยเหตุนี้จึงยังคงต้องอาศัยกลไกการถ่วงดุลอำนาจที่มีผลทำให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่นเดียวกับตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนี้

“มาตรา 164 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อ ร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274⁶⁵¹ ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 270⁶⁵² ออกจากตำแหน่งได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน

⁶⁵⁰ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมือง:แนวความคิดและการพัฒนา, หน้า 285.

⁶⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 274 “ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายวญผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณาพิพากษา...

...ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาตามวรรคหนึ่ง เป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดดังกล่าวจะยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อให้ดำเนินการตามมาตรา 250 (2) หรือจะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อขอให้ตั้งผู้ไต่สวนอิสระตามมาตรา 276 ก็ได้ แต่ถ้าผู้เสียหายได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ต่อเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่รับดำเนินการไต่สวน ดำเนินการล่าช้าเกินสมควร หรือดำเนินการไต่สวนแล้วเห็นว่าไม่มีมูลความผิดตามข้อกล่าวหา”

⁶⁵² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 274 “ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายวญผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้...”

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

กระบวนการดังกล่าวคือวิธีการถอดถอนโดยการขับออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ซึ่งเป็นวิธีการที่ใช้ในระบบการปกครอง ทั้งรูปแบบรัฐสภา รูปแบบประธานาธิบดี และรูปแบบกึ่งประธานาธิบดี แต่การถอดถอนกรณีดังกล่าวอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่า จะต้องปรากฏผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดอาญาอย่างร้ายแรงหรือทรยศต่อชาติ สำหรับกรณีการถอดถอนประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา⁶⁵³ สำหรับประเทศไทยนั้น การถอดถอนจะต้องระบุพฤติการณ์ และข้อเท็จจริงให้ชัดเจนเป็นข้อ ๆ ว่ามีพฤติกรรมร้ายแรงผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอย่างไร⁶⁵⁴ ทั้งนี้กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระนั้น นอกจากให้ประชาชนเป็นผู้เริ่มต้นในกระบวนการสมาชิกรัฐสภายังสามารถเข้าชื่อเพื่อดำเนินการถอดถอนได้⁶⁵⁵ เนื่องจากในกรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีความผิดที่ร้ายแรงจึงควรให้อำนาจแต่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจโดยเฉพาะฝ่ายบริหาร มิให้ใช้อำนาจไปในการไม่ถูกต้องได้⁶⁵⁶ จึงจำเป็นต้องขับออกตำแหน่งสำคัญก่อนครบวาระไปวิธีการดังกล่าวจึงสามารถใช้ได้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกคน และถือว่าเป็นกระบวนการกล่าวหาที่ต้องผูกพันกับกระบวนการไต่สวนความผิดต่อไป ดังนั้น ไม่ว่าจะการปกครองในระบบใดก็จะมีกระบวนการถอดถอนและขับออกจากตำแหน่งซึ่งกระบวนการถอดถอนขับออกจากตำแหน่งดังกล่าวถือเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้ใช้อำนาจแทนประชาชนสามารถอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนสามารถก่อความเสียหายที่เป็นภัยร้ายแรงต่อไปได้⁶⁵⁷ ซึ่งวิธีการถอดถอนโดยการขับออกจากตำแหน่งนั้นเป็นจะสามารถกระทำต่อเมื่อพบว่ามีกรกระทำผิดที่ร้ายแรง ซึ่งต่างจากวิธีการถ่วงดุลอำนาจ

⁶⁵³ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมือง:แนวความคิดและการพัฒนา, หน้า 283.

⁶⁵⁴ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เล่ม 2, หน้า 5.

⁶⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 271 “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้ตามมาตรา 164”

⁶⁵⁶ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมือง:แนวความคิดและการพัฒนา, หน้า 283.

⁶⁵⁷ “แนวคิดการออกจากตำแหน่ง”, Aviable form:;http://digi.library.tu.ac.th/thesis/la/0989/11CHAPTER_3.pdf, (เข้าถึงเมื่อ 24 กรกฎาคม 25558).

ฝ่ายบริหารโดยวิธีการลงมติอภิปรายไม่ไว้วางใจที่สามารถจะลงมติให้ฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่ง
อย่างไรก็ได้ เพียงแค่มีการบริหารงานที่ไม่เป็นที่พอใจหรือไม่ไว้วางใจจากรัฐสภา

เมื่อการนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงทำให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีไม่
สามารถถูกถ่วงดุลทางอำนาจโดยวิธีการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายไม่ไว้วางใจได้แล้ว จึง
สมควรสร้างกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจเสริมขึ้นมาใหม่ ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของ
การบริหารแผ่นดินส่วนท้องถิ่นทั้งในต่างประเทศและประเทศไทย เมื่อฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้ง
โดยตรงของประชาชน ฝ่ายบริหารจึงสมควรต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชน โดยการนำวิธีการ
ถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Recall) โดยการลงมติถอดถอนบุคคลโดยใช้หลักการเสียงข้างมากมาใช้
ในการถ่วงดุลอำนาจแก่ฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เพียงแค่ฝ่ายบริหารไม่สมควรอยู่ในตำแหน่งอีกต่อไปหรือใช้
อำนาจบริหารไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนก็สามารถถอดถอนได้ โดยไม่จำเป็นว่าฝ่าย
บริหารจะต้องถึงขนาดกระทำผิดร้ายแรงต่อชาติ อย่างไรก็ตามการขับออกจากตำแหน่งที่ยังคงใช้เป็นหนึ่ง
ในวิธีการตรวจสอบในปัจจุบัน จึงสมควรนำวิธีการถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Recall) มาใช้แทนการ
ให้อำนาจรัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อให้นายกรัฐมนตรีและ
คณะรัฐมนตรีที่มาจากประชาชนได้รับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชน อันสอดคล้องกับแนวคิดอำนาจ
อธิปไตยเป็นของประชาชน เมื่อฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นเพียงตัวแทนของประชาชน จึงต้อง
ปฏิบัติตนให้เหมาะสมและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชน ซึ่งตรงตามแนวคิดสัญญา
ประชาชนที่รัฐบาลเป็นของประชาชน เมื่อประชาชนหมดความไว้วางใจต่อรัฐบาล รัฐบาลก็หมดอำนาจลง
ประชาชนจึงสามารถถอดถอนรัฐบาลได้ ดังนั้น เมื่อนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แทนการใช้อำนาจของ
ประชาชนที่มาจาก การเลือกตั้ง ประชาชนย่อมมีความชอบธรรมในการจะให้อำนาจของตนถอดถอนผู้
ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ว่าจะในระบบท้องถิ่นหรือในระดับชาติ⁶⁵⁸

ความเป็นมาของหลักการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยประชาชนนั้น มีรากฐานมาจาก
แนวคิดสัญญาประชาคมของจอห์น ล็อก ที่ว่ารัฐบาลได้ทำสัญญากับประชาชนจะต้องอยู่บนหลักการ
และเหตุผลที่จะปกป้องรักษาและดูแลประโยชน์สุขของสังคมประชา หากรัฐกระทำการหรือใช้อำนาจ
ไม่ถูกต้องประชาชนมีสิทธิเข้าไปตรวจสอบ และสามารถโดนถอดถอนและเรียกคืนสัญญาประชาคม
กลับคืนมาได้ นอกจากนี้ แนวคิดของรูสโซยังกล่าวว่าหากรัฐหรือผู้ปกครองหมดความชอบธรรมในการ
ใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาจากเจตจำนงร่วมทั่วไป ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจที่มอบให้แกรัฐสามารถ
เรียกคืนเจตจำนงทั่วไปกลับคืนแก่ประชาชนได้ รัฐบาลจึงอยู่บนความเห็นชอบของประชาชน ดังนั้น
เมื่อประชาชนมีสิทธิเลือกผู้ปกครอง ผู้ปกครองจึงต้องอยู่ภายใต้ความพอใจของประชาชน ประชาชน

⁶⁵⁸ Parry Geraint, *John Lock*, (London: George Allen&Unwin,1978), p 124.

จึงสามารถเอาผู้ปกครองออกได้ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนอย่างสมบูรณ์

การถอดถอนฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นบนการตัดสินใจของประชาชน เมื่อประชาชนเป็นผู้ให้ความชอบธรรมในการเข้าสู่ตำแหน่งของฝ่ายบริหารแล้ว เมื่อฝ่ายบริหารทำหน้าที่ไม่เป็นที่พอใจแก่ประชาชน แม้จะมีประชาชนไม่พอใจเพียงบางส่วนแต่ก็เข้าไปตามหลักการที่ต้องเคารพเสียงส่วนน้อย จึงนำมาสู่การรวบรวมรายชื่อของประชาชนที่ไม่พอใจในฝ่ายบริหารต่อไป แล้วยื่นเรื่องร้องขอให้มีการเปิดการลงมติถอดถอนนายกรัฐมนตรี โดยจะต้องมีการกำหนดจำนวนขั้นต่ำของร้อยละประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งเป็นตัวกำหนดจำนวนรายชื่อประชาชนในการเข้าสู่กระบวนการถอดถอน แนวคิดการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระบบชาติมาจากประเทศสวิตเซอร์แลนด์⁶⁵⁹

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ภายใต้การใช้ระบบการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจากประชาชนแล้ว การถ่วงดุลและตรวจสอบตามระบบเดิมจำเป็นต้องถูกยกเลิกไป เพื่อให้สอดคล้องกับที่มาของอำนาจทั้งอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารที่ได้มาจากการใช้อำนาจโดยตรงของประชาชน กล่าวคือ การใช้อำนาจอภิปรายไม่ไว้วางใจของรัฐสภา และการใช้อำนาจยุบสภาของรัฐบาลเป็นการใช้อำนาจเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งกันและกัน เมื่อเปลี่ยนมาใช้ระบบดังกล่าวแล้ว การถ่วงดุลและตรวจสอบดังกล่าวจึงจำเป็นต้องยกเลิกไป โดยเปลี่ยนมาใช้วิธีการถอดถอนโดยการปลดออกตำแหน่ง (Recall) เป็นกลไกการถ่วงดุลอำนาจรัฐโดยประชาชนที่สำคัญมากต่อระบบการเลือกตั้งผู้แทนประชาชน ทั้งการเลือกตั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งประชาชนสามารถควบคุมอำนาจของทั้ง 2 ฝ่ายได้ด้วยตนเอง อันเป็นการทำให้เกิดความสมดุลทางอำนาจโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจสามารถเอาผู้แทนการใช้อำนาจทั้งทางนิติบัญญัติและทางบริหารออกจากตำแหน่งได้

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมานี้ จึงทำให้การนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ เป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างไปจากระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิม โดยการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีมีลักษณะแยกอำนาจอย่างเด็ดขาด ไม่อยู่ภายใต้การถ่วงดุลของรัฐสภาอีกต่อไปแล้ว โดยมีทิศทางไปในลักษณะระบบกึ่งประธานาธิบดี แต่ยังคงเป็นเพียงหัวหน้าฝ่ายบริหารที่อยู่ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ยังคงอยู่ในฐานะเป็นประมุขเช่นเดิม

⁶⁵⁹ ปรีชา กงกุล, ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น, สารนิพนธ์, (ปริญญาโท, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง), 2553, หน้า 30.

5.3 การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงกับเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล

นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลถือได้ว่าเป็นฝ่ายบริหารที่เป็นผู้แทนการใช้อำนาจบริหารอันเป็นหนึ่งในอำนาจอธิปไตยของปวงชน เพราะนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลคือผู้ต้องปฏิบัติหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตลอดจนดูแลความสงบเรียบร้อยให้แก่ประชาชน จึงเปรียบเสมือนเป็นมือของประชาชนในการตัดสินใจในทุกอย่างแทนประชาชน หากนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลมีเสถียรภาพที่ไม่มั่นคงก็จะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองรวมทั้งการติดต่อระหว่างประเทศและส่งผลกระทบต่อปัญหาทางเศรษฐกิจด้วย ซึ่งปัญหาทางเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นปัญหาที่สำคัญอย่างยิ่ง นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจนถึงปี พ.ศ. 2558 ประเทศไทยมีนายกรัฐมนตรีรวมทั้งสิ้นถึง 29 คน มีรัฐบาลทั้งหมด 61 ชุด และผ่านการถูกรัฐประหารทั้งหมด 13 ครั้ง ซึ่งความไร้เสถียรภาพของนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลโดยส่วนใหญ่แล้วเกิดจากปัญหาความชอบธรรมในการบริหารประเทศ รัฐบาลไร้เสถียรภาพและไร้ประสิทธิภาพทางการเมืองอันเกิดจากลักษณะรัฐบาลผสมที่อ่อนแอและขาดเสถียรภาพ ทำให้นายกรัฐมนตรีไม่อาจใช้ภาวะความเป็นผู้นำได้และนำมาสู่ปัญหาความชอบธรรมและวิกฤตศรัทธาในตัวนายกรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁶⁶⁰

ในปัจจุบันการที่นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยรัฐสภาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดทำให้มีโอกาสเกิดรัฐบาลที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

1) เมื่อที่มาของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาล ถูกจัดตั้งขึ้นจากการลงมติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากหลายพรรคก็จะเป็นรัฐบาลผสม มีลักษณะที่นโยบายและการบริหารที่หลากหลายเพราะจะเกิดการต่อรองผลประโยชน์จากนโยบายเพื่อให้ได้เสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎร ทำให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลบริหารงานได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ และไร้เสถียรภาพ กรณีนี้จะทำให้เกิดกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หากพรรคร่วมรัฐบาลกับนายกรัฐมนตรีไม่มีความเห็นเป็นไปในทางเดียวกัน อาจส่งผลให้พรรคร่วมรัฐบาลไปเข้าร่วมกับฝ่ายค้านเพื่อยื่นญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ แต่เหตุผลอันแท้จริงไม่ใช่เพราะการทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลแต่เกิดจากการขัดผลประโยชน์

2) เมื่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลถูกจัดตั้งขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วยวิธีการลงมติจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากซึ่งเป็นพรรคการเมืองเดียวกัน ก็จะเป็นรัฐบาลเดี่ยวที่มีเสถียรภาพทางการเมือง เพราะไม่ต้องกังวลว่าจะถูกยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างน้อย การบริหารราชการแผ่นดินก็จะเต็มไปด้วยประสิทธิภาพ นายกรัฐมนตรีก็มีอำนาจครอบคลุมไปถึงฝ่ายนิติบัญญัติให้สามารถผ่านร่างกฎหมายใด ๆ ที่

⁶⁶⁰ บวรศักดิ์ อวรรณโณ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ, “4 ปีรัฐธรรมนูญ: ปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง”, สถาบันพระปกเกล้า (10 ตุลาคม 2544), หน้า 37.

ฝ่ายรัฐบาลต้องการก็ได้ แม้จะเป็นผลดีต่อการทำงานของรัฐบาลแต่ก็มีผลเสียคือ เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติส่วนใหญ่เป็นฝ่ายเดียวกันกับฝ่ายบริหาร กระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่มีทางเกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติยังสามารถร่วมมือกันโดยอาศัยกระบวนการทางรัฐสภา เช่น กระบวนการตราพระราชบัญญัติต่าง ๆ จะต้องผ่านการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับการเงินและงบประมาณที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร ต้องอาศัยการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติก็ร่วมมือกันลงมติเพื่อให้ร่างกฎหมายเหล่านั้นผ่านไปโดยปราศจากการแปรญัตติจากสภาผู้แทนราษฎร

ปัญหาตามที่กล่าวมานี้ทำให้นายกรัฐมนตรีมีสถานะทางการเมืองที่อ่อนแอ ซึ่งการสร้างความแข็งแกร่งให้แก่นายกรัฐมนตรีโดยการนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจะส่งผลดีในทางการเมือง คือ ประชาชนมีตัวเลือกสำหรับบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมากขึ้น โดยเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเสนอตนเข้าเป็นตัวเลือกให้กับประชาชนมากขึ้น⁶⁶¹ ในปัจจุบันในขณะที่ประเทศไทยกำลังปรับปรุงและยกย่องรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นนั้น คณะกรรมการการปฏิรูปการเมืองก็ได้เสนอแนวคิดให้นายกรัฐมนตรีมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเป็นการสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนส่วนใหญ่ว่า ต้องการให้ผู้ใดเป็นผู้นำและผู้บริหารประเทศ โดยไม่ต้องรอให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือกในภายหลัง⁶⁶² เพื่อจัดระบบโควตาของกลุ่มการเมืองในพรรคหรือกลุ่มของพรรคร่วมรัฐบาลในการต่อรองตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งจะทำให้มีการปรับคณะรัฐมนตรีบ่อยครั้งส่งผลให้การบริหารประเทศไม่ต่อเนื่อง⁶⁶³

แนวคิดการนำเสนอให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนโดยตรง เป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี ที่แต่เดิมมาจากการกำหนดโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถึงแม้ว่าหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 จะกำหนดวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีต้องใช้วิธีการลงมติของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดจะต้องลงมติโดยเปิดเผยในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐบาลต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเป็นการส่งเสริมเสถียรภาพในการทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งวิธีการดังกล่าวสอดคล้องกับวิธีการสร้างเสถียรภาพให้แก่ฝ่ายบริหารแบบเดียวกันกับในรัฐธรรมนูญแห่ง

⁶⁶¹ สมบัติ อารังธัญวงศ์. “ทิศทางการปฏิรูปการเมืองไทยในทศวรรษหน้า”, เอกสารการสัมมนาวิชาการในวาระครบรอบ 50 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์บนเส้นทางพลังปัญญาสู่การบริหารการพัฒนาประเทศ, หน้า 15.

⁶⁶² “รายงานของคณะกรรมการวิสามัญติดตามและให้ข้อเสนอแนะยกย่องรัฐธรรมนูญสภาปฏิรูปแห่งชาติ: ประมวลความเห็นหรือข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิสามัญประจำสภา 18 คณะ”, เสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการยกย่องรัฐธรรมนูญ, หน้า 6.

⁶⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

สาธารณรัฐที่ 5 แห่งฝรั่งเศสที่บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลตั้งใจทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ หากถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจแล้ว จะไม่มีโอกาสกลับเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกต่อไป⁶⁶⁴ แต่ในสภาพความเป็นจริงนั้นแม้จะกำหนดวิธีการได้มาให้ชัดเจนขึ้นรวมทั้งกำหนดการแยกอำนาจทางนิติบัญญัติออกจากอำนาจบริหารแล้ว วิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาทางการเมืองได้ แม่นายกรัฐมนตรีจะมาจากมติการเลือกตั้งที่เปิดเผยและเป็นรูปแบบมากขึ้นก็ตาม และนายกรัฐมนตรีพร้อมกับคณะรัฐบาลจะอยู่ในวาระได้ยาวนานขึ้นราวกับว่ารัฐบาลมีเสถียรภาพมั่นคง อันเป็นการมองแบบฉาบฉวย⁶⁶⁵ ปัญหาทางการเมืองที่ตามมาเมื่อนายกรัฐมนตรีเป็นทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารและหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากอย่างท่วมท้นในสภาผู้แทนราษฎร ทำให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลมีเสถียรภาพที่มั่นคงมากจนกลายเป็นเผด็จการเสียงข้างมากในรัฐสภา เพราะนายกรัฐมนตรีสามารถควบคุมเสียงในสภาผู้แทนราษฎรได้⁶⁶⁶ การสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลโดยวิธีการดังกล่าวอาจนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน⁶⁶⁷ และเกิดเผด็จการรัฐสภาไม่ต่างจากรัฐบาลที่มาจากการปฏิวัติ⁶⁶⁸

ด้วยเหตุนี้ จึงควรสร้างความมีเสถียรภาพของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาล โดยการให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลสามารถอยู่ในตำแหน่งได้ครบวาระหรือสามารถบริหารประเทศได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพเป็นระยะเวลายาวนานพอสมควร⁶⁶⁹ ซึ่งโดยปกติแล้วความมีเสถียรภาพของรัฐบาลจะแสดงออกโดยการดำรงตำแหน่งได้ครบวาระตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ หากเป็นกรณีที่นายกรัฐมนตรีมีที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติตามระบบรัฐสภาดังเดิมนั้น เสถียรภาพของนายกรัฐมนตรีจะต้องขึ้นอยู่กับความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎรในการทำงาน การมีเสถียรภาพของนายกรัฐมนตรีจึงต้องสามารถอยู่ในตำแหน่งได้ครบ 4 ปี ตามกำหนดระยะเวลา

CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁶⁶⁴ มานิตย์ จุมปา, มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล, (กรุงเทพฯ: สุขุมและบุตร, 2541), หน้า 32.

⁶⁶⁵ ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, “การเลือกตั้งฝ่ายบริหารโดยตรงกับการเสริมสร้างพลังอำนาจแก่สังคม”, (1 ตุลาคม 2553), หน้า 3.

⁶⁶⁶ สมบัติ อารังธัญวงศ์, “ทิศทางการปฏิรูปการเมืองไทยในทศวรรษหน้า”, เอกสารการสัมมนาวิชาการในวาระครบรอบ 50 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์บนเส้นทางพลังปัญญาสู่การบริหารการพัฒนาประเทศ, (9 กรกฎาคม 2548), หน้า 3.

⁶⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

⁶⁶⁸ อมร จันทสมบุรณ์ “ระบบเผด็จการทหารและระบบเผด็จการโดยพรรคการเมืองนายทุนต่างก็ไม่ใช่ระบบประชาธิปไตย”, (25 กุมภาพันธ์ 2556), <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1824> เข้าถึงเมื่อ 3 มีนาคม 2557.

⁶⁶⁹ มานิตย์ จุมปา, มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล, หน้า 8.

เดียวกันกับสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นวาระตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยเสมอมา⁶⁷⁰ ซึ่งหากนายกรัฐมนตรีสามารถบริหารประเทศโดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับความไว้วางใจของบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังเช่นในระบบประธานาธิบดี หรือระบบกึ่งประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรีจะมีโอกาสอยู่ในตำแหน่งฝ่ายบริหารและใช้อำนาจฝ่ายบริหารได้ยาวนานขึ้น อันเป็นการเสริมสร้างให้เกิดเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลได้ทางหนึ่ง

การสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลในต่างประเทศ อย่างเช่น ประเทศอิสราเอลที่ต้องการสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลโดยให้นายกรัฐมนตรีมีความเป็นผู้นำเหมือนดังประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา หรือนายกรัฐมนตรีของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งทั้งสองประเทศมีระบบการเมืองโดยเฉพาะการทำงานของฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพ ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของรัฐสภา จึงทำให้เกิดการคาดหวังว่าการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจะสามารถส่งเสริมภาวะการเป็นผู้นำและสามารถควบคุมรัฐบาลของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจะส่งเสริมความนิยมในตัวนายกรัฐมนตรี ช่วยเพิ่มโอกาสในการได้รับคะแนนเสียงจากผู้มีสิทธิออกเสียงให้แก่สมาชิกของพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรี อันเนื่องมาจากคะแนนนิยมในตัวนายกรัฐมนตรี⁶⁷¹ เปรียบเช่นเดียวกับในสหรัฐอเมริกาที่สมาชิกสภาองเกรสส่วนใหญ่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกับที่ประธานาธิบดีสังกัดอยู่ทำให้ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพในสภา⁶⁷² การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจะช่วยลดความเสี่ยงในการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลและสภานิติบัญญัติ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาแบบรัฐสภาของฝรั่งเศสซึ่งนายกรัฐมนตรีจะมาจากพรรคการเมืองที่ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองส่วนใหญ่ในรัฐสภา⁶⁷³ การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจะทำให้ลดขนาด จำนวน และอำนาจของพรรคการเมืองท้องถิ่นขนาดเล็กทั้งหลายที่คอยฉวยโอกาสต่อรองผลประโยชน์กับรัฐบาลผสม อันเป็นวิธีที่ไม่ชอบธรรมในสภาผู้แทนราษฎร⁶⁷⁴

อย่างไรก็ตาม แม้ผลการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงของประเทศอิสราเอลทั้งสองครั้งจะเป็นการชี้ชัดว่าไม่ได้ทำให้นายกรัฐมนตรีมีภาวะการเป็นผู้นำในการควบคุมรัฐมนตรีได้มากขึ้น และทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมากขึ้นก็ตาม เนื่องจากผลดังกล่าวเกิดจากกลไกตามรัฐธรรมนูญของประเทศอิสราเอลที่ออกแบบมาไม่ส่งเสริมสภาการเป็นผู้นำที่เข้มแข็ง ระบบกฎหมายของประเทศอิสราเอลมิได้สร้างกลไกเพื่อสนับสนุนการทำงานของนายกรัฐมนตรีอย่างมีประสิทธิภาพ โครงสร้างการปฏิรูประบบการเมืองมุ่งเน้นไปที่วิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีที่ให้ความสำคัญแต่กับการออกเสียงของ

⁶⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

⁶⁷¹ Bernard Susser. "The Direct Elections for the Prime Minister: A Balance Sheet,p,71

⁶⁷² Ibid,p,74

⁶⁷³ Yuksel Sezgin, "The implications of the direct elections on Israel", p.66

⁶⁷⁴ Ibid,p,115

ประชาชนสำหรับนายกรัฐมนตรีมากกว่าการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารเพื่อให้รัฐบาลมีความชอบธรรมในการบริหารประเทศ แต่กลับไม่มีกลไกทางกฎหมายที่สนับสนุนการทำงานของรัฐบาล ความมั่นคงของรัฐบาลและรัฐสภาต่างต้องมีกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน เมื่อให้สถานะสหที่มีอำนาจถอดถอนคณะรัฐมนตรีผ่านการอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ง่ายเกินไป ก็จะทำให้กลับมาสู่การเลือกตั้งบ่อยครั้งเช่นเคย⁶⁷⁵ เพราะนายกรัฐมนตรีต้องถูกลงมติไม่ไว้วางใจจากสภา เมื่อรัฐบาลกลัวจะถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจจึงไม่สามารถบริหารประเทศอย่างเป็นอิสระได้ ระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจึงล้มเหลว

ดังนั้น การให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎรสามารถลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ จึงเป็นการจัดสรรอำนาจที่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ และรูปแบบความสัมพันธ์ของรัฐบาลอย่างชัดเจน ซึ่งหากมองรูปแบบรัฐบาลในระบบกึ่งประธานาธิบดี กึ่งรัฐสภาแบบประเทศฝรั่งเศสแล้ว ระบบดังกล่าวสามารถประสบความสำเร็จได้เพราะประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารที่มาจากกาเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงไม่เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา และสามารถบริหารรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้นายกรัฐมนตรีที่มาจากกาแต่งตั้งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา เนื่องจากนายกรัฐมนตรีเป็นคนของพรรคการเมืองเสียงข้างมากในรัฐสภาด้วย การจัดสรรความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวจึงส่งเสริมให้ฝ่ายบริหารที่มาจากกาเลือกตั้งมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพทางอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติอย่างแท้จริง

ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีโดยให้ประชาชนเป็นผู้ให้ความชอบธรรมในการเข้าสู่ตำแหน่งโดยผ่านวิธีการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศ ก็เพื่อให้เกิดการแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติอย่างชัดเจน ฝ่ายบริหารจึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา⁶⁷⁶ ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ แต่มารับผิดชอบต่อประชาชน จึงไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของรัฐสภาอย่างที่เป็นอย่างในปัจจุบัน หากประสงค์จะตรวจสอบการทำงานของนายกรัฐมนตรีโดยการลงมติไม่ไว้วางใจ จึงไม่สามารถทำได้อีกต่อไป เพราะนายกรัฐมนตรีที่มาจากกาเลือกตั้งโดยประชาชนไม่อยู่ในฐานะที่จะต้องรับผิดชอบต่อระบบรัฐสภาแล้ว กระบวนการลงมติไม่ไว้วางใจอันเป็นการบั่นทอนเสถียรภาพของรัฐบาลจึงไม่อาจใช้ได้

การมีเสถียรภาพของนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลที่มาจากความชอบธรรมของประชาชนโดยตรงทำให้เกิดผลดีต่อระบบการเมืองซึ่งแตกต่างจากความมีเสถียรภาพที่ขึ้นอยู่กับรัฐสภาดังต่อไปนี้

⁶⁷⁵ Bernard Susser. “The Direct Elections for the Prime Minister: A Balance Sheet”, p.84

⁶⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 49.

(1) นายกรัฐมนตรีสามารถกำหนดและวางแผนนโยบายในระยะยาวได้ พร้อมกับการปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องไปกับนโยบายที่ตนได้วางไว้ ทั้งนี้จึงส่งผลให้การบริหารประเทศเกิดประสิทธิภาพ โอกาสที่นายกรัฐมนตรีคณะเดิมจะได้รับการเลือกตั้งเข้ามาสู่ตำแหน่งอีกครั้งจึงเพื่อสภารต่อการดำเนินตามนโยบายจึงสามารถเป็นไปได้สูง ซึ่งในกรณีปัจจุบันที่นายกรัฐมนตรีถูกจัดตั้งขึ้นตามความตามการและเห็นชอบของรัฐสภา ทำให้นายกรัฐมนตรีสามารถจะถูกเอาออกจากตำแหน่งเมื่อใดก็ได้หากไม่ได้รับความไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีจึงไม่สามารถคาดการณ์ถึงการดำเนินนโยบายได้ล่วงหน้า จึงไม่กล้าที่จะดำเนินนโยบายในระยะยาว สักแต่ทำงานบริหารประจำไปจึงไม่สามารถบริหารประเทศให้ประชาชนเห็นผลงานอยู่เป็นรูปธรรมได้⁶⁷⁷ เท่ากับว่านายกรัฐมนตรีและคณะไม่สามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) ถ้านายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลสามารถกำหนดและคาดการณ์ระยะเวลาในการอยู่ในวาระ ว่าสามารถอยู่จนครบวาระได้ ย่อมส่งผลต่อการทำงานของข้าราชการที่ต้องตั้งใจในการขับเคลื่อนไปตามนโยบายของรัฐบาลให้เกิดผลสำเร็จ ในทางตรงข้ามหากรัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ โดยเฉพาะกรณีที่รัฐบาลถูกจัดตั้งโดยการเป็นรัฐบาลผสมหลากหลายพรรคการเมืองเพราะต้องแลกกับการให้พรรคการเมืองในรัฐสภาให้การสนับสนุน นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจึงมีความเสี่ยงอย่างมากที่จะไร้เสถียรภาพ ข้าราชการก็จะทำงานตามนโยบายแบบดูไปก่อน ไม่มีการปฏิบัติตามนโยบายอย่างจริงจัง เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่แล้ว อยากรู้ก็ตาม ก็ต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายที่ข้าราชการจะต้องถือปฏิบัติอยู่ดี จึงนำมาสู่ปัญหาชะงักงันในการพัฒนาประเทศ⁶⁷⁸

(3) เมื่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรง จึงไม่ต้องถูกกดดันให้ออกจากตำแหน่งจากกระบวนการลงมติไว้วางใจ ย่อมเกิดความมั่นใจในการดำเนินนโยบายกับต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความมั่นใจต่อนักลงทุน เพราะมีความชัดเจนและแน่นอนนโยบายของรัฐบาลจะอยู่ได้เป็นระยะเวลานาน และมีนโยบายใดบ้างที่มุ่งส่งเสริมแก่นักลงทุนต่างประเทศ ซึ่งย่อมส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว ในทางตรงกันข้าม รัฐบาลที่ไม่มีเสถียรภาพย่อมก่อให้เกิดความไม่มั่นใจแก่นักลงทุนต่างชาติที่จะเข้ามาลงทุนในประเทศ สภาพการณ์เช่นนี้ย่อมทำให้ไม่มีนักลงทุนต่างชาติกล้าตัดสินใจมาลงทุนประเทศที่รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ เพราะหาความแน่นอน ความชัดเจนของนโยบายไม่ได้ นักลงทุนต่างชาติจึงหันไปหาประเทศอื่นเป็นฐานในการลงทุนแทน⁶⁷⁹

⁶⁷⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

⁶⁷⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

⁶⁷⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

(4) เมื่อรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงมีเสถียรภาพ ย่อมยังผลให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นไว้วางใจคณะรัฐมนตรีผู้ทำหน้าที่บริหารประเทศ อันนำมาซึ่งความสมครสมานสามัคคีของคนในชาติ และก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย⁶⁸⁰ ไม่เกิดความวุ่นวายจนนำมาสู่การแก้ไขปัญหานอกระบบโดยเฉพาะการล้มรัฐบาลโดยวิธีการรัฐประหาร หรือการนำไปสู่การเรียกร้องขอพระราชทานนายกรัฐมนตรี

(5) เมื่อรัฐบาลมีเสถียรภาพ จึงก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองเพราะสภาผู้แทนราษฎรย่อมไม่พยายามที่จะโค่นล้มรัฐบาลโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เพราะหากกระทำการเช่นนั้นก็ไม่อาจล้มรัฐบาลได้ อีกทั้งจะส่งผลเสียต่อคะแนนนิยม สภาพการณ์เช่นนี้ย่อมทำให้เกิดความสงบแก่รัฐบาล อันทำให้รัฐบาลสามารถมุ่งมั่นได้อย่างเต็มที่ในการปฏิบัติตามพันธกิจที่จะต้องบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน⁶⁸¹

(6) เมื่อนายกรัฐมนตรีมีเสถียรภาพมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ที่แยกอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติโดยเด็ดขาดแล้ว จะช่วยส่งผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้การเมืองมีเสถียรภาพมากขึ้นด้วย จนที่สุดสามารถใช้อำนาจตรวจสอบอำนาจฝ่ายบริหารได้จริง⁶⁸² การนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้ในระบบรัฐสภา จะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถดำรงตำแหน่งบริหารในรัฐบาลได้ ฝ่ายบริหารโดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีมีอำนาจมาจากประชาชน โดยใช้วิธีการหรือรูปแบบการเลือกตั้งที่เหมาะสมและส่งเสริมการทำงานของฝ่ายบริหารให้สามารถบริหารงานได้⁶⁸³

(7) เมื่อนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงมีเสถียรภาพแล้ว จะช่วยส่งเสริมลักษณะความเป็นผู้นำให้กับนายกรัฐมนตรี⁶⁸⁴ นายกรัฐมนตรีมีอิสระในการตัดสินใจ ควบคุมและเลือกผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้อย่างอิสระ เพื่อสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับตำแหน่งและไว้วางใจได้ และฝ่ายบริหารสามารถตัดสินใจและบริหารงานได้อย่างรวดเร็วตรงกับความต้องการของประชาชนโดยแท้จริง⁶⁸⁵ เปรียบเทียบกับเมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนชาวกรุงเทพมหานคร การบริหารงานก็รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากกว่า เมื่อครั้งที่เลือกจากสภากรุงเทพมหานคร⁶⁸⁶

⁶⁸⁰ เรื่องเดียวกัน หน้า 11.

⁶⁸¹ เรื่องเดียวกัน หน้า 11.

⁶⁸² พงศ์เพ็ญ ศกุนตลาภัย, เสถียรภาพทางการเมืองกับการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง, หน้า 36. และธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, รายงานวิจัยเรื่องระบบคัดสรรผู้แทนของสังคมไทย, หน้า 72.

⁶⁸³ กมล สมวิเชียร, ปฏิรูปการเมืองเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง, หน้า 8.

⁶⁸⁴ ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, รายงานวิจัยเรื่องระบบคัดสรรผู้แทนของสังคมไทย, หน้า 35.

⁶⁸⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 74.

⁶⁸⁶ กมล สมวิเชียร, ปฏิรูปการเมืองเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง, หน้า 8.

อย่างไรก็ตาม การจะเสริมสร้างเสถียรภาพของนายกรัฐมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้ง นายกรัฐมนตรีโดยตรง ให้สามารถทำงานภายใต้การขอความเห็นชอบของรัฐสภาได้อย่างราบรื่นลดอุปสรรคจากการเกิดการชะงักงันทางการเมือง เช่น กรณีการบริหารงานของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ในกรณีเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบงบประมาณแผ่นดิน หรือการให้ความเห็นชอบในการดำเนินนโยบายสำคัญต่างๆ จึงควรให้นายกรัฐมนตรีสังกัดพรรคการเมือง เนื่องจากหากให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ไม่ต้องสังกัดพรรคการเมืองนั้น อาจนำมาสู่ปัญหาในการปฏิบัติงานได้เพราะอาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานที่มีความจำเป็นต้องประสานงานร่วมกับรัฐสภาและกลับทำให้รัฐบาลกลายเป็นไร้ซึ่งประสิทธิภาพและไม่อาจทราบปัญหาที่แท้จริงได้จากการสอบถามผ่านระบบราชการหน่วยงานใต้สังกัดเพียงฝ่ายเดียว⁶⁸⁷ และให้พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรสองอันดับแรก เป็นผู้ที่มีสิทธิในการเสนอชื่อบุคคลของคนลงสมัครชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ ทั้งนี้ เมื่อนายกรัฐมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงเข้าสู่ตำแหน่งแล้ว จะได้ลดปัญหาในการปฏิบัติงานร่วมกับฝ่ายนิติบัญญัติ อีกทั้งการกำหนดให้พรรคการเมืองสองพรรคเป็นผู้มีสิทธิเสนอบุคคลที่จะมาลงสมัครเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง จะทำให้มีผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพียงสองคน ที่มาจากพรรคการเมืองที่เป็นตัวแทนเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชนโดยส่วนใหญ่ด้วย ถึงแม้ว่าจะได้นายกรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองอันดับที่สองในสภา ก็ยังสามารถเกิดสมดุลภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในรัฐสภาได้ เพราะพรรคการเมืองจะเป็นฐานรองรับนายกรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ พรรคการเมืองเปรียบเสมือนกลไกแขนขาของนายกรัฐมนตรี ที่จะคอยช่วยเหลือศึกษาปัญหาต่างๆ และทำให้ฝ่ายบริหารทำงานได้ง่ายขึ้น⁶⁸⁸ อันนำมาสู่การเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพและเสถียรภาพทางการบริหารได้อย่างแท้จริง

5.4 การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงกับระบบการปกครองรูปแบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ

ระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทยในปัจจุบันนี้ มีรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ตั้งแต่เมื่อครั้งเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎร เมื่อปีพุทธศักราช 2475 การเปลี่ยนแปลงการปกครองดังกล่าวส่งผลให้ประเทศไทยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ ในครั้งแรกซึ่ง

⁶⁸⁷ กนก วงษ์ตระหง่าน, ประชาธิปไตยกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง, หน้า70.

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ได้บัญญัติโครงสร้างของระบบการเมืองและการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการไว้ ระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทยจึงเปลี่ยนแปลงจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตยรูปแบบรัฐสภา ลักษณะสำคัญของระบบการเมืองรูปแบบรัฐสภาของประเทศไทยคือ ประมุขของประเทศกับนายกรัฐมนตรีเป็นคนละบุคคลและมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญที่แตกต่างจากกัน

ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือหัวหน้าฝ่ายบริหารตามบทบัญญัติจากตามบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมีที่มาจาก การลงมติเลือกโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากสูงสุดจะได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี⁶⁸⁹ เนื่องจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อการใช้อำนาจบริหารในการบริหารจัดการประเทศ ซึ่งหากบุคคลใดสามารถดำรงตำแหน่งดังกล่าวในระยะเวลานาน อาจมีกระทบต่อระบบและโครงสร้างของการปกครองรูปแบบรัฐสภาที่มีประมุขเป็นพระมหากษัตริย์ รวมทั้งอาจเกิดการผูกขาดอำนาจได้กับบุคคลเดียวอันอาจกลายเป็นระบบเผด็จการได้ ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศจึงกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีไว้ว่าดำรงตำแหน่งวาระ 4 ปี และมีข้อกำหนดห้ามนายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 8 ปี

พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขของประเทศและทรงใช้อำนาจอธิปไตยอันประกอบไปด้วย อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ อำนาจฝ่ายบริหาร อำนาจตุลาการ ผ่านรัฐสภา รัฐบาล และศาล⁶⁹⁰ ซึ่งการบัญญัติดังกล่าวเป็นไปอย่างต่อเนื่องแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงและประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาถึง 19 ฉบับ ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันที่ดำรงอยู่คู่กับประเทศไทยมายาวนานแม้จะเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็ตาม แต่สถาบันพระมหากษัตริย์ยังคงเป็นศูนย์รวมจิตใจ เป็นศูนย์รวมความศรัทธาของคนในชาติ แม้ในปัจจุบันพระมหากษัตริย์จะไม่มีพระราชอำนาจในการปกครองอย่างเดิม แต่สถานการณ์เข้าสู่ตำแหน่งเป็นไปโดยการสืบเชื้อสายต่อจากพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะสำหรับในประเทศไทย วัฒนธรรมและ

⁶⁸⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2557 “มาตรา 171 พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกันนายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งตามมาตรา 172

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี
นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าแปดปีมิได้”

⁶⁹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

จารีตประเพณีต่างส่งเสริมให้ประชาชนมีความจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ แม้จะเกิดเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎร เมื่อปีพุทธศักราช 2475 แต่คณะราษฎรยังคงตระหนักถึงความสำคัญของสถาบันพระมหากษัตริย์ว่าเป็นที่ยึดเหนี่ยวของปวงชนชาวไทยทั้งประเทศ การล้มเลิกสถาบันดังกล่าวในการเปลี่ยนแปลงการปกครองอย่างเช่นในประเทศฝรั่งเศส แต่กลับนำวิธีการปกครองที่คงไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างของประเทศอังกฤษมาใช้

อย่างไรก็ตาม การนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีมาใช้กับรูปแบบการปกครองรัฐสภาของประเทศไทยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์รวมจิตใจและเป็นที่เคารพของประชาชน จึงต้องทำความเข้าใจโครงสร้างที่เป็นภาพรวมของรัฐบาลในรูปแบบรัฐสภานั้น นอกจากรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาแล้ว รัฐบาลยังต้องรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์ด้วย อันเป็นความรับผิดชอบต่อความสัมพันธ์ในลักษณะแบบอำนาจคู่ (Dualist)⁶⁹¹ กล่าวคือฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์และรัฐสภาซึ่งถือเป็นระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่⁶⁹² ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในทุกฉบับได้มีการบัญญัติไว้ในแนวทางเดียวกันว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้ง และถอดถอนนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี บทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญไทยสะท้อนให้เห็นว่ารูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภาของไทยมีลักษณะเป็นแบบอำนาจคู่ เนื่องจากพระมหากษัตริย์ไทยมีพระราชอำนาจในการว่ากล่าวตักเตือน อันเป็นพระราชอำนาจเดิม นอกจากนี้ยังทรงมีพระราชอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีได้ตามคำเสนอของนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรียังสามารถขอเข้าเฝ้าเพื่อขอถวายคำแนะนำเกี่ยวกับกิจการบ้านเมือง⁶⁹³ การใช้พระราชอำนาจในลักษณะดังกล่าวเป็นการใช้ตามจารีตประเพณีในส่วนที่ประชาชนทั่วไปเรียกกันว่าเป็นการใช้พระบารมีที่ไม่จำเป็นต้องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการแสดงออกถึงอำนาจโดยพระราชฐานะที่ตามจารีตประเพณีของคนไทยโดยส่วนใหญ่ให้การยอมรับโดยปริยาย การแสดงออกถึงพระราชอำนาจโดยพระราชฐานะจะเห็นได้อย่างชัดเจนในยามที่บ้านเมืองเกิดวิกฤติการณ์ขึ้นหลายครั้ง⁶⁹⁴ อาทิ วิกฤติการณ์เดือนตุลาคม 2516 วิกฤติการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 ทรงพระราชทานแนวทางแก้ไขรวมทั้งรับสั่งให้นายกรัฐมนตรี และผู้นำการประท้วงเข้าเฝ้าเพื่อหาทางออกของปัญหา ซึ่งต่างก็สนองตามที่ทรงรับสั่งอันเป็นการแสดงให้เห็นว่าทรงมีพระบารมีอย่างแท้จริง ที่แม้แต่ผู้นำการเมืองที่มาจาก

⁶⁹¹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน: (กรุงเทพฯ, วิญญูชน, 2556) ครั้งที่ 2, หน้า 237.

⁶⁹² “ความแตกต่างของพระมหากษัตริย์อังกฤษและพระมหากษัตริย์ไทย”

<http://www.chaoprayanews.com/2009/03/03/%E0%B8> เข้าถึงเมื่อ 1 พฤษภาคม 2558.

⁶⁹³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, หน้า 237.

⁶⁹⁴ จรัสโรจน์ บถดำรง, พระราชอำนาจและพระบรมราชวินิจฉัยในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช, งานค้นคว้าอิสระ, เอกสารการศึกษาในหลักสูตรผู้นำการเมืองยุคใหม่ รุ่นที่ 5, พ.ศ. 2551, หน้า 50.

การเลือกตั้ง ที่ได้รับการรับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎรหรือมาจากการรัฐประหาร ต่างก็ยอมรับและยำเกรงในพระราชอำนาจของพระองค์

ทั้งนี้ อำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะพระประมุขตามรัฐธรรมนูญนั้นมีที่มาจาก พระราชอำนาจเฉพาะตัวของพระมหากษัตริย์ กล่าวคือ ตัวของพระมหากษัตริย์เองเป็นที่ทราบดีทางจารีตธรรมเนียมทางการปกครองว่าพระมหากษัตริย์ควรใช้ดุลพินิจในการแสดงออกทางอำนาจในกรณีใดบ้าง จึงไม่มีการเขียนบัญญัติขอบเขตของอำนาจไว้อย่างชัดเจน ในอดีตก่อนการเปลี่ยนถ่ายอำนาจทางการปกครองจากพระมหากษัตริย์มาอยู่ที่รัฐสภาและรัฐบาลนั้น พระมหากษัตริย์ทรงสามารถแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรี ตราพระราชบัญญัติ เปิดสมัยประชุมสภา รวมถึงยุบสภา เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐธรรมนูญได้กำหนดวิธีการใช้ดุลพินิจของพระราชอำนาจเฉพาะของพระมหากษัตริย์ เพื่อดำรงไว้ซึ่งสถานะความเป็นประมุขของพระมหากษัตริย์ให้ไม่ต้องถูกวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมือง เมื่อไม่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมือง สถานะและการมีอำนาจของพระมหากษัตริย์จึงอยู่เหนือการเมือง และช่วงส่งเสริมลักษณะความเป็นกลางทางการเมือง เพราะพระมหากษัตริย์ควรจะต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองมิให้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในความขัดแย้งทางการเมือง⁶⁹⁵

การที่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดขอบเขตการใช้พระราชอำนาจเฉพาะของพระมหากษัตริย์อย่างชัดเจน ก็เพื่อคงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการบริหารประเทศ ในกรณีที่รัฐบาลไม่สามารถแก้ไขสถานการณ์บางอย่างภายใต้ข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญได้ นอกจากนี้ยังทำให้พระมหากษัตริย์สามารถใช้การตีความการใช้ดุลพินิจเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมได้ง่ายกว่า พระราชบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภาที่มีความเข้มงวดในการบังคับใช้⁶⁹⁶ ทั้งนี้การให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยรับรองร่างกฎหมายที่เสนอฝ่ายประธานรัฐสภาและนายกรัฐมนตรีทุกเล่มเป็นการแสดงว่ารัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อทั้งรัฐสภาและพระมหากษัตริย์ในขณะเดียวกัน ดังคำกล่าวที่ว่ารัฐบาลของพระมหากษัตริย์⁶⁹⁷

การทำความเข้าใจโครงสร้างทางการเมืองของระบบรัฐสภาไทยต่อพระมหากษัตริย์ทำให้เกิดความเข้าใจว่าประชาชนชาวไทยมีลักษณะทางวัฒนธรรมและความเชื่อ ฟังทางสังคมที่แสดงความเคารพต่อพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของประเทศที่มากกว่าความเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับการปกครองของประเทศอังกฤษและประเทศญี่ปุ่นที่มีพระมหากษัตริย์ดำรงฐานะเป็น

⁶⁹⁵ สนธิ เตชานันท์, ระบบการเมืองการปกครองประเทศไทย, ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์) 2529, หน้า 126.

⁶⁹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 126.

⁶⁹⁷ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน หน้า 237.

พระประมุขของรัฐ ซึ่งทั้งสองประเทศมีประมุขของประเทศเป็นพระมหากษัตริย์เช่นเดียวกับไทย และก็มีแนวคิดนำการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้เพื่อสร้างภาพลักษณ์ความเข้มแข็งกับการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพให้กับหัวหน้าฝ่ายบริหาร เช่นเดียวกับภาพลักษณ์ผู้นำแบบประธานาธิบดี อย่างไรก็ตาม ขอเสนอตั้งกล่าวถูกคัดค้าน เพราะไม่เข้ากับบริบททางสังคมของการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ในฐานะนายกรัฐมนตรี ซึ่งต่างจากประเทศอิสราเอลและในหลายประเทศที่มีรูปแบบรัฐสภาที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศ⁶⁹⁸ จึงทำให้สามารถนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ผสมกับรูปแบบการปกครองรัฐสภา โดยไม่มีข้อกั่วงวลในเรื่องฐานะและอำนาจของประมุขเช่นประเทศที่มีการปกครองรูปแบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

สำหรับปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยในปัจจุบัน คือ บ่อยครั้งที่มีผู้พยายามให้ในหลวงใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการแก้ไขปัญหาของระบบการเมือง ดังเช่น ในกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง ในปี พ.ศ. 2549 ที่ฝ่ายชุมนุมต่อต้านรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ได้ขอให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานนายกรัฐมนตรี โดยอาศัยบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 7⁶⁹⁹ รวมทั้งในกรณีวิกฤตการณ์ทางการเมือง ในปี พ.ศ. 2556-2557 ในภาวะที่รัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ประสบปัญหาทุจริตโครงการจำนำข้าว รวมทั้งสภาผู้แทนราษฎรใช้มติเสียงข้างมากในลักษณะที่ถูกเรียกว่าเป็นเผด็จการรัฐสภาผ่านร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้แก่ผู้ต่อต้าน จนนำมาสู่การชุมนุมประท้วงขับไล่รัฐบาล เป็นอีกครั้งที่ประชาชนรวมทั้งฝ่ายค้านในรัฐสภาเรียกร้องให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานนายกรัฐมนตรี โดยอ้างว่าเป็นไปตามธรรมเนียมทางการปกครองของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงระมัดระวังที่จะใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มิให้เกินขอบเขตของรัฐธรรมนูญ⁷⁰⁰ โดยทรงเคยมีพระบรมราชโองการต่อตุลาการศาลปกครองสูงสุดว่า “ขอยืนยันว่ามาตรา 7 มิได้หมายถึงมอบให้พระมหากษัตริย์มีอำนาจที่จะทำอะไรตามใจชอบ มาตรา 7 พุทธถึงการปกครองแบบมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ไม่ได้บอกให้พระมหากษัตริย์ตัดสินใจทำได้ทุกอย่าง ถ้าทำไปเขาจะว่าพระมหากษัตริย์ทำเกินหน้าที่ได้ ซึ่งข้าพเจ้าไม่เคยทำเกินหน้าที่ ถ้าทำเกินหน้าที่ไม่ใช่ประชาธิปไตย เขาอ้างถึงครั้งก่อนว่า รัฐบาลอาจารย์สัญญา

⁶⁹⁸ Joel Rheuben , "A Presidential Prime Minister: Japan's Diet Election Debate." (2007), p 90.

⁶⁹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

“มาตรา 7 ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใดให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

⁷⁰⁰ จรัสโรจน์ บถดำรง, พระราชอำนาจและพระบรมราชวินิจฉัยในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช, หน้า 55.

ธรรมศักดิ์ ตอนนั้นไม่ได้ทำเกินอำนาจพระมหากษัตริย์ ตอนนั้นไม่มีสภา สภาไม่อยู่ ประธานไม่อยู่รองประธานสภาทำหน้าที่ เขามีนายกรัฐมนตรีที่สนองพระบรมราชโองการได้ตามรัฐธรรมนูญในครั้งนั้น ตอนนั้นไม่ใช่นายกฯ พระราชทาน ไม่ได้ผิดรัฐธรรมนูญ นายกฯ พระราชทาน หมายถึง ตั้งนายกฯ โดยไม่มีกฎเกณฑ์”⁷⁰¹

ซึ่งการเรียกร้องดังกล่าวเป็นการทำให้ฐานะประมุขของประเทศเกิดความไม่เป็นกลางทางการเมืองซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นการเรียกร้องที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสียมเสียดพระเกียรติในสายตาของกลุ่มคนที่ไม่นิยมในระบบกษัตริย์ได้ และยังทำลายพระราชอำนาจและพระบารมีของพระมหากษัตริย์ ซึ่งหากนำกระบวนการเลือกและแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองน้อยที่สุด ก็จะสามารถเป็นการปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ให้คงอยู่สืบไปได้

สำหรับในประเทศอังกฤษและประเทศญี่ปุ่น ทั้งสองประเทศต่างก็มีระบอบการปกครองประชาธิปไตยรูปแบบรัฐสภา ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเช่นเดียวกับระบบการเมืองของประเทศไทย ซึ่งให้ความสำคัญและความเคารพต่อสถาบันพระมหากษัตริย์แม้จะเปลี่ยนแปลงการปกครองมาอยู่ในฐานะภายใต้รัฐธรรมนูญแล้วก็ตามเฉกเช่นเดียวกันลักษณะทางประเพณีและวัฒนธรรมของประเทศไทย ซึ่งทั้งสองประเทศนี้ต่างก็ต้องการนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้เลือกตั้งฝ่ายบริหารเพื่อแก้ไขปัญหา การขาดเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล ที่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของสภานิติบัญญัติ⁷⁰² และทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีว่แต่สนใจการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลจนทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภานิติบัญญัติขาดตกบกพร่อง โดยเฉพาะในการพิจารณาและตรากฎหมายจนถูกเปรียบเทียบกับว่าเป็นเพียงตรายางให้แก่รัฐบาลออกกฎหมาย⁷⁰³ในกรณี

⁷⁰¹ หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน, วันพุธที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2549, หน้า 15.

⁷⁰² Mitoko Yukiashi, “direct election of prime minister”, [online], 20 February 2014. Available from: <https://prezi.com/58h92mr4-jxb/direct-election-of-prime-minister/>[2014,December,17]
And Graham Allen, “Time to elect the Prime Minister?” [online],2014.Available from: <https://www.opendemocracy.net/ourkingdom/graham-allen/time-to-elect-prime-minister>[2015,April ,17]

⁷⁰³ Ed West , “The revolution starts here. We need elected prime ministers”, [online],2009. Available from: http://blogs.telegraph.co.uk/news/edwest /9901817/ The_revolution_starts_here_We_need_elected_prime_ministers/[2015,April ,17]

ที่รัฐบาลสามารถควบคุมเสียงข้างมากซึ่งแสดงให้เห็นว่าโดยแท้จริงแล้วรัฐบาลกลับมีความเป็นประชาธิปไตยน้อยลง⁷⁰⁴

ถึงแม้ว่าการนำระบบเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่เหมาะสมกับระบบการเมืองแบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและเป็นสถาบันหลักที่เป็นศูนย์รวมความศรัทธาของประชาชนในประเทศจากบรรดานักวิชาการหัวอนุรักษนิยมทั้งในประเทศไทย และภายในประเทศอังกฤษและประเทศญี่ปุ่น อาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางอำนาจซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจเฉพาะตัวของพระมหากษัตริย์ ซึ่งอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการใช้อำนาจโดยนายกรัฐมนตรีอาจมีสิทธิใช้อำนาจเหล่านี้ได้โดยใช้ในนามพระมหากษัตริย์แทน⁷⁰⁵ โดยมองว่าระบบดังกล่าวไม่สอดคล้องกับระบบรัฐสภาที่พระมหากษัตริย์เป็นประมุข⁷⁰⁶ การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงอาจทำให้ฐานะของหัวหน้าฝ่ายบริหารเทียบได้กับประธานาธิบดี⁷⁰⁷ ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้ในการยกร่างรัฐธรรมนูญในแต่ละครั้ง รวมทั้ง ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป 2558 ล่าสุด ข้อเสนอดังกล่าวก็ถูกสภายกร่างรัฐธรรมนูญทักท้วงและไม่ได้นำมาใช้ แต่หากตัดข้อกั่วงวลดังกล่าวที่ยังไม่เกิดขึ้นออกไป ก็จะทำให้เห็นข้อดีของแนวคิดการนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ว่าสามารถส่งเสริมสถาบันพระมหากษัตริย์ที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญได้

ทั้งนี้ ข้อกั่วงวลเกี่ยวกับสถานะหรือบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะใช้อำนาจเทียบเคียงพระมหากษัตริย์นั้น ไม่ใช่มีแต่เพียงในการวิจารณ์ระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงเท่านั้น ถึงแม้ในระบบการเลือกนายกรัฐมนตรีแบบดั้งเดิมที่มาจากการลงมติเสียงข้างมากโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ยังคงเกิดสภาพปัญหาเทียบเคียงสถาบันพระมหากษัตริย์⁷⁰⁸ ดังนั้น ปัญหาการเทียบเคียงสถาบันพระมหากษัตริย์จึงอาจเป็นลักษณะทางพฤติกรรมส่วนตัวของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมากกว่าระบบการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี อันเกิดจากตัวของนายกรัฐมนตรีเองมีความ

⁷⁰⁴ Ibid.

⁷⁰⁵ Graham Allen, "Time to elect the Prime Minister?" [online],2014.Available from:; <https://www.opendemocracy.net/ourkingdom/graham-allen/time-to-elect-prime-minister>[2015, April ,17]

⁷⁰⁶ Joel Rheuben , "A Presidential Prime Minister: Japan's Diect Election Debate." (2007),p.85.

⁷⁰⁷ Hitora Tadashi , "Should the Public Elect the Prime Minister", [online],2012. Available from:; <http://www.nippon.com/en/column/l00027/>[2015, April ,17]

⁷⁰⁸ แผนอุบาทว์ , "ทักษิณ" พุ่งชนฟ้า-ล้มราชวงศ์", ASTVผู้จัดการรายวัน ,เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2553 <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9530000002732g>, เข้าถึงเมื่อ (10 เมษายน 2558)

heimgerim ซึ่งจากประสบการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในประเทศไทยจะเห็นได้ว่า นายกรัฐมนตรีที่แสดงพฤติกรรมดังกล่าวจะถูกประชาชนที่เคยให้การสนับสนุนต่อต้านและถูกลดความนิยมรวมทั้งภาคประชาชนส่วนใหญ่จะตรวจสอบและจับตาดูนายกรัฐมนตรีผู้นั้นมากยิ่งขึ้น⁷⁰⁹ ซึ่งหากนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงก็จะทำให้ประชาชนไม่พอใจและในการเลือกตั้งครั้งหน้าก็จะหมดความนิยมและไม่ได้รับเลือกกลับเข้ามาสู่ตำแหน่งอีก⁷¹⁰

อย่างไรก็ตาม แม้นายกรัฐมนตรีจะมาจากการสนับสนุนของประชาชนผ่านการเลือกตั้งโดยตรง แต่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศต่างรักและเคารพในองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมากกว่า ประชาชนจึงไม่ยอมให้นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจและกระทำการเทียบเคียงกับสถาบันพระมหากษัตริย์ได้อย่างแน่นอน ซึ่งหากมองข้ามในปัญหานี้แล้วแนวคิดการนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงกลับส่งเสริมและปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญได้ ดังนี้

การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง ไม่ได้ทำให้นายกรัฐมนตรีกลายเป็นประมุขของประเทศ โดยนายกรัฐมนตรียังคงรับผิดชอบทางการเมือง แต่ประมุขของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง⁷¹¹ การกำหนดให้รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่มาจากเลือกตั้งจากประชาชน มีประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระราชาโองการ ทั้งนี้ เพื่อให้ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับของรัฐสภา⁷¹² นอกจากนี้ การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจะช่วยเสริมพระบารมีและความศักดิ์สิทธิ์ของสถาบันพระมหากษัตริย์ เมื่อการเมืองมีเสถียรภาพจึงไม่มีความจำเป็นที่สถาบันพระมหากษัตริย์จะต้องลงมาประทับประคองอันเป็นการเสี่ยงต่อพระบารมี จึงเป็นระบบที่ป้องกันสถาบันพระมหากษัตริย์จากพวกที่ชอบแอบอ้างผูกขาดความรักชาติ อันเป็นวิธีการที่จะถนอมรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของสถาบันที่สำคัญนี้ไว้ตลอดกาลนาน⁷¹³ ซึ่งความแตกต่างของสถานะนายกรัฐมนตรีที่มาจากเลือกตั้งโดยตรงจะต้องถูกโจมตีวิพากษ์วิจารณ์จากฝ่ายตรงกันข้าม แต่สถานะของพระมหากษัตริย์นั้นทรงอยู่นเหนือการเมือง ในขณะที่นายกรัฐมนตรีเปรียบเสมือนผู้จัดการงานประจำและนโยบาย และจะต้องหมุนเวียนเปลี่ยนไปตาม

⁷⁰⁹ สมบัติ อารังธัญวงศ์, “ระบบประธานาธิบดี”, เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2557

<https://www.facebook.com/Prof.SombatThamrongthanyawong> เข้าถึงเมื่อ (10 เมษายน 2558)

⁷¹⁰ สมบัติ อารังธัญวงศ์, “การทำให้ประชาชนเลือกฝ่ายบริหารโดยตรง : ฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นอย่างไร”, เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2557 <https://www.facebook.com/Prof.SombatThamrongthanyawong> เข้าถึงเมื่อ (10 เมษายน 2558)

⁷¹¹ พงศ์เพ็ญ ศกุนตลาภย์, เสถียรภาพทางการเมืองกับการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง, หน้า 38.

⁷¹² อธิวัฒน์ เสรีรังสรรค์, รายงานวิจัยเรื่องระบบคட்சรรผู้แทนของสังคมไทย, , หน้า 73.

⁷¹³ กมล สมวิเชียร, ปฏิรูปการเมืองเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง, หน้า 13.

กระแสการเมือง ผิดกับสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งถาวรและไม่แปรเปลี่ยนเป็นความต่อเนื่องของประเทศไทย⁷¹⁴ ถึงแม้จะมีการเทียบเคียงกันเกิดขึ้นก็จะเป็นระยะเวลาไม่นาน และนายกรัฐมนตรีผู้นั้นก็จะถูกกระแสสังคมต่อต้านและไม่สามารถกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงพระบรมเดชานุภาพที่มีต่อประชาชนในประเทศ ทำให้ไม่มีผู้ใครกล้านำมาเปรียบเทียบกับพระมหากษัตริย์ได้อีก

การนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในประเทศไทยคือการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาปรับใช้กับรูปแบบการปกครองของประเทศไทย มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้ได้หัวหน้าฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง แสดงถึงการได้รับฐานการใช้อำนาจทางการเมืองจากประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม จึงเป็นเพียงการนำวิธีการสรรหานายกรัฐมนตรีโดยตรงผ่านการเลือกตั้งของประชาชนทั้งประเทศโดยไม่ต้องอาศัยเสียงจากสมาชิกผู้แทนราษฎรในรัฐสภา ซึ่งการเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี ไม่ต่างจากการที่เปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาจากการสรรหา หรือการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา แบบดั้งเดิมของประเทศอังกฤษ มาเป็นการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาด้วยจุดประสงค์คือ ต้องการให้เกิดการยึดโยงกับประชาชนเพื่อสร้างความชอบธรรมในการทำหน้าที่และทำให้วุฒิสภาเป็นองค์กรใหม่ที่มีอิสระออกจากพรรคการเมือง⁷¹⁵ ซึ่งจากประสบการณ์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 ต่างก็แสดงให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นหนึ่งในสถาบันภายในระบบรัฐสภา ไม่ได้เป็นการเปลี่ยนแปลงพระราชอำนาจที่กระทบต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ให้ลดลง ซึ่งในข้อสนับสนุนดังกล่าวมีนักวิชาการหลายท่าน อาทิ สมบัติ จันทรวงศ์ ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์ กระทบทองธรรมชาติ สมชัย รักวิจิตร ฉลาด วรฉัตร ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ ปริญา เทวานฤมิตรกุล และสมบัติ ชำรงค์ธัญวงศ์ ได้ให้ความเห็นว่สำหรับระบบรัฐสภาไทย นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารอย่างเดียวนไม่ได้เป็นประมุขของประเทศ โดยการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงสามารถทำได้ ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศ เพราะไม่เกี่ยวข้องกับประมุข เรียกว่า “ระบบกึ่งรัฐสภา” จึงเป็นเพียงการนำวิธีการสรรหานายกรัฐมนตรีโดยตรงผ่านการเลือกตั้งของประชาชนทั้งประเทศ โดยไม่ต้องอาศัยเสียงจากสมาชิกผู้แทนราษฎรในรัฐสภา ไม่ใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขแต่อย่างใด⁷¹⁶ นอกจากนี้ ด้วยจารีตประเพณีและวัฒนธรรมของประเทศไทยที่ปกครองภายใต้ระบบกษัตริย์มาอย่าง

⁷¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

⁷¹⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ, หน้า 43.

⁷¹⁶ ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, รายงานวิจัยเรื่องระบบคัดสรรผู้แทนของสังคมไทย, (กรุงเทพฯ:สำนักงานสถาบันพัฒนาการเมืองสถาบันพระปกเกล้า), 2557, หน้า 257 -261.

ยาวนาน ประชาชนโดยทั่วไปจึงยอมรับในการใช้อำนาจบารมีอันเป็นการเฉพาะตัวของพระมหากษัตริย์แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงทางอำนาจจากเดิมที่พระมหากษัตริย์คือผู้ใช้อำนาจสูงสุดของประเทศมาเป็นการใช้อำนาจผ่านรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม พระมหากษัตริย์ก็ยังคงเป็นสถาบันที่ประชาชนยอมรับในการใช้อำนาจตัดสินใจสูงสุดไว้ที่พระมหากษัตริย์เช่นเคย⁷¹⁷ซึ่งถึงแม้จะนำวิธีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในประเทศไทยพระมหากษัตริย์ก็ยังคงสามารถใช้พระราชอำนาจที่ทรงมีอยู่ตามจารีตปฏิบัติได้เช่นเดิมไม่เปลี่ยนแปลง



⁷¹⁷ นิธิ เอียวศรีวงศ์, “รัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมไทย 2557”, http://thainews.blogspot.com/2014/08/2557_11.html, เข้าถึงเมื่อ 3 มีนาคม 2558.

บทที่ 6

สรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 สรุป

การศึกษาระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง เพื่อนำมาใช้ในประเทศไทยอันมีวัตถุประสงค์เพื่อ ทำความเข้าใจในทฤษฎีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย รูปแบบรัฐสภาของประเทศไทย โดยมีหลักการจัดโครงสร้างทางอำนาจที่สำคัญบนหลักการแบ่งแยกอำนาจและแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำให้เกิดความเข้าใจความสัมพันธ์ในรูปแบบของรัฐบาลในระบบการเมืองต่างๆ ซึ่งรูปแบบรัฐบาลในระบบรัฐสภา นายกรัฐมนตรีมาจากสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนโดยตรงเป็นผู้เสนอชื่อหรือแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีขึ้นเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ใช้อำนาจบริหาร เมื่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลมีที่มาจากพรรคการเมืองหรือการแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาต่างมีความสัมพันธ์กันในลักษณะถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ส่งผลให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีต่างต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา トラบเท่าที่รัฐสภายังคงให้ความไว้วางใจ และนายกรัฐมนตรีมีอำนาจยับยั้ง อันเป็นวิธีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันในระบบรัฐสภา ซึ่งต่างจากระบบประธานาธิบดีที่ฝ่ายบริหารไม่อาจถูกถ่วงดุลอำนาจโดยการถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ ผลจากการศึกษาพบว่าระบบการเมืองไทยที่ปกครองโดยรูปแบบรัฐสภา ทำให้เกิดปัญหาฝ่ายบริหารไม่มีเสถียรภาพในการเป็นรัฐบาล ในกรณีที่เป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค หรือแม้จะมีเสถียรภาพเพราะเป็นรัฐบาลพรรคเดียวที่ได้รับเสียงข้างมากในรัฐสภาแต่ไม่มีประสิทธิภาพในการทำงาน เนื่องจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่อรองผลประโยชน์กัน เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่อยู่ภายใต้อิทธิพลของนายกรัฐมนตรีที่เป็นผู้นำเสียงข้างมากในรัฐสภา พรรคการเมืองฝ่ายค้านในรัฐสภาไม่สามารถใช้กลไกการถ่วงดุลอำนาจในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ หรือแปรญัตติ ร่างกฎหมายที่มีข้อบกพร่องโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากได้ เกิดเป็นภาวการณ์ไร้ประสิทธิภาพในการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ

นับตั้งแต่ที่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบการปกครองประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งเป็นระบบการปกครองที่ให้ความสำคัญกับประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นสำคัญ การปกครองในลักษณะดังกล่าวคือการปกครองโดยประชาชนผ่านการเลือกตั้งตัวแทนที่จะเข้าไปใช้อำนาจแทนประชาชนในรัฐสภา ซึ่งการเป็นตัวแทนของประชาชนจึงมีความชอบธรรมในการทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติ ทาง

บริหาร และทางตุลาการ แต่การทำหน้าที่เป็นตัวแทนการใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนในรัฐสภาของประเทศไทย กับประสบปัญหาภาวะการณ์ไร้เสถียรภาพทางการเมืองมาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลากว่า 80 ปี ปรากฏผลว่าประเทศไทยมีนายกรัฐมนตรีทั้งสิ้น 29 คน มีรัฐบาลทั้งหมด 61 ชุด และผ่านการถูกรัฐประหารทั้งหมด 13 ครั้ง โดยการรัฐประหารครั้งล่าสุดเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ซึ่งเป็นการแสดงออกอย่างเป็นรูปธรรมว่าระบบการเมืองของประเทศไทยประสบอยู่ในภาวะการณ์ไร้เสถียรภาพทางการเมืองภายใต้รัฐสภา จนทำให้รัฐบาลที่ไร้ประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ และมีความอ่อนแอทางโครงสร้างรัฐบาลอย่างหนักซึ่งมาจากการจัดตั้งรัฐบาลและที่มาของนายกรัฐมนตรีที่ไม่มีความเป็นผู้นำที่มีความชอบธรรมเพียงพอที่จะสร้างความสมดุลทางอำนาจให้เกิดขึ้นในรัฐสภาได้

การจัดตั้งรัฐบาลและกระบวนการได้มาซึ่งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนับตั้งแต่ที่มีการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ จนถึงก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่ว่าจะฉบับถาวรหรือฉบับชั่วคราวกลับไม่เคยปรากฏว่ามีการบัญญัติวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีที่มีความชัดเจน ดังนั้น บรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องอาศัยธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมือง ซึ่งในสถานการณ์ทางการเมืองที่ปกติ มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประธานรัฐสภาจะเป็นผู้ส่งจดหมายสอบถามบรรดาหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรว่าต้องการเสนอบุคคลใดดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งตามธรรมเนียมปฏิบัติจะให้โอกาสแก่พรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาเป็นผู้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีและจัดตั้งรัฐบาล วิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเรียกว่าวิธีการหยั่งเสียงเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งโดยทั่วไปแล้วนอกจากประธานรัฐสภาและบรรดาหัวหน้าพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลแล้ว บรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่น ๆ แทบไม่มีส่วนร่วมในการเลือกบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม มีหลายครั้งที่ การหยั่งเสียงเลือกนายกรัฐมนตรีโดยบรรดาพรรคการเมืองกลับเลือกบุคคลภายนอกซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

วิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีและการจัดตั้งรัฐบาลโดยอาศัยธรรมเนียมปฏิบัติดังกล่าว จึงถือว่าเป็นธรรมเนียมการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารที่ไม่ถูกต้องตามหลักการประชาธิปไตยโดยเฉพาะหลักการมีส่วนร่วมและหลักการเสียงข้างมาก ซึ่งเป็นสาระสำคัญอย่างยิ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนอันเป็นการแสดงออกถึงแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน โดยเฉพาะในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเป็นบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นำมาสู่ปัญหาความไม่ชอบธรรมในการดำรงตำแหน่งสูงสุดที่เป็นผู้ใช้อำนาจบริหารแทนประชาชนจึงความเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างน้อยโดยทางอ้อมเพื่อแสดงออกถึงหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง

กรณีการจัดตั้งรัฐบาลและกระบวนการได้มาซึ่งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในสถานการณ์ที่ไม่ปกติอันเกิดจากการรัฐประหารยึดอำนาจโดยคณะรัฐประหารนั้น เป็นที่ทราบโดยทั่วไปว่าสภาพทางการเมืองในลักษณะดังกล่าวยากที่จะนำหลักการทางประชาธิปไตยมาใช้ในการเลือกนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้ ซึ่งโดยปกติแล้วบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะมาจากการเสนอชื่อโดยคณะรัฐประหารหรือคณะปฏิรูปการปกครอง

เหตุที่มาของการเกิดการรัฐประหารยึดอำนาจของระบบการเมืองไทยนั้นเกิดจากในกรณีที่นายกรัฐมนตรีและรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นโดยการหยั่งเสียงในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งไม่มีความโปร่งใสในการจัดตั้งรัฐบาล มักจะจัดตั้งรัฐบาลผสมหลายพรรคการเมือง ที่บรรดาหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรต่างร่วมกันต่อรองผลประโยชน์ในการได้สิทธิในการเป็นรัฐมนตรีเพื่อแลกเปลี่ยนกับการให้พรรคการเมืองเสียงข้างมากได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและได้รับการไว้วางใจในสภาผู้แทนราษฎร จึงนำมาซึ่งการบริหารงานของนายกรัฐมนตรีที่ไม่มีประสิทธิภาพ เพราะไม่สามารถควบคุมคณะรัฐมนตรีของตนได้ จึงเป็นนายกรัฐมนตรีที่มีความอ่อนแอไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ แต่ก็ไม่สามารถถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ นำมาสู่วิธีการแก้ไขปัญหาทางการเมืองโดยการยึดอำนาจทำให้ได้นายกรัฐมนตรีและรัฐสภาที่อยู่ในภาวะเผด็จการและมักจะอยู่ในตำแหน่งอย่างยาวนานโดยที่ไม่มีองค์กรสามารถตรวจสอบการบริหารงานได้ ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นสภาพทางการเมืองที่ไม่มีเสถียรภาพ ทั้งในรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง และรัฐบาลที่มาจากการยึดอำนาจ ด้วยปัญหาดังกล่าวจึงนำมาสู่การปฏิรูประบบการเมืองและรัฐธรรมนูญครั้งใหญ่ขึ้น โดยมีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขสถานะทางการเมืองที่ไร้เสถียรภาพของไทย

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีการปฏิรูประบบการเมืองเป็นครั้งแรกของประเทศไทย จึงได้กำหนดวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยบัญญัติกระบวนการเลือกนายกรัฐมนตรีไว้อย่างชัดเจนว่าให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยในการลงมติรับรองบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะต้องลงมติอย่างเปิดเผยด้วยคะแนนเสียงข้างมาก และยังมีบัญญัติคุณสมบัติสำคัญของการเป็นนายกรัฐมนตรีว่าจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ซึ่งการบัญญัติกระบวนการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวนี้ ยังคงใช้มาอย่างต่อเนื่องในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2557 ก็ยังคงบทบัญญัติดังกล่าวไว้ในเรื่องของกระบวนการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีที่มีความโปร่งใสและยึดหลักประชาธิปไตยมากขึ้นแม้รัฐธรรมนูญจะพยายามกำหนดโครงสร้างที่มาของนายกรัฐมนตรีให้มีความโปร่งใสมากขึ้น แต่การที่นายกรัฐมนตรีคือหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา จึงทำให้นายกรัฐมนตรีและรัฐบาลมีเสถียรภาพมั่นคงและสามารถควบคุมเสียงในสภาได้ จึงนำมาสู่

ปัญหาฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ ผลจากการปฏิรูปการเมืองกลับส่งเสริมให้นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำพรรคการเมือง มีสิทธิขาดเหนือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค จึงทำให้สามารถควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะสมาชิกของพรรคได้ทั้งหมด เมื่อฝ่ายบริหารสามารถมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ การถ่วงดุลอำนาจตามระบบรัฐสภาจึงหมดไป นายกรัฐมนตรีจึงกลายเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดจนกลายเป็นเผด็จการจากการเลือกตั้งในรัฐสภาอันขัดต่อเจตนารมณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดการตั้งคำถามเกี่ยวกับที่มาของปัญหาระบบการเมืองของประเทศไทยคือระบบการปกครองรูปแบบรัฐสภาที่มีลักษณะของการรวมอำนาจ การไม่แยกอำนาจฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันเป็นผลให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ แม้นายกรัฐมนตรีและรัฐบาลจะมีเสถียรภาพแต่อาจนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน เช่นเดียวกับรัฐบาลที่มาจากการปฏิวัติ

เพื่อแก้ไขปัญหาการไร้ประสิทธิภาพและเสถียรภาพทางการเมืองของทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในประเทศไทยจึงต้องแยกอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติให้มีความเด็ดขาดมากขึ้น นอกจากการให้รัฐธรรมนูญบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีมาใช้ ทั้งนี้ นักวิชาการเมืองการปกครองและนักการเมืองได้ให้แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ว่า รัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับลักษณะประเทศไทยต้องกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากประชาชนอย่างแท้จริงจะทำให้ผู้ใช้อำนาจทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมาจากประชาชนทั้งสองฝ่าย รวมทั้งต่างรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชน และทั้งสองอำนาจมีความเป็นอิสระต่อกัน จึงเสริมสร้างให้นายกรัฐมนตรีที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้นำเป็นศูนย์รวมอำนาจของปวงชนและเป็นสถาบันหลักให้ระบอบการปกครอง ทั้งนี้ประชาชนสามารถรับรู้ว่าจะใครจะมาบริหารประเทศ เพื่อให้อำนาจประชาธิปไตยเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง และยังเป็นการส่งเสริมให้ฝ่ายนิติบัญญัติกลับมามีประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลรัฐบาล รวมทั้งสามารถตรากฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังเป็นเป็นระบบที่ส่งเสริมพระบารมีและปกป้องสถานะของพระมหากษัตริย์ให้ทรงอยู่เหนือการเมืองมากขึ้น แต่ยังคงมีพระบรมเดชานุภาพในการใช้พระราชอำนาจส่วนพระองค์ในการแก้ไขวิกฤติการณ์ทางการเมืองเช่นเดิม ซึ่งแนวคิดการนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ต่างได้รับความสนใจสำหรับประเทศที่มีรูปแบบการปกครองแบบเดียวกันกับประเทศไทย คือ ประเทศอังกฤษและประเทศญี่ปุ่น ซึ่งทั้งสองประเทศต่างประสบปัญหาจากการให้ฝ่ายบริหารมีที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติเช่นเดียวกัน

ผลจากการศึกษาพบว่า ประเทศอิสราเอลที่เคยใช้ระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงแล้วล้มเหลวนั้น ต่างก็นำระบบการเลือกตั้งดังกล่าวมาใช้เพราะต้องการแก้ไขปัญหาระบบเสถียรภาพทางการเมืองในลักษณะคล้ายกันกับประเทศไทยและหลาย ๆ ประเทศที่ปกครองโดยระบบรัฐสภา กล่าวคือ ต้องการสร้างภาวะการณ์เป็นผู้นำฝ่ายบริหารให้เข้มแข็งและมีเสถียรภาพ เฉกเช่นระบบ

ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา เพราะการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรียโดยตรง จะทำให้ได้รัฐบาลที่เป็น รัฐบาลเดียวซึ่งต้องเป็นพรรคการเมืองที่สำคัญในประเทศ อันเป็นการแก้ไขไม่ให้เกิดภาวะการไร้ เสถียรภาพของรัฐบาลผสมที่มาจาก การเลือกของ รัฐสภา นอกจากนี้ ยังช่วยส่งเสริมระบบพรรค การเมืองและกำจัดการเมืองพรรคเล็กพรรคน้อย โดยอาศัยความนิยมในตัวนายกรัฐมนตรียทำให้ ประชาชนชาวอิสราเอลพลอยเลือกสมาชิกคนอื่น ๆ ของพรรคการเมืองให้เข้าไปอยู่ในรัฐสภา โดย ระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีย ทำให้การจัดตั้งรัฐบาลไม่ต้องขึ้นอยู่กับอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติอีก ต่อไป ฝ่ายบริหารจึงสามารถทำงานได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ และฝ่ายรัฐสภาเองก็สามารถ ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบรัฐบาลและมีอำนาจตรากฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นกัน

สำหรับประเทศอิสราเอลแล้ว ความล้มเหลวของระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรียเกิดขึ้น เพราะปัจจัยสำคัญคือ ระบบกฎหมายที่บัญญัติกลไกความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติ บัญญัติกับฝ่ายบริหารไว้ ที่ยังคงให้นายกรัฐมนตรียและรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชนแล้ว แต่ยังคงรับผิดชอบต่อรัฐสภาโดยการต้องลาออกหากรัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรียแต่ปัจจัยที่ ส่งผลให้ระบบถ่วงดุลอำนาจและความสัมพันธ์เป็นไปอย่างไร้เสถียรภาพนั้นเกิดขึ้นเพราะระบบการ เลือกตั้งที่นำการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรียมาเลือกพร้อมกับการเลือกสมาชิกสภานิติบัญญัติจึงเกิดปัญหา การวางตัวผู้สมัครของพรรคการเมืองใหญ่ ๆ ที่คาดหวังได้รับเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีย โดยเฉพาะ การใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่กำหนดสัดส่วนการเข้าสู่สภานิติบัญญัติไว้เพียงร้อยละ 1.5 ส่งผลดี ต่อพรรคการเมืองเล็ก ๆ ที่เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นทำให้ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติ บัญญัติเป็นไปอย่างผิดความคาดหมาย พรรคการเมืองใหญ่ที่ได้จัดตั้งรัฐบาลไม่สามารถมีเสียงข้างมากใน รัฐสภา จึงเกิดภาวะการถ่วงดุลอำนาจในรัฐสภาไม่ต่างจากก่อนการเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือก นายกรัฐมนตรีย

อย่างไรก็ตาม หากมองจากประสบการณ์และผลจากการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรียโดยตรงของ อิสราเอลในช่วงยุค ค.ศ. 1990 ที่นำการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรียโดยตรงมาเลือกตั้งถึง 2 ครั้ง กับประสบปัญหาทางการเมืองที่ทำให้นายกรัฐมนตรียและรัฐบาลไร้ซึ่งเสถียรภาพมากยิ่งขึ้นไปกว่าเดิม นายกรัฐมนตรียแม้มาจากความชอบธรรมจากประชาชนแต่กลับต้องเลือกรัฐมนตรียไม่ได้ตามที่ต้องการ แต่ต้องขึ้นอยู่กับสภาผู้แทนราษฎรในสภานิติบัญญัติจึงต้องให้พรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ไม่ได้สังกัดพรรค ของตนเข้ามาเป็นรัฐมนตรี รัฐบาลจึงมีสถานะเป็นรัฐบาลผสมจึงไร้เสถียรภาพ นายกรัฐมนตรียต้องคอย ต่อรองกับฝ่ายนิติบัญญัติเช่นรูปแบบเดิมเพื่อไม่ให้รัฐบาลถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจและดำเนินงาน ทางด้านงบประมาณได้อย่างราบรื่น ซึ่งสาเหตุที่สำคัญมาจากโครงสร้างการปฏิรูประบบการเมือง มุ่งเน้นไปที่วิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีย แต่กลับไม่มีกลไกทางกฎหมายที่สนับสนุนการทำงานของ รัฐบาล ที่ออกแบบมาให้สอดคล้องกับรูปแบบรัฐบาลแบบแบ่งแยกอำนาจที่ต้องรับผิดชอบต่อ ประชาชน ไม่ใช่การรับผิดชอบต่อรัฐสภาอีกต่อไป ความมั่นคงของรัฐบาลและรัฐสภาต่างต้องมีกลไก

ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน การให้สถานะสหเทศมีอำนาจถอดถอนคณะรัฐมนตรีผ่านการอภิปรายไม่ไว้วางใจ และให้นายกรัฐมนตรีมีสิทธิยุบสภาได้จึงเป็นการจัดสรรอำนาจที่ทำให้รัฐบาลอ่อนแอ สุดท้ายการถ่วงดุลอำนาจตามรูปแบบรัฐสภาดั้งเดิมที่กำหนดให้มีการอภิปรายและยุบสภาได้ จึงทำให้กลับมาสู่การเลือกตั้งบ่อยครั้งเช่นเคย เมื่อกฎหมายและกระบวนการไม่สนับสนุนการทำงานของรัฐบาลอิสราเอล ระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจึงล้มเหลว

แนวคิดการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง ยังคงได้รับความสนใจให้เป็นหนึ่งในแนวทางแก้ไขปัญหาทางการเมืองของประเทศอังกฤษและประเทศญี่ปุ่น ที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เช่นเดียวกับประเทศไทย และทั้งสองประเทศนี้ก็ประสบปัญหาจากวิธีการให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกัน อันส่งผลกระทบต่อระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในระบบรัฐสภาที่ทำให้ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถทำหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับประเทศอังกฤษประสบปัญหาสำคัญคือนายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารที่มาจากความเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมากในรัฐสภาจึงถูกรับเลือกให้เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ด้วยเหตุดังกล่าวส่งผลให้นายกรัฐมนตรีสามารถควบคุมการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติได้จนรัฐสภาถูกเปรียบเทียบกับเป็นเสมือนเป็นเพียงตรายางให้แก่ฝ่ายบริหาร อันส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นผลจากการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่อย่างไม่เด็ดขาดเท่ากับระบบประธานาธิบดี จึงเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีสามารถควบคุมการลงมติของรัฐสภาได้ การตรวจสอบฝ่ายบริหารจึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง

สำหรับประเทศญี่ปุ่นประสบปัญหาสำคัญคือ นายกรัฐมนตรีมีภาวะการณ์เป็นผู้นำที่อ่อนแอ เพราะการกำหนดตัวผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและการจัดตั้งรัฐบาลอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภา เพราะรัฐสภามีอำนาจเลือกนายกรัฐมนตรีได้ ด้วยเหตุดังกล่าว นายกรัฐมนตรีจึงไม่สามารถกำหนดนโยบายและใช้อำนาจบริหารได้ด้วยตนเอง จนประชาชนชาวญี่ปุ่นเกิดความไม่พอใจและเรียกร้องว่าประชาชนควรมีสิทธิเลือกบุคคลมาดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารของตน

จากปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งสองประเทศ จึงนำมาสู่แนวคิดที่สมควรให้ฝ่ายบริหารแยกออกจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยให้นายกรัฐมนตรีปลอดจากโอกาสการคว่ำบรวมอำนาจไว้ที่รัฐสภา จึงจำเป็นต้องให้นายกรัฐมนตรีมีความชอบธรรมในการเข้าสู่ตำแหน่งมาจากการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจากประชาชน อันเป็นการทำให้ฝ่ายบริหารมีศักดิ์ศรีและความชอบธรรมที่เทียบเท่ากับสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นตัวแทนประชาชนในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเช่นเดียวกัน นายกรัฐมนตรีจึงสามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ นายกรัฐมนตรีก็สามารถใช้อำนาจบริหารได้โดยอิสระไม่ต้องขึ้นอยู่กับรัฐสภาอีกต่อไป ในขณะที่เดียวกันรัฐสภาก็สามารถทำหน้าที่

นิติบัญญัติของตนได้อย่างมีอิสระและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยไม่ต้องมีว่แต่เห็นแก่ประโยชน์ที่รัฐบาลหยิบยื่นให้เพื่อแลกกับการได้จัดตั้งรัฐบาลและความไว้วางใจ

อย่างไรก็ตาม ทั้งประเทศอังกฤษและประเทศญี่ปุ่นต่างเห็นตรงกันว่า การนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในระบบรัฐสภาจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์กับนายกรัฐมนตรีที่อาจส่งผลให้นายกรัฐมนตรีเปรียบเสมือนประธานาธิบดีที่เป็นประมุขของประเทศ ซึ่งอาจกระทบต่อพระราชอำนาจดั้งเดิมตามจารีตประเพณี อาทิ พระราชอำนาจในการยับยั้งกฎหมายของพระมหากษัตริย์ในระบบรัฐสภา หรืออำนาจยับยั้งดังกล่าวต้องเปลี่ยนมาอยู่ที่นายกรัฐมนตรีที่มาจากประชาชน เพื่อให้เป็นอำนาจในการถ่วงดุลรัฐสภาด้วยตนเองเช่นอำนาจของประธานาธิบดี นอกจากนี้ การเปลี่ยนให้ประชาชนเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงอาจส่งผลเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างนายกรัฐมนตรีกับรัฐสภาซึ่งหากยังคงให้รัฐสภาสามารถลงมติไม่ไว้วางใจเหมือนระบบรัฐสภาดั้งเดิมแล้ว อาจเกิดความล้มเหลวอย่างประเทศอิสราเอลได้ และอำนาจในการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารจึงต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย

ดังนั้น หากประเทศไทยต้องการจะนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้กับรัฐสภาของประเทศไทย จะต้องกำหนดให้การตรวจสอบอำนาจระหว่างนายกรัฐมนตรีและรัฐสภาแยกออกจากกันอันเป็นไปตามความสัมพันธ์ของรูปแบบรัฐบาลตามหลักการแบ่งแยกอำนาจเมื่อนายกรัฐมนตรีผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหารไม่ได้มาจากการไว้วางใจจากฝ่ายนิติบัญญัติตั้งแต่การเข้าสู่ตำแหน่งแล้ว นายกรัฐมนตรีจึงไม่ต้องผูกพันต่อรัฐสภาผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติอีกต่อไป รัฐสภาจึงไม่สามารถถอดถอนนายกรัฐมนตรีที่มาจากความชอบธรรมของประชาชนโดยวิธีการลงมติอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ และในทางกลับกันนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงก็ไม่สามารถถ่วงดุลอำนาจของรัฐสภาโดยการยุบสภาได้ ซึ่งเป็นไปตามความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติที่ทั้งสองอำนาจต่างมาจากความชอบธรรมของประชาชน จึงไม่ควรมีสิทธิล้มล้างอำนาจของอีกฝ่าย เช่นความสัมพันธ์ระหว่างประธานาธิบดีกับสภาองเกรส เมื่อสภานิติบัญญัติไม่มีอำนาจลงมติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจึงทำให้นายกรัฐมนตรีมีเสถียรภาพในการบริหารประเทศได้อย่างยาวนานขึ้น กล่าวคือมีโอกาสอยู่ครบวาระเช่นในระบบประธานาธิบดี ที่เมื่อฝ่ายบริหารมีโอกาสอยู่ในตำแหน่งอย่างยาวนานโดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว การบริหารราชการแผ่นดินจึงมีความเป็นอิสระและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ขณะเดียวกัน รัฐสภาก็สามารถทำหน้าที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้อย่างเต็มประสิทธิภาพเช่นเดียวกัน โดยการตรวจสอบผ่านกระบวนการอภิปรายทั่วไป การตั้งกระทู้ถาม เพื่อให้รัฐสภายังสามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้อยู่ รวมทั้ง ยังคงให้สิทธิแก่ประชาชนและสมาชิกรัฐสภาในการรวบรวมชื่อเพื่อนำมาสู่การร้องเรียนและถอดถอนนายกรัฐมนตรีรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีความประพฤติเสียหายร้ายแรงต่อประเทศชาติ

ได้อันนำมาสู่การถอดถอนจากตำแหน่ง (Impeachment) ต่อไป อย่างไรก็ตาม เมื่อนายกรัฐมนตรีไม่ ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาแล้ว แต่นายกรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนอันสอดคล้องกับ หลักการสัญญาประชาคมที่ รัฐบาลเป็นของประชาชน เป็นผู้ใช้อำนาจบริหารแทนประชาชน ดังนั้น รัฐบาลจึงจะสามารถอยู่ในตำแหน่งได้ต่อเมื่อตราบเท่าที่ประชาชนต้องการ ประชาชนจึงมีสิทธิใน ฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถใช้สิทธิอันชอบธรรมเพิกถอนรัฐบาลได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อาจกล่าวอีกทางหนึ่งได้ว่าประชาชนก็มีสิทธิที่จะ เพิกถอนสมาชิกรัฐสภาที่เป็นตัวแทนการใช้อำนาจอธิปไตยของตน หากใช้อำนาจไปในการทางที่ ประชาชนไม่เห็นชอบด้วยเช่นเดียวกัน

ดังนั้น ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ทั้งอำนาจบริหาร และอำนาจอธิปไตย จึงมี ความชอบธรรมที่จะใช้สิทธิในการเพิกถอนนายกรัฐมนตรีที่มาจากประชาชนหากเห็นว่านายกรัฐมนตรี บริหารประเทศไม่เป็นที่วางใจของประชาชนแล้ว และประชาชนมีสิทธิเพิกถอนสมาชิกรัฐสภาที่มาจาก ประชาชน อันเป็นการถ่วงดุลอำนาจโดยการคืนสิทธิให้แก่ประชาชน ผ่านกระบวนการถอดถอนออก จากตำแหน่ง (Recall) ต่อไป

6.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อมีการนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้เป็นวิธีการได้มาซึ่งตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีแล้วทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีกับรัฐสภาเปลี่ยนแปลงไปนายกรัฐมนตรี จะต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยตรงอย่างแท้จริง จึงควร เรียกระบบรัฐสภาแบบใหม่นี้ว่า “รูปแบบการปกครองกึ่งประธานาธิบดีอันมีพระมหากษัตริย์เป็น ประมุข” โดยยังคงให้นายกรัฐมนตรีต้องปฏิญาณตนก่อนเข้าสู่ตำแหน่งต่อพระมหากษัตริย์ จากการศึกษาวิจัยผู้เขียนเห็นว่าควรมีการจัดกลไกและวิธีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง เพื่อให้เข้ากับ บริบททางสังคมของประเทศไทยอันมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

6.2.1 กำหนดกระบวนการและวิธีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีรวมทั้งคุณสมบัติของ นายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

เพื่อให้การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง สามารถ แก้ไขปัญหาและทราบข้อเท็จจริงในการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างครบทุกมิติ ซึ่งจะส่งผลต่อการ บริหารงานได้อย่างตรงความต้องการของประชาชนและมีประสิทธิภาพ นายกรัฐมนตรีจะต้องยังคงมี ความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถือได้ว่า สมาชิกแต่ละคนเป็นตัวแทนความต้องการของประชาชนในแต่ละเขต จึงทราบและเข้าใจปัญหาที่ แท้จริงของประชาชน ทั้งนี้ หากเปิดรับคุณสมบัติของผู้สมัครนายกรัฐมนตรีได้ไม่สังกัดพรรคการเมือง

นายกรัฐมนตรีอาจไม่สามารถปรึกษาและเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมืองจากบรรดาผู้แทนราษฎร นอกจากการได้ข้อมูลในมติของระบบราชการเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ การที่นายกรัฐมนตรีมีคุณสมบัติมาจากพรรคการเมืองในรัฐสภาจะทำให้มีเสถียรภาพในการทำงานที่ในบางกรณีจำเป็นต้องอาศัยความช่วยเหลือหรือการสนับสนุนงานฝ่ายนิติบัญญัติ อาทิ การดำเนินนโยบายสำคัญที่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา รวมถึงกรณีการแปรญัตติเกี่ยวกับงบประมาณบริหารราชการแผ่นดินจะได้ลดการเกิดปัญหา ดังนั้น จึงควรกำหนดระบบการและวิธีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีรวมทั้งคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ดังต่อไปนี้

1) ควรให้นายกรัฐมนตรีสังกัดพรรคการเมือง เพื่อให้นายกรัฐมนตรียังคงสามารถทำงานร่วมกับรัฐสภาได้อย่างราบรื่นและมีคุณสมบัติในการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเช่นเดียวกับคุณสมบัติของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งไม่มีคุณสมบัติต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกันกับคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีในปัจจุบัน

2) ควรจัดการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถึงแม้ว่าจะทำให้ต้องจัดการเลือกตั้งทั่วประเทศถึงสองครั้งอันเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณของประเทศ แต่เมื่อวิธีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพสามารถอยู่ในตำแหน่งได้ยาวนานจนครบวาระ หากเปรียบเทียบกับวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปเพียงครั้งเดียวและให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรี กลับทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพและเกิดการยุบสภาอันนำมาสู่การต้องจัดการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งในบางครั้ง ระยะเวลาสี่ปี กลับต้องจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าสองครั้ง ก็จะทำให้ประเทศชาติต้องสิ้นเปลืองงบประมาณในการจัดการเลือกตั้งมากกว่าการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง

3) ควรกำหนดให้พรรคการเมืองที่มีสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดสองอันดับแรกสามารถเสนอชื่อบุคคลที่จะลงสมัครเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี ในฐานะตัวแทนพรรคการเมืองของตน การกำหนดให้พรรคการเมืองสองพรรคเป็นผู้มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลที่จะมาลงสมัครเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงนั้นจะทำให้มีผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพียงสองคน ที่มาจากรพรรคการเมืองที่เป็นตัวแทนเจตนาารมณ์และความต้องการของประชาชนโดยส่วนใหญ่ด้วย อันเป็นการส่งเสริมให้เกิดดุลยภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ที่ต่างมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน นอกจากนี้ การให้มีผู้สมัครชิงตำแหน่งเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีเพียงสองคนตั้งแต่รอบแรกสามารถนำระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากมาใช้ (First Pass the Post) จึงสามารถทราบผลการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีในครั้งเดียว โดยไม่จำเป็นต้องใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากสองรอบมาใช้ (Two Ballot system) จึงเป็นการประหยัดค่าใช้จ่าย และไม่เป็นการเสียเวลาไปกับการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีมากจนเกินไป ทั้งนี้ ควรกำหนดให้การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมีขึ้นหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ภายในระยะเวลาไม่เกิน 90 วัน เพื่อให้ผู้สมัครเลือกตั้ง

นายกรัฐมนตรียังคงมีเวลาในการกำหนดทิศทางของคณะรัฐมนตรีของตนเสนอต่อประชาชน และไม่ให้เกิดความล่าช้าในการบริหารประเทศ

4) ควรกำหนดให้ผู้สมัครเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี จัดเตรียมคณะรัฐมนตรีประกอบการเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจของตนในการตัดสินใจเลือกบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น เมื่อประชาชนสามารถมองเห็นภาพรวมและทิศทางในการบริหารประเทศหากเลือกนายกรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเข้ามาใช้อำนาจบริหารแทนเจตนาารมณ์ของประชาชน

6.2.2 กำหนดโครงสร้างการจัดสรรความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีกับรัฐสภา

เมื่อนำวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีโดยนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ ตัดสินการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทนการเลือกตั้งทางอ้อมโดยรัฐสภา วิธีการดังกล่าวส่งผลถึงการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างนายกรัฐมนตรีกับรัฐสภาที่ไม่ใช่รูปแบบรัฐบาลในระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิมอีกต่อไป นายกรัฐมนตรีจึงไม่ต้องอาศัยความชอบธรรมในการเข้าสู่ตำแหน่ง และการใช้อำนาจทางบริหารบนความไว้วางใจของรัฐสภาอีกต่อไป แต่นายกรัฐมนตรีมีความชอบธรรมในการเข้าสู่ตำแหน่งและการใช้อำนาจทางบริหารโดยความชอบธรรมที่มาจากประชาชน ดังนั้นจึงต้องกำหนดกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจตามรูปแบบรัฐบาลที่ถูกต้องตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ เช่นเดียวกันกับหัวหน้าฝ่ายบริหารที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงตามรูปแบบรัฐบาลในระบบประธานาธิบดีและระบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา จึงต้องมีการกำหนดการถ่วงดุลและการตรวจสอบนายกรัฐมนตรี และรัฐสภาโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) กำหนดให้นายกรัฐมนตรีกับรัฐสภามีความสัมพันธ์ที่ไม่ใช่ในระบบรัฐสภาเดิม แต่ให้มีความสัมพันธ์ที่แยกออกจากรัฐสภาแบบระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา รัฐสภาจึงไม่สามารถใช้อำนาจตัดสินความเป็นอยู่ของนายกรัฐมนตรีและฝ่ายบริหารอีกต่อไปได้ สถาบันผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติจึงหมดความชอบธรรมไม่สามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารที่มาจากประชาชนอีกต่อไป ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องนำวิธีการถ่วงดุลอำนาจโดยการลงมติอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาใช้อีกต่อไป เพราะฝ่ายบริหารไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาแล้ว แต่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน กล่าวคือ ให้ทั้งสองอำนาจต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบของประชาชนโดยตรง

2) กำหนดให้อำนาจแก่รัฐสภาในการตรวจสอบนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาล ผ่านกระบวนการตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายทั่วไปที่ไม่ใช่การลงมติไม่ไว้วางใจ อันเป็นผลให้รัฐบาลต้องออกจากตำแหน่ง รวมทั้ง การให้สมาชิกรัฐสภาสามารถลงชื่อถอดถอนนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้โดยวิธีการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีและฝ่ายบริหารมีความประพฤติผิดร้ายแรง เนื่องจากวิธีการตรวจสอบในลักษณะดังกล่าวสามารถใช้ได้ทั้งในระบบรัฐสภา

และระบบประธานาธิบดี รวมทั้งระบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา ซึ่งเป็นเพียงกระบวนการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติที่ไม่ทำให้ฝ่ายบริหารหมดความชอบธรรมและต้องออกจากตำแหน่งหากการบริหารราชการแผ่นดินไม่เป็นที่พอใจ

3) ควรกำหนดให้นายกรัฐมนตรีที่มาจากเลือกตั้งโดยตรง ไม่สามารถใช้อำนาจถ่วงดุลรัฐสภาโดยวิธีการยุบสภาได้ เพราะฝ่ายบริหารได้แยกออกจากฝ่ายนิติบัญญัติเช่นเดียวกับระบบประธานาธิบดี ที่ไม่สามารถใช้อำนาจถ่วงดุลสภาองเกรสโดยการยุบสภาได้

4) ควรกำหนดกลไกในการถ่วงดุลอำนาจทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ให้มีความสัมพันธ์กับการรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชน เมื่อผู้แทนการใช้อำนาจฝ่ายบริหารและผู้แทนการใช้อำนาจนิติบัญญัติต่างมาจากความชอบธรรมจากประชาชนโดยตรงผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ดังนั้น ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจึงสมควรต้องรับผิดชอบต่อประชาชน โดยการนำวิธีการถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Recall) มาใช้ในการถ่วงดุลอำนาจทั้งสองฝ่าย หากทั้งฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารไม่เป็นที่พอใจของประชาชน หรือเมื่อประชาชนเห็นว่าไม่สมควรอยู่ในตำแหน่งอีกต่อไป ทั้งนี้ ให้กำหนดจำนวนรายชื่อประชาชนที่ต้องการยื่นถอดถอนตามจำนวนร้อยละของจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ จะต้องกำหนดจำนวนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้สอดคล้องกับจำนวนผู้มาใช้สิทธิในการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีในจำนวนร้อยละ 1-5 หรือระบุจำนวนประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งให้ชัดเจน 50,000 รายชื่อ ในการรวบรวมนำไปเสนอประธานรัฐสภาเพื่อจัดให้มีการลงมติถอดถอนบุคคลโดยใช้หลักการเสียงข้างมากมาใช้ในการถ่วงดุลอำนาจแก่ฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ เพียงแค่ฝ่ายบริหารไม่สมควรอยู่ในตำแหน่งอีกต่อไปหรือใช้อำนาจบริหารไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนก็สามารถถอดถอนได้ โดยไม่จำเป็นว่าฝ่ายบริหารจะต้องถึงขนาดกระทำผิดร้ายแรงต่อประเทศชาติ อย่างกรณีการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ที่ยังคงใช้เป็นหนึ่งในวิธีการตรวจสอบในปัจจุบัน

ดังนั้น จึงต้องให้อำนาจแก่ประชาชนเป็นผู้ถ่วงดุลการใช้อำนาจนายกรัฐมนตรีโดยนำวิธีการถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Recall) มาใช้แทนการให้อำนาจรัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาล อันสอดคล้องกับแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เมื่อฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นเพียงตัวแทนของประชาชน จึงต้องปฏิบัติตนให้เหมาะสมและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชน นอกจากนี้ เมื่อนายกรัฐมนตรีไม่สามารถใช้อำนาจถ่วงดุลรัฐสภาโดยการยุบสภาแล้ว จึงสมควรให้ประชาชนเป็นผู้มีสิทธิถอดถอนโดยการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) นำมาใช้กับบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งด้วย เพราะต่างก็มีความชอบธรรมมาจากประชาชน อันเป็นการทำให้เกิดความสมดุลทางอำนาจโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจสามารถเอาผู้แทนการใช้อำนาจทั้งทางนิติบัญญัติและทางบริหารออกจากตำแหน่งได้

จากการศึกษาค้นคว้าของผู้วิจัย การนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ เป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างไปจากระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิม โดยการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีมีลักษณะแยกอำนาจอย่างเด็ดขาด ไม่อยู่ภายใต้การถ่วงดุลของรัฐสภาอีกต่อไปแล้วโดยมีทิศทางไปในลักษณะระบบกึ่งประธานาธิบดี แต่ยังคงเป็นเพียงหัวหน้าฝ่ายบริหารที่อยู่ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเช่นเดิม จึงขอเรียกระบบรัฐสภาในรูปแบบดังที่ได้กล่าวมานี้ว่าเป็น “รูปแบบการปกครองกึ่งประธานาธิบดีอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข”



รายการอ้างอิง

หนังสือภาษาไทย

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2556.

เกษงา พรไชยา. "พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ :ศึกษาเปรียบเทียบประเทศอังกฤษและประเทศไทย." จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ. การปกครองประเทศอังกฤษ. พระนคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2503.

เทพฤทธิ์ รวมจิตร์. "การบริหารงานของเทศบาล ภายใต้รูปแบบนายกรัฐมนตรีนี่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง: ศึกษากรณีเทศบาลตำบลสันกำแพงจังหวัดเชียงใหม่ ระหว่างปี พ.ศ. 2551- พ.ศ. 2554." มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2554.

เอียวศรีวงศ์, นิธิ. "ชาติไทย,เมืองไทย,แบบเรียนและอนุสาวรีย์ว่าด้วยวัฒนธรรม,รัฐและรูปแบบการจิตสำนึก." กรุงเทพฯ: ศิลปวัฒนธรรม, 2557.

แสวงศักดิ์, ชาญชัย. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 18 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555.

โกสินทร์ วงศ์สุวัฒน์. เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน่วยที่ 3 คณะรัฐศาสตร์. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2527.

ไกรสร ตันติพงศ์. อำนาจที่ยิ่งใหญ่ เชียงใหม่: เอราวิถการพิมพ์, 2553.

กนก วงศ์ตระหง่าน. ประชาธิปไตยกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526.

กระมล ทองธรรมชาติ. การพัฒนาการเมืองเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ เอกสารวิจัยส่วนบุคคลวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สำเนาถ่ายเอกสาร ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2526.

———. รัฐสภาในระบบการปกครองไทย กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514.

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.). ข้อเสนอ กรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2543.

- จรัสโรจน์ บลดำริห์. พระราชอำนาจและพระบรมราชวินิจฉัยในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช. เอกสารการศึกษาในหลักสูตรผู้นำการเมืองยุคใหม่ รุ่นที่ 5 กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2551.
- จิราภา พุกษ์พาดิ. "ความเป็นพลเมืองของประชาคม." เอกสารประกอบการเรียนรายวิชา รัฐ 255 ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (2556): 1.
- ฉลาด วรฉัตร. "ผู้แทนราษฎร". ผู้แทนราษฎร ปีที่ 2 ฉบับที่ 10 เดือนพฤษภาคม 2530 กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ปีที่ 2 ฉบับที่ 10 เดือนพฤษภาคม 2530, no. (2530).
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553.
- . กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554.
- ฐากร จุลินทร. รายงานการศึกษา เรื่องการศึกษาเชิงเปรียบเทียบการพัฒนาการเมืองไทยและญี่ปุ่น ในช่วงเวลา 12 ปี (พ.ศ.2532 – 2553). กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ,สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2554.
- ณรงค์ สินสวัสดิ์, และ รอส พรินเซีย. อุปสรรคของระบอบประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517.
- ณัชชา คุณาทัณฑ์. "ปัญหาการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 กับผลกระทบต่อการปฏิรูประบบการเมือง." มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544.
- ธงชัย ดุลยสุข. การเลือกนายกรัฐมนตรี เอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคลของการศึกษา ในหลักสูตร "การพัฒนานักบริหารระดับสูง" รุ่นที่ 1 สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับ 8 ที่มีคุณสมบัติพร้อมที่จะได้รับการประเมินให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2547.
- ธงทอง จันทรางศุ. "พระมหากษัตริย์ในรัฐธรรมนูญ." วารสารกฎหมายธุรกิจบัณฑิตย์ ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 (2546).
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. "แนวทางการพัฒนาการเมืองไทย (หน่วย 15) ในเอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย ฉบับปรับปรุง(หน่วย 9-15)." มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2545.
- . "การเมืองไทยยุคคิดใหม่ทำใหม่ การเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตยหรือธนาธิปไตย." มติชนรายวัน, 9 มกราคม 2546.

- . วิสัยทัศน์ประเทศไทย. 2. กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เพรส จำกัด, 2547.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2551.
- บวรศักดิ์ อวรรณโณ. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ “4 ปีรัฐธรรมนูญ: ปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง”. สถาบันพระปกเกล้า.
- ปรีชา กงภู. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553.
- ปรีชา ปัญญาประชุม. "ปัจจัยทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการเลือกตั้งในประเทศไทย ศึกษากรณีการเลือกตั้งที่ไม่ได้ตัวแทนของประชาชนส่วนใหญ่." มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2536.
- พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย. เสถียรภาพทางการเมืองกับการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง “การเมืองสำหรับประชาชน เล่มที่ 5. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2516.
- . ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2512.
- พรรคศักดิ์ ผ่องแผ้ว. การเลือกตั้งกับการพัฒนาการเมืองไทย. เอสารการสอนชุดวิชาปัญหาการพัฒนาการเมืองไทย หน่วย 4. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2540.
- พุดพิงศ์ พงศ์เนกกุล. ธรรมชาติการใช้อำนาจรัฐโดยกษัตริย์. กรุงเทพฯ: ไชน่าพับลิชชิงเฮ้าส์, 2556.
- ภชฤทธิ์ นิลสนธิ. "ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์." ดุสิต เล่มที่ 1 ปีที่ 58 (2554).
- มนตรี รูปสุวรรณ. กฎหมายรัฐสภา. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535.
- มานิตย์ จุมปา. "กำเนิดการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชนในประเทศอิสราเอลข้อคิดสำหรับการนำเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้กับประเทศไทย." รพี 2557 (สิงหาคม 2557).
- . คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 เล่ม 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.
- . คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 เล่ม 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.
- . มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล. กรุงเทพฯ: สุขุมและบุตร, 2541.
- . หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2557.
- มานิตย์ จุมปา, และ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงตามมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.

- วรพชร จันทรังษินที. "กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550." จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- วิชัย ตันศิริ. การปฏิรูปการเมืองไทย มุมมองของการศึกษาเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- วิชณุ เครือนาม, และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. "พระราชฐานะของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร." วสารกฎหมาย 3 (2520).
- วิสุทธิ โปธิแท่น. แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2554.
- สนธิ เตชานันท์. ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ. กรุงเทพฯ: พิมพ์ที่ไอ.เอส.พรีนติ้งเฮาส์ สำนักพิมพ์ไอเดียนสโตร์, 2529.
- สมเกียรติ วันทะนะ. "อุดมการณ์ทางการเมืองร่วมสมัย." มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2544.
- สมชัย รักวิจิตร. "รากฐานของการเกิด การดำรงอยู่และความชอบธรรมของผู้นำสูงสุดทางการเมืองของไทยและอนาคตของประเทศ." กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, 2526.
- สมบัติ จันทรวงศ์. 200 ปี รัฐธรรมนูญอเมริกัน : อดีต ปัจจุบัน และอนาคตของมหาชนรัฐประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: หจก.บรรณกิจเทรตติ้ง, 2531.
- . มหาชนรัฐและประชาธิปไตย ความคิดทางการเมืองอเมริกัน ค.ศ.1776-1800. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. การเมือง แนวความคิดและการพัฒนา. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ เสมาธรรม, 2556.
- . การเมืองอเมริกา. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2556.
- . การเมืองอังกฤษ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2555.
- . "ทิศทางการปฏิรูปการเมืองไทยในทศวรรษหน้า." เอกสารการสัมมนาวิชาการในวาระครบรอบ 50 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์บนเส้นทางพลังปัญญาสู่การบริหารการพัฒนาประเทศ (9 กรกฎาคม 2548).
- . ประวัติปรัชญาการเมือง เล่มที่สอง. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์ คบไฟ, 2552.
- สมัคร ธนมิตร. "ระบบการเลือกตั้งในประเทศไทย." มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520.
- สันติสุข โสภณสิริ. "สถาบันพระมหากษัตริย์กับประชาธิปไตย." โครงการสรรพสาสน์ สำนักพิมพ์มูลนิธิเต็ก.
- สินาดโยธารักษ์. สินาดรำพึงเรื่องระบบการปกครองบ้านเมืองของเรา. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2526.

- สุจิต บุญลงการ, และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. พฤติกรรมการณ์การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527.
- สุดา วิศรุตพิชญ์. รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น.
- อมร จันทรสมบูรณ์. "เราต้องการ Statesman." ไทยโพสต์ ฉบับพิเศษ, 21 ตุลาคม 2552.
- . คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) : ทางออกของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายการศึกษา, 2537.
- อรพรรณ ลีนะเปสนันท์. "แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในรัฐธรรมนูญไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549." จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- อุษา ไบหยก, และ และคณะ. การปกครองเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555.

หนังสือภาษาต่างประเทศ

- A, Watson Richard. Promise and Performance of American Democracy. Canada: John Wiley&Sons Inc., 1985.
- "Basic Law: The Judiciary –1984,Section 3."
http://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic2_eng.htm.
- Bell, John. French Constitutional Law. New York: Oxford University Press Inc., 1992.
- Cunningham, Frank. Theories of Democracy a Critical Introduction. Cornwall: TJ International Ltd., 2002.
- Ely, John Hart. "Facilitating the Representation of Minorities", Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review United States of America: Harvard University Press, 2001.
- Estlund, David. Democracy. Cornwall: MPG Books Ltd, 2002.
- Geraint, Parry. John Lock. London: George Allen&Unwin, 1978.
- Henkin, Louis. Constitutionism. Democracy, and Foreign Affairs. New York: Columbia University Press, 1990.
- Lijphart, Arend. Oxford Readings in Politics and Government : Parliamentary Versus Presidential Government. New York: Oxford University Press Inc.
- Punnett, R.M. British Government and Politics. New York: W.W Norton & Company Inc.

Research Commission on the Constitution House of Councillors. Handbook on the Research Report on the Constitution of Japan. Japan2005.

Shamir, Asher Arian and Michal. The Elections in Israel 1996. The United States of America: State University of New York Press, Albany, 1999.

รัฐธรรมนูญและกฎหมาย

"พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475."

"รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1946."

"รัฐธรรมนูญแห่งประเทศอิสราเอล ค.ศ.1992."

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557."

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495."

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517."

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534."

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540."

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550."

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549." กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา.

"รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958."

รายงานการประชุม

ไพโรจน์ พรหมสาสน์. "รายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 5/2550." สำนัก
รายงานการประชุมและชวเลข สำนักเลขาธิการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.

"รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 13." สำนักงานวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540.

"รายงานการพิจารณารอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ ภาค 2 ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมือง
หมวดที่ 1 ระบบผู้แทนที่ดี และผู้นำการเมืองที่ดี หมวดที่ 2 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
หมวดที่ 3 และหมวดที่ 4 คณะรัฐมนตรี

"

"สรุปผลการประชุม คณะกรรมาธิการปฏิรูปการเมือง สถาปนิกรูปแห่งชาติ ครั้งที่ 21/2558

."

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. "เอกสารประกอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ." สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2534.

———. "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยที่ 1." สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2475.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสถาปนิกรูปแห่งชาติ. "รายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญติดตามและให้ข้อเสนอแนะยกร่างรัฐธรรมนูญสถาปนิกรูปแห่งชาติ: ประมวลความเห็นหรือข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการวิสามัญประจำสภา 18 คณะ", เสนอสถาปนิกรูปแห่งชาติเพื่อเสนอต่อคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ."

สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. "การพิจารณาของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ." In รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 9.

———. "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ครั้งที่ 9."

———. "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ครั้งที่ 10."

———. "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ครั้งที่ 14." 12 มิถุนายน 2540.

———. "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 8."

———. "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 12/2540 (เป็นพิเศษ)."

สำนักรายงานการประชุมและชวเลข. "บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2557."

———. "บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 21 ปีที่ 1 ครั้งที่ 2 (สมัยสามัญทั่วไป)."

———. "บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 1 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ)."

———. "บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 2 (สมัยสามัญทั่วไป)."

———. "บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 15 (สมัยวิสามัญ)."

———. "บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 ปีที่ 1 ครั้งที่ 2 (สมัยสามัญทั่วไป)."

สิงคะเนติ, บรรเจิด. "เอกสารประกอบการสัมมนาลำดับที่ 1 เรื่องรูปแบบและกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม." In แนวทางในการปฏิรูปโครงสร้างสถาบันการเมืองของไทย : ศึกษากรณีรัฐสภา, edited by สถาบันประปวกเกล้า. ห้องประชุมประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า. สรุขัย เลียงบุญเลิศชัย. "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 32/2550 เป็นพิเศษ." สำนักรายงานการประชุมและชวเลข, สำนักเลขาธิการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, 2550.

แหล่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

. <http://www.dailynews.co.th/article/289269>.

"The 1999 Israeli Elections: A Primer."

http://archive.adl.org/issue_israel/israeli_elections_primer.html, 1999.

"About Chabad-Lubavitch."

http://www.chabad.org/library/article_cdo/aid/36226/jewish/About-Chabad-Lubavitch.htm, 2000.

"Checking and Challenging Government."

<http://www.parliament.uk/business/lords/work-of-the-house-of-lords/checking-and-challenging-government/>, 2015.

"Checking the Work of Government."

<http://www.parliament.uk/about/how/role/scrutiny/>, 2015.

Clayman, David. "The Long Hot Israeli Summer." <http://jcpa.org/wp-content/uploads/2012/12/JerusalemLetterViewpoints388.pdf>.

"The Constitution of Japan ".

http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html.

"The Constitution of the United States: A Transcription." Section1, Article. 2.

http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html, 2015.

"Direct Elections for Prime Minister."

https://knesset.gov.il/elections01/about_direct_eng.htm, 2001.

"Direct Elections for Prime Minister."

www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_res14.htm, 1996.

"Direct Elections for Prime Minister."

http://www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_res15.htm, 1999.

"Ehud Barak." <https://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/biography/barak.html>.

"Ehud Barak (B.1942)." http://www.knesset.gov.il/lexicon/eng/barak_eng.htm.

Elazar, Daniel J. "Presidential Elements in Government Experimenting with

Constitutional Change : Direct Election of Prime Minister in Israel."

http://journals.cambridge.org/abstract_S1574019606000605: European Constitutional Law Review, 2006.

"Elections to the Fifteenth Knesset."

http://www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_res15.htm, 1999.

"How Government Works: The Cabinet." <https://www.gov.uk/government/how-government-works>, 2015.

"How Parliament Works." <http://www.parliament.uk/about/how/>, 2015.

"Israel Ministry of Affairs, Israel in Brief."

<http://www.mfa.gov.il/MFA/AboutIsrael/pages/ISRAAEL%20IN%20BRIEF.aspx>.

"Israel's Withdrawal from Lebanon."

http://archive.adl.org/backgrounders/lebanon_withdrawal.html#.VaqlH_mqqk
p, 2000.

"Israeli Election Is a Dead Heat."

<http://edition.cnn.com/WORLD/9605/28/israel.voting/index.html>, 1996.

"Israeli Election: The Candidates."

<http://www.i24news.tv/en/news/israel/politics/64509-150316-israeli-election-the-candidates>, 1996.

"Israeli General Election 1996."

https://en.wikipedia.org/wiki/Israeli_general_election,_1996, 2001.

"Israeli General Election 1999."

https://en.wikipedia.org/wiki/Israeli_general_election,_1999, 2012.

"Israeli Race for Prime Minister Narrows." UNIVERSITY

<http://edition.cnn.com/WORLD/9605/27/israel.reax/index.html>, 1996.

Kretzmer, David. "Presidential Elements in Government Experimenting Whit Constitutional Change: Direct Election of the Prime Minister in Israel."

<http://journals.cambridge.org/ECL,IPAddress:161.200.174.211> 2001.

"Making Laws." <http://www.parliament.uk/business/lords/work-of-the-house-of-lords/making-laws/>, 2015.

Mollov, Daniel J. Elazar and M. Ben. "Elections 1999 Character, Political Culture, and Centrism: Israel at the Polls 1999, Introduction."

<http://www.jcpa.org/dje/articles3/elect99.htm>, 1999.

"Netanyahu Wins." <http://edition.cnn.com/WORLD/9605/31/netanyahu.wins/>, 1996.

- O'Malley, Eoin. "Investigating the Effects of Directly Electing the Prime Minister." 137-62. http://dcu.ie/~omalle/goop_174.pdf, 2006.
- Ottolenghi, Emanuele. "Why Direct Election Failed in Israel." https://muse.jhu.edu/login?auth=0&type=summary&url=/journals/journal_of_democracy/v012/12.4ottolenghi.html, 2001.
- "Parliament and Crown." <http://www.parliament.uk/about/how/role/parliament-crown/>, 2015.
- "Pivotal Elections:Candidate." <http://edition.cnn.com/WORLD/pivotal.elections/1996/israel/candidates.html>, 1996.
- "Prime Minister of Israel:Direct Election." https://en.wikipedia.org/wiki/Prime_Minister_of_Israel, 2001.
- "Rabin's Widow Tells Israelis : Vote for Peres." <http://edition.cnn.com/WORLD/9605/29/israel.leah.rabin/index.html>, 1996.
- Rheuben, Joel. "A Presidential Prime Minister:Japan's Diect Election Debate." 90, 2007.
- Sandler, Daniel J. Elazar and Shmuel. "The Battle over Jewishness and Zionism in a Post-Modern Era." <http://www.jcpa.org/dje/articles2/polls96.htm>: Jerusalem Center for Public Affairs.
- . "Israel at the Polls 1999,Introduction." <http://www.jcpa.org/dje/articles3/elect99.htm>, 2001.
- Sezgin, Yuksel. "The Implications of the Direct Elections on Israel." The Turkish Yearbook, 2000.
- Shamir, Asher Arian and Michal. "The Elections in Israel 1996."
- Smith, Andrew C. "Selected Papers and Projects from Ma Work at Hebrew University." http://andrewcsmith.blogspot.com/2010/09/direct-election-of-prime-minister_09.html.
- "Suicide Bombings Scar Peres' Political Ambitions." <http://edition.cnn.com/WORLD/9605/28/israel.impact/>, 1996.
- Tadashi, Hitora. "Should the Public Elect the Prime Minister?". <http://www.nippon.com/en/column/l00027/>, 2012.

Tavits, Margit. "Presidents with Prime Ministers Do Direct Elections Matter?"

<http://www.kpes.upol.cz/besmart/modules/courses/files/41.pdf>.

"Time to Elect the Prime Minister? ."

<https://www.opendemocracy.net/ourkingdom/graham-allen/time-to-elect-prime-minister>, 2014.

Webb, Paul. "Political and Constitutional Reform Committee."

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpolcon/842/842vw02.htm>, 2011.

West, Ed. "The Revolution Starts Here. We Need Elected Prime Ministers."

http://blogs.telegraph.co.uk/news/edwest/9901817/The_revolution_starts_here_We_need_elected_prime_ministers/, 2009.

"What Mps Do." <http://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/members/mps/#>, 2015.

"Who Runs Government." <https://www.gov.uk/government/how-government-works>, 2015.

Yokota, Takashi. "How Koizumi Did in the Ldp."

<https://ksamphan.wordpress.com/?s=How+Koizumi+did+in+the+LDP>, 2009.

Yukiashi, Mitoko. "Direct Election of Prime Minister." <https://prezi.com/58h92mr4-jxb/direct-election-of-prime-minister/>, 2014.

เจษฎา พรไชยา. "ความแตกต่างของพระมหากษัตริย์อังกฤษและพระมหากษัตริย์ไทย."

<http://www.chaoprayanews.com/2009/03/03/%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B9%81%E0%B8%95%E0%B8%81%E0%B8%95%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%A1%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B8%A9/>.

"เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, หมวดว่าด้วยคณะรัฐมนตรี."

http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/parliament_law/25-20070322154203_cdc_11.pdf.

"แนวคิดการออกจากตำแหน่ง." http://digi.library.tu.ac.th/thesis/la/0989/11CHAPTER_3.pdf.

"การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475." <http://sunattra403.blogspot.com/p/2475.html>.

"การเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง“ประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทย”."

<http://www.senate.go.th/km/data/political.doc>: สถาบันพระปกเกล้า.

"ด้านการเมือง: รูปแบบรัฐสภา."

http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrcinf/nrc2557-mod-ref011057.pdf.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. "รัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมไทย 2557."

http://thaienews.blogspot.com/2014/08/2557_11.html.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. "๗๖ ปี ประชาธิปไตยไทยกับการเมืองภาคประชาชน."

http://www.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/upload/Image/b/N22_jul_5_6.pdf.

"ประวัติวิทยากรรัฐมนตรีไทย พ.ศ. 2475 - ปัจจุบัน."

http://www.cabinet.thaigov.go.th/bb_main21.htm.

ปรีชา วงศ์ราษฎร์. "การเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองไทย พ.ศ. 2475."

<http://www.oknation.net/blog/dhiwakorn/2014/10/01/entry-1>.

"ปัญหารัฐธรรมนูญก่อน40." http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons40-50/cons2540/8_25400304.pdf.

"ปาฐกถา เรื่อง “การปฏิรูปประเทศไทย” ". www.isranews.org/site_content/191-thaireform/17589-พระปกเกล้า.html?pop=1, 2012.

มรุต วันทนากร. "การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง กับ ระบบพรรคการเมือง." <http://www.publaw.net/publaw/view.aspx?id=677>.

"ระบบการเมืองญี่ปุ่น." http://translate.googleusercontent.com/translate_c?depth=1&ig-hk57'g.

"ระบบถ่วงดุลระหว่างสภากับรัฐบาล."

<http://www.law.cmu.ac.th/law2011/journal/e1413649639.doc>.

"รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958." มาตรา 34 ,หมวด5.

http://www.nrct.go.th/th/Portals/0/data/etranslatedbook/book/book_inter_French.pdf, 2015.

"รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการยกร่าง รัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 5/2550 วันพฤหัสบดีที่ 1 กุมภาพันธ์ 2550." http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons40-50/cons2550/y05_500201.pdf.

"สปช.เปิดเวทีถกพิมพ์เขียว รธน. วิป สปช.ดึงของร้อนข้อเสนอ กมธ. ปฏิรูปการเมือง-ปฏิรูป ก.ม.ไว้รั้ง
ทำวันที่ 17 ธ.ค. ยกเสียงส่วนใหญ่สายหัวดิก ไม่เอาด้วยเปลี่ยนแปลงระบบรัฐสภา."

<http://www.thairath.co.th/content/470885>: ไทยรัฐ.

สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์. "รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น."

<http://arinwan.info/index.php?topic=1954.0:wap2>.

สมบัติ จันทร์วงศ์. "Reforming Thailand กับ สมบัติ จันทร์วงศ์: เราจะมีประธานาธิบดีในรูปแบบ
นายกรัฐมนตรี ที่ยุบสภาได้." <http://v1.midnightuniv.org/midnight2544/0009999791.html>,
2006.

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. "เลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง: จุดอ่อนจุดแข็ง."

<https://www.facebook.com/Prof.SombatThamrongthanyawong>.

"สรุปคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง สมาชิกวุฒิสภา 27 มีค 58."

http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/political/ewt_dl_link.php?nid=133&filename=index.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. "การมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบประชาธิปไตย."

<http://www2.ect.go.th/about.php?Province=nakhonnayok&SiteMenuID=5610>.

"สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร
ครั้งที่ 8"."

http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_w3c/ewt_news.php?nid=8281&filename=.

อมร จันทร์สมบูรณ์. "สภาวิชาการทางกฎหมายของประเทศไทย." <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1123>.



ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาว กอบโชค จันทรศัพท์ ปัจจุบันเป็นเจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโส ประจำสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน อันเป็นหน่วยงานภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำเร็จการศึกษา ระดับปริญญาตรี คณะนิติศาสตร์จากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปีการศึกษา 2552 และศึกษาต่อในระบบปริญญาโท มหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2554

