



รูปแบบการปกครองระบบรัฐสภา

ยอมเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า ความมุ่งหมายประการสำคัญและคณะผู้ก่อการปฏิวัติเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ นั้นก็เพื่อต้องการที่จะมีรัฐธรรมนูญและนำเอาระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกมาวางรากฐานในประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตามรูปการปกครองหรือแบบของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ นั้นมนุษย์เป็นผู้สร้างขึ้นมาจากทั้งสิ้น และมนุษย์นั่นเองเป็นผู้ปฏิบัติหรือดำเนินตามหลักการที่วางไว้ ฉะนั้นการปกครองของประเทศใดประเทศหนึ่งจะประสบความล้มเหลวหรือบรรลุความสำเร็จตามอุดมการณ์ที่วางไว้หรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับ " คน " ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของสังคม และเป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นเป็นการปกครองที่ดีกว่าการปกครองในรูปแบบอื่นเพราะเป็นระบอบการปกครองที่ส่งเสริมสิทธิ เสรีภาพแก่มนุษย์แต่การปกครองนี้มีจุดอ่อนในทางปฏิบัติอยู่มาก ศัตรูสำคัญของระบอบประชาธิปไตยก็คือการปฏิบัติที่ไม่เป็นประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญฉบับปฐมของไทยคือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ๒๔๗๕ มาตรา ๑ บัญญัติว่า " อำนาจอสูงสุดของประเทศเป็นของราษฎรทั้งหลาย " แต่ตั้งแต่เริ่มมีมาจนถึงปัจจุบันนับเป็นเวลา ๕๐ กว่าปีแล้ว ก็ไม่ปรากฏว่า " ราษฎรทั้งหลาย " ที่ถูกกล่าวอ้างได้มีโอกาสและมีบทบาทในการใช้ " อำนาจอสูงสุดของประเทศ " อย่างจริงจัง สถาบันการเมืองต่าง ๆ ที่ได้รับการก่อตั้งขึ้นมา หาได้แก่ปัญหาได้ไม่ อำนาจอสูงสุดแท้จริงของประเทศยังคงเปลี่ยนมือกันอยู่ในระคับยูน่า เมื่อพิจารณาจากสถาบันผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอันได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ กูจะมีอยู่สถาบันเดียวที่พอจะเปิดช่องทางให้ราษฎรได้มีโอกาสและมีส่วนใช้อำนาจอธิปไตยบ้าง คือ รัฐสภาแต่ปรากฏว่าในทางปฏิบัติรัฐสภาจะไม่สามารถดำรงความเป็นอิสระและเข้มแข็ง

ในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของตน ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหาร
อยู่เสมอ

จากการที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นองค์กรทำหน้าที่พิจารณาบทบัญญัติ
กฎหมายเพื่อใช้ในการปกครองประเทศและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของ
ฝ่ายบริหาร ส่วนฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐบาลเป็นองค์กรทำหน้าที่บริหารราชการ
แผ่นดินทั้งสองสถาบันนี้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกว่าองค์กรอื่นในระบบรัฐสภาเหตุใด
ประเทศไทยซึ่งใช้รูปแบบการปกครองระบบรัฐสภาซึ่งเลียนแบบจากประเทศตะวันตก
ทั้งที่ประเทศตะวันตก อาทิ ประเทศอังกฤษก็ไม่มีปรากฏการณ์เช่นนี้ จึงน่าจะศึกษา
ถึงความเป็นมาของการปกครองระบบรัฐสภาในประเทศไทย

๑. การปกครองระบบรัฐสภาไทย

เมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศไทยเมื่อปีพุทธศักราช
๒๔๗๕ ได้มีการนำระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยซึ่งคล้ายคลึงกับระบบรัฐบาล
ของรัฐสภา (Assembly Government) มาใช้แต่ต่อมาก็ได้้นำเอา
ระบบรัฐสภาเข้ามาใช้ เช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
๒๔๗๕, ๒๔๘๕ จนกระทั่งถึงฉบับปัจจุบัน โดยในระหว่างนั้นมีการปฏิวัติหรือรัฐประหาร
เกิดขึ้นหลายครั้ง เป็นเหตุให้มีการจัดตั้งของรัฐบาลคณะปฏิวัติ หรือรูปแบบรัฐบาล
ที่หันเหไปจากรูปแบบรัฐบาลบาง แต่อย่างไรก็ตามเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ในปัจจุบันนี้ กล่าวได้ว่าระบบรัฐสภาเป็น
ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ใช้ในประเทศไทย

แนวความคิดเรื่องประชาธิปไตยโดยมีรัฐธรรมนูญ และการเลือกตั้งมี
กำเนิดขึ้นในประเทศไทยเมื่อใดยังเป็นปัญหาถกเถียงกันอยู่ นักรัฐศาสตร์บางท่าน
อ้างว่า ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชเอง พระมหากษัตริย์ไทยไม่เคยทรงมีพระราช
ประสงค์ที่จะประทานรัฐธรรมนูญแก่ปวงชนชาวไทย ดังในสมัยพระบาทสมเด็จพระ

พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสค์กับทั้ง เหตุการณ์จลาจลในประเทศจีน^๑ ความรายงานที่เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศกราบบังคมทูลเป็นการส่วนพระองค์ ทรงรู้สึกสนพระราชนัดตักด้วยทรงมอง เห็นเหตุการณ์ที่จะยังเกิดขึ้นในภายหน้า จึงโปรดเกล้าให้เรียกประชุมเสนาบดีขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๓ และตราให้กรมหลวงเทเวศวงศ์โรทัยเสนาบดีกระทรวงต่างประเทศอ่านรายงานเกี่ยวกับการปฏิวัติใหญ่ในประเทศจีนให้ที่ประชุมฟัง เมื่อจบแล้วทรงมีพระราชดำรัสว่า

".....ฉันคิดว่า มันเป็นสัญญาณกลุ่มประเทศตะวันออกที่จะปกครองบ้านเมืองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชต่อไปไม่ได้อีกแล้ว เราจะคงตั้งปาเลียมেন্ট และให้คอนสตีติวชันแก่ราษฎร เขาฉลาดพอที่จะปกครองตนเองได้หรือยังละ ฉันยังไม่อยากเห็นแผ่นดินไทยลงไปด้วยเลือดอย่าง เมืองจีนเลยที่เดียวสงสารพลเมืองของฉันเหลือเกิน....."

และต่อมาเมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จขึ้นครองราชสมบัติพระองค์ทรงตั้งพระทัยที่จะ เจริญรอยตามพระราชดำรัสของสมเด็จพระชนกนาถนั้นคือการพระราชทานปาเลียมেন্টและคอนสตีติวชันแก่ประชาชน แต่พระองค์ทรงมีเงื่อนไขว่าจะพระราชทานเมื่อประชาชนพลเมืองมีความรู้พร้อมเสียก่อน

อนึ่ง ในความคิดเห็นเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่พระมหากษัตริย์ทรงทดลองและนำมาปฏิบัติ เป็นตัวอย่างแก่บรรดาประชาชนพลเมืองที่มีความรู้ความเข้าใจระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย อาทิ การเริ่มทดลองจัดตั้ง สุขาภิบาล ขึ้นที่ตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร ได้รับความสำเร็จเป็นอย่างดีเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นเป็นอันมาก ทั้งยังได้รับความนิยมจากประชาชนด้วย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระราชดำริ เห็นสมควรที่จะขยาย

^๑ ไพบูลย์ คีตง, "กำเนิดการปกครองระบบรัฐสภาในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๐๘), หน้า ๒๘.

กิจการสุขาภิบาลให้แพร่หลายไปยังท้องถิ่นอื่นๆ นอกจากนั้นยังได้จัดตั้งตำบลที่
บางปะอินโดยให้โอกาสราษฎร เลือกกันผู้ใหญ่นานปกครองตนเอง การปกครอง
ดังกล่าวถือว่าเป็นพื้นฐานนำไปสู่แนวความคิดการปกครองระบอบประชาธิปไตยแม้
ว่าจะไม่ใช่เป็นรูปแบบประชาธิปไตยในตัวของมันเองเต็มรูป ทั้งนี้เพราะเมื่อ
พิจารณาจากโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ในลักษณะการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวแล้ว
ยังไม่เป็นประชาธิปไตยตามความหมายที่เข้าใจในปัจจุบัน

นอกจากนั้นยังได้มีการตระเตรียมงานในค่านนี้ เนื่องจาก เห็นว่าการ
ปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นของใหม่สำหรับประ เทศไทยและคง ใคยินใค
ฟัง เรื่องราวของคูลิตธานี เมืองคูลิตธานีเป็นเมืองสมมุติขึ้นเพื่อทดลองการปกครอง
ตามพระบรมราโชบายแต่มีการปฏิบัติทั้งในเรื่องสถานที่ วิธีการ ระเบียบการ
ตลอดจนมีกฎหมายเป็นไปตามลักษณะการปกครองระบอบประชาธิปไตย^๒ ทั้งนี้
เพราะ เมืองคูลิตธานีนั้นแบ่ง เขตการปกครอง เป็นอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน มีบ้าน
เรือนราษฎรที่ทำการรัฐบาลทุกแผนก และมีทวยนาคร คือ ราษฎรชาวเมืองมี
สิทธิจับจองที่ดิน หรือเขาปลูกสร้างบ้านเรือนสำหรับอยู่อาศัยและประกอบอาชีพ
ทำเรือกสวนไรนา ตลอดจนการวางทองแถวตึกแถวให้เขามีการออกโฉนดเป็น
หลักฐาน มีการเสียภาษีตามกำหนดราษฎรยุคนั้นมีใไซ่เพียงแต่พวกมหาคเล็ก เด็ก ๆ
และข้าราชการในพระราชสำนักเท่านั้น หากแต่มีตั้งแต่เสนาบดีเจ้ากระทรวงตลอด
ถึงข้าราชการอื่น ๆ เป็นสมาชิกด้วย^๓ การปกครองภายในคูลิตธานีที่เรียกใคว่า เป็น

^๒ สมพงษ์ เกษมสิน, การปกครองของไทย (นครหลวงกรุง เทพนบุรี:
โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๕), หน้า ๑๕.

^๓ พระยาสุนทรพิพิธ, " ที่มาแห่งเทศบาล ", เอกสารประกอบความรู
เล่มที่ ๑ สันติภาคเทศบาลแห่งประเทศไทย (พระนคร: โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๐๒),
หน้า ๑๗.

^๔ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘.

ประชาธิปไตยเพราะเหตุว่า^๕

".....ลักษณะการปกครองมีรัฐธรรมนูญการปกครอง ซึ่งประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๑ พระราชทาน " ประชาธิปไตย " แก่พหุนาครให้มีสิทธิมีเสียงในการปกครองบ้านเมืองและบัญญัติถึงลักษณะบริหารสถาปนิต่าง ๆ เช่น สภาการเมือง พรรคการเมือง วิธีการเลือกตั้งตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตลอดจนสิทธิและหน้าที่ของพหุนาคร ขธรรมนูญฉบับแรกประกาศใช้เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน....."

อนึ่ง ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวพระองค์ก็ไคทรงมีความปรารถนาที่จะพระราชทานการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนพระองค์ก็มีความเห็นว่า การปกครองประเทศจำต้องปรับปรุงให้เหมาะสมแก่กาลเทศะและวิวัฒนาการของโลก เพราะพระองค์ไคทรงทอดพระเนตรเห็นตัวอย่างการปกครองในนานาอารยะประเทศแล้ว แต่การจักระเบียบการปกครองต้องทำเป็นขั้น ๆ ดังจะเห็นไคจากพระราชดำริของสมเด็จพระปกเกล้าที่ไคบันทึกพระราชหัตถเลขาไว้ใน การแถลงนโยบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินของรัชกาลที่ ๕ มีดังนี้

".....พระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงทรงเห็นกาลภายหน้าอย่างชัดเจน และทรงทราบกาลล่วงไปเป็นอย่างดี ไคทรงพระราชดำริที่ทรงโดยรอบคอบโดยทรงเลือกประเพณีการปกครอง ทั้งของไทยและต่างประเทศประกอบกัน ด้วยพระปรีชาญาณอันยอดเยี่ยม ไคทรงจักรการเปลี่ยนวิธีการปกครอง เป็นลำดับมาด้วยเหมาะสมกับเหตุการณ์และเหมาะสมกับเวลาไม่ช้าไม่เร็วเกินไป....."^๖

^๕ ไสว เปรมมณี "คูลิตธานี," รัฐศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๔๘๘, หน้า ๑๓๑ - ๑๓๕.

^๖ ว.ศ. ประดังสิศ, "พระราชหัตถเลขา ร.๙" แผ่นดินสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พระนคร: โรงพิมพ์อักษรสาส์น, ๒๕๐๕), หน้า ๘๔ - ๘๘.

และอีกคนหนึ่ง ทรงพระคำรัสว่า.-

"..... พวกเราผู้เป็นพระบรมวงศานุวงศ์และข้าทูลละอองธุลีพระบาท
ผู้มีความจงรักภักดีและรู้สึกในพระมหากรุณาธิคุณแห่งพระบาทสมเด็จพระ
พุทธเจ้าหลวงอยู่ทุกขณะจิต ควรตั้งใจดำเนินตามรอยพระยุคลบาทตาม
แต่จะทำไฉน ควรพยายามดูแลกาลล่วงหน้าแต่ควรเหลือवलัทธิประเพณี
และหลักการที่ล่วงไปแล้วควยเหมือนกัน เลือเวลาใดเหมาะสมควรอย่าให้
ช้าเกินไปอย่าให้เร็วเกินไป นอกจากจะมีสติปัญญาแล้วยังจะต้องใช้คดี
ประกอบควย แต่ตาเราทำการไ้ไปโดยความสุจริตใจและโดยเต็มความ
สามารถแล้ว ก็ต้องนับว่าไ้พยายามทำงานความหน้าที่จนสุดกำลังแล้ว....."

เมื่อพิจารณาคุณนั้ที่พระราชหัตถเลขาณั้ จะเห็นว่าพระปรีชาสามารถ
เกี่ยวกับคุณโลบายในการปกครองแผ่นดินพระองคั้้นทรงมีความรอบคอบลึกซึ้ง ทรง
รอบรู้ในกาลเทศะและทรงเข้าพระทัยในเหตุการณ์ต่าง ๆ ถึงความเปลี่ยนแปลงทั่ว ๆ
ไปของโลก

การปฏิวัติเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวพระองคั้ทรงมีแผนการ
ที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญแก่วงชนชาวไทย . แต่เนื่องจากอภิวรณครีและพระ
บรมวงศานุวงศ์บางพระองคั้ได้ทูลคัดค้านไว้ เพราะในเวลานั้ประชาชนส่วนมากยัง
ขาดประสบการณ์ในเรื่องการใช้สิทธิเลือกผู้แทนราษฎร และวิธีการปกครองตนเอง
คือพอเกรงว่าเมื่อพระราชทานไปแล้วอาจเป็นผลเสียมากกว่าผลดี ดังนั้น การพระ
ราชทานรัฐธรรมนูญ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงได้ถูกเลื่อนกำหนดเรื่อยมา
จนในที่สุดได้เกิดการปฏิวัติขึ้นเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ การปฏิวัติครั้งนั้
คณะปฏิวัติเรียกตนเองว่า "คณะราษฎร" ประกอบควยทหารบก ทหารเรือ และ

๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๘.

พลเรือน มีนายพันเอกพระยาพระหลพลพยุหเสนา เป็นหัวหน้าฝ่ายพลเรือน โดย คณะราษฎรได้ประกาศหลักการใหญ่ ๆ ซึ่งกล่าวกันโดยทั่วไปว่าหลัก ๖ ประการ ของคณะราษฎรมีดังนี้

- ๑. จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในทาง การเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง
- ๒. จะต้องรักษาความปลอดภัยภายในประเทศให้การประทุษร้ายต่อกัน น้อยลงให้มากที่สุด
- ๓. จะต้องบำรุงความสุขสบายของราษฎรในทาง เศรษฐกิจโดยรัฐบาล ใหม่จะจัดหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการ เศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอคอย
- ๔. จะต้องให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาคกัน
- ๕. จะต้องให้ราษฎรมีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระเมื่อเสรีภาพนี้ไม่ขัด ต่อหลัก ๔ ประการข้างต้น
- ๖. จะต้องให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร

ครั้นแล้วคณะราษฎรได้นำพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวซึ่งหลวงประดิษฐมนูธรรมและบุคคลอื่นบางคนได้รับร่างขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวาย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และประกาศใช้ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย แบบรัฐสภามาใช้เป็นหลักฐานแน่นอนเป็นครั้งแรก แม้จะมีรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มากี่ ยังถือได้ว่า ประเทศไทยอยู่ภายใต้การปกครองระบอบรัฐสภาติดต่อกันมาตลอด แม้ว่า ในบางครั้งกลไกต่าง ๆ ของระบบรัฐสภาจะมีอยู่ก็แต่เพียงลายลักษณ์อักษร แต่ รัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับต่าง ๆ ต่างก็ยืนยันในความ เชื่อมั่นที่มีต่อระบบรัฐสภานี้ทั้งสิ้น ดังเช่น

๕ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ ๑/๒๔๗๕, หน้า ๖๕.

ในอริมภพของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ ไคระบุยืนยันความเชื่อมั่นดังกล่าวนี้อย่างชัดเจน ความว่า "...ตามวิวัฒนาการปรากฏวาระขอบการปกครองที่พระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั้น เป็นที่เลื่อมใสศรัทธาของปวงชนชาวไทย เป็นการถาวรมั่นคงตลอดมา ข้อที่จำต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญได้แก่สัมพันธภาพระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี และรูปของรัฐสภาเป็นสำคัญ ถ้าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร อยู่ในฐานะที่คานกันและสมดุลย์กันตามสมควรแล้ว บ้านเรือนก็จะอยู่ในเสถียรภาพตามที่ต้องการ นอกจากนั้นในอริมภพยังกล่าวว่า...สามารถรัฐธรรมนูญลงมติกำหนดหลักการสำคัญ เป็นการทั่วไปว่าประเทศไทยจะมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐสภานั้นในอริมภพได้กล่าวไว้ว่า...รัฐสภามีอำนาจในทางนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน..."

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๓ ได้มีการกล่าวถึงหลักเกณฑ์ของระบบรัฐสภาว่า "ในอริมภพ" ในส่วนการปกครองประเทศนั้น...ประชาชนมีความตื่นตัวและปรารถนาที่จะมีส่วนร่วมมีเสียงในการปกครองประเทศด้วยตนเอง" และรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้รัฐสภาซึ่งมีผู้แทนราษฎร เป็นสมาชิกอยู่เป็นส่วนใหญ่^{๑๐} มีสิทธิและอำนาจที่จะควบคุมการบริหารของรัฐบาล ซึ่งต้องตั้งขึ้นจากสมาชิกของรัฐสภา ควบคุมความไว้วางใจของรัฐสภา และอยู่ใต้วางใจของรัฐสภา....^{๑๑}

ในคานเกี่ยวกับผู้แทน ที่บัญญัติไว้ในตัวรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือ ขธรรมนูญการปกครองประเทศทุกฉบับต่างก็มีระบุไว้อย่างชัดเจน อาทิ

^๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๓ หมวดอริมภพ หน้า ๒.

^{๑๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๓ มาตรา ๑๑๑.

^{๑๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๓ มาตรา ๑๔๓,

๑๕๓, ๑๕๔, และมาตรา ๑๕๕

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕^{๑๒} กล่าวว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยมิใช่แต่เฉพาะผู้ที่เลือกตั้งคนขึ้นมา ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของคนโดยวิสุทธจิตใจไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใด ๆ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕^{๑๓} กล่าวว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยมิใช่แต่เฉพาะผู้ที่เลือกตั้งคนขึ้นมา ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของคนโดยวิสุทธจิตใจ ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใด ๆ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑^{๑๔} สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของคนโดยวิสุทธจิตใจ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนชาวไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗^{๑๕} กล่าวว่า สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๑^{๑๖} กล่าวว่าสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย เป็นต้นมา

สำหรับหลักเกณฑ์ในระบบรัฐสภาที่ว่าพระมหากษัตริย์ในฐานะที่เป็นประมุขของประเทศ ย่อมไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง หลักเกณฑ์ข้อนี้ได้รับการยืนยันอย่างถูกต้อง ดังจะยกตัวอย่างที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕^{๑๗} ว่า"... กษัตริย์เป็นประมุขสูงสุดของประเทศ พระราชบัญญัติก็ดี คำวินิจฉัยของศาลก็ดี การอื่น ๆ ซึ่งจะมี

^{๑๒} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๒๐.
^{๑๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๔๘.
^{๑๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ มาตรา ๘๗.
^{๑๕} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ มาตรา ๘๗.
^{๑๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๖.
^{๑๗} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๓ มาตรา ๖.

บทกฎหมายระบุไว้โดยเฉพาะก็ดี จะต้องทำในนามของกษัตริย์ และ.... กษัตริย์ จะถูกฟ้องร้องคดีอาญาถึงโรงศาลมิได้ เป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรจะวินิจฉัย" ในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช^{๑๘} ๒๔๗๕, ๒๔๘๐, ๒๔๘๕, ๒๕๐๒, ๒๕๑๑, ๒๕๑๕, ๒๕๑๗, ๒๕๑๘, ๒๕๒๐, ทางกับบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า "องค์พระมหากษัตริย์ ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้" แม้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน^{๑๙} กล่าวว่า "องค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้"

ในเรื่องปัญหาเกี่ยวกับคุลยแห่งอำนาจ ซึ่งเป็นหัวใจของระบบรัฐสภา จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่าง ๆ เป็นไปตามเกณฑ์ดังกล่าว รัฐธรรมนูญพุทธศักราช^{๒๐} ๒๔๗๕, ๒๔๘๕, ๒๔๘๐, ๒๔๘๒, ๒๔๘๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, และรัฐธรรมนูญปัจจุบันบัญญัติไว้ทำนองเดียวกัน "บรรดาพระราชบัญญัติทั้งหลาย จะตราขึ้นเป็นกฎหมายใดแต่โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร" และ รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ใดกล่าวถึงฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจควบคุมฝ่ายบริหาร แม้ รัฐธรรมนูญปัจจุบัน^{๒๑} กับบัญญัติไว้ทำนองเดียวกันว่า "วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้" และการตั้งกระทู้ถามนั้นบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกัน ดังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

^{๑๘} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร (สยาม) ไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๓, ๒๔๘๕ มาตรา ๓, ๒๔๘๐ มาตรา ๕, ๒๔๘๕ มาตรา ๓, ๒๕๐๒ มาตรา ๓, ๒๕๑๑ มาตรา ๔, ๒๕๑๕ มาตรา ๔, ๒๕๑๗ มาตรา ๓, ๒๕๑๘ มาตรา ๕.

^{๑๙} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๖.

^{๒๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร (สยาม) ไทย ๒๔๗๕ มาตรา ๓๖, ๒๔๘๕ มาตรา ๑๘, ๒๔๘๐ มาตรา ๒๓, ๒๔๘๒ มาตรา ๓๕, ๒๔๘๕ มาตรา ๒๖, ๒๕๑๑ มาตรา ๓๓, ๒๕๑๗ มาตรา ๓๗, ๒๕๑๑ มาตรา ๓๖.

^{๒๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๑๓๕.

พุทธศักราช^{๒๒} ๒๔๙๕, ๒๔๘๘, ๒๔๙๐, ๒๔๙๒, ๒๔๙๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๙," ในที่
ประชุมวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีใน
เรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อคณะรัฐมนตรี
เห็นว่า เรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์
สำคัญของแผ่นดิน "และในการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล รัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทยที่ระบุไว้ทำนองเดียวกันโดยให้ฝ่ายนิติบัญญัติลงมติไม่ไว้วางใจ
ฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย^{๒๓} พุทธศักราช ๒๔๙๕, ๒๔๘๘,
๒๔๙๐, ๒๔๙๒, ๒๔๙๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๙," สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่
น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอ
มติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายตัวหรือทั้งคณะ"
ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็มีระบุไว้ในทำนองเดียวกัน เกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถาม^{๒๔}
และการ เปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล^{๒๕} เป็นต้น

สำหรับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุลยแห่งอำนาจนี้ ในการตั้งกระทู้ถามนั้นปัญหา
และคำตอบยอมทำให้รัฐบาลได้รับความกระทบกระเทือนบ้างไม่มากนักขอ แต่ถา
เป็นเรื่องการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลแล้ว ผลที่ตามมาคือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล
หรือรัฐมนตรีทั้งคณะแล้วแต่กรณีว่าเป็นการลงมติไม่ไว้วางใจแบบใด ต้องสิ้นสุดลง
คามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๑๕๔ บัญญัติว่า
"รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ (๑) สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจคาม

^{๒๒} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๕ มาตรา ๔๐, ๒๔๘๘
มาตรา ๕๗, ๒๔๙๐ มาตรา ๒๕, ๒๔๙๒ มาตรา ๑๒๙, ๒๔๙๕ มาตรา ๙๔, ๒๕๑๑
มาตรา ๑๒๖, ๒๕๑๙ มาตรา ๑๕๓, ๒๕๒๑ มาตรา ๑๒๖.

^{๒๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๕ มาตรา ๕๑, ๒๔๘๘
มาตรา ๓๔, ๒๔๙๐ มาตรา ๔๒ ๒๔๙๒ มาตรา ๑๓๑, ๒๔๙๕ มาตรา ๙๖, ๒๕๑๑
มาตรา ๑๒๘, ๒๕๑๙ มาตรา ๑๕๔.

^{๒๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๑๒๖.

^{๒๕} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๑๓๑.

มาตรา ๑๓๗ อย่างไรก็ตาม เมื่อเป็นเรื่องของคุลย์แห่งอำนาจรัฐบาลย่อมมี
 มาตรการการคอบไต่รัฐสภาอย่างใดนล เป็นต้นว่า รัฐมนตรียอมมีสิทธิเข้าประชุม
 และแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภาซึ่งตนมิได้เป็นสมาชิก
 แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน^{๒๖} หรือการยุบสภาผู้แทนราษฎร^{๒๗}

จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า ในทางทฤษฎีระบบการปกครอง
 ของประเทศไทยตั้งแต่ปีพุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นต้นมา เป็นระบบการปกครอง
 ที่เข้าตามเกณฑ์ของระบบรัฐสภาทั้งนั้น

๒. ทฤษฎีอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภา นักรัฐศาสตร์ได้
 กล่าวถึงอำนาจของรัฐสภาออกเป็นสองประการ

๒.๑ การมีอำนาจล้นพ้นที่สุคมีไคของรัฐสภา ในประเทศ
 อังกฤษนั้นรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจสูงสุคและเค็ดชาคอย่างยากที่จะหาอำนาจใดเสมอ
 เหมือนไค ดังที่เคอลอร์ม^{๒๘} Delorm ไคอธิบายสรุปไว้ในทำนองระชคประชัน
 ว่า "นักกฎหมายอังกฤษทิ้งระลึกไว้เค็ดว่ารัฐสภาอังกฤษมีอำนาจบันคาลไคสารพัค
 ในปฐพี จะมียกเว้นก็เค็ดการแปลงหญิงให้เป็นชาย หรือ การแปลงชายให้เป็น
 หญิงเท่านั้น" เพราะฉะนั้นรัฐสภาจึงมีอำนาจควบคุมทุกสิ่งทุกอย่าง ไม่ว่าจะเป็
 การออกกฎหมายธรรมคามาบังคับไซ การร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญ การแก้ไข
 เปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

๒.๒ อำนาจของรัฐสภาเหมือนครายางของฝ่ายบริหารสำหรับ
 แนวความคิดนี้ สืบเนื่องมาจากกรณีเสด็จรภาพทางการ เมืองของรัฐบาลอังกฤษ

^{๒๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๑๕๐.

^{๒๗} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๑๐๑.

^{๒๘} วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์
 แสงสฤษธิการพิมพ์, ๒๕๒๓), หน้า ๒๓๔ - ๒๓๕.

รัฐบาลอังกฤษนั้นจัดได้ว่าเป็นรัฐบาลที่มีเสถียรภาพทางการเมืองที่สุดในโลก รัฐบาลหนึ่งทั้งนี้ก็เพราะหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาเป็นหัวหน้า รัฐบาล และในพรรคการเมือง เป็นพรรคที่มีระเบียบวินัยเช่นนี้ หัวหน้าพรรคจึง ไม่จำเป็นที่จะต้องพะวงถึงการที่ตนอาจจะถูกลดมติไม่ไว้วางใจจากสภา เพราะ พรรคของตนคุมสภาอยู่แล้วการลงมติไม่ไว้วางใจจึงอาจมีขึ้นได้โดยฝ่ายค้านเท่านั้น เป็นผู้ดำเนินการ เป็นที่ทราบกันอยู่ทั่วไปแล้วว่าฝ่ายค้านไม่มีคะแนนเสียงข้างมาก ในสภา ฉะนั้น การที่รัฐบาลจะแพคะแนนโค่นลงมติไม่ไว้วางใจจากสภาจึง เป็น เรื่อง เป็นไปไม่ได้ ลักษณะดังกล่าวทำให้มีผู้กล่าววว่ารัฐบาลอังกฤษเป็นรัฐบาลที่มี อำนาจมากและอาจดำเนินการใด ๆ ที่ตนปรารถนาได้โดยแทบไม่มีข้อจำกัด^{๒๙}

นอกจากนี้ Walter Bagehot กล่าวถึงอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรอังกฤษว่า สภาผู้แทนมิได้เป็นผู้ควบคุมรัฐบาลแต่ เป็นองค์กรที่แสดงความชอบธรรม (Legitimize) แก่อำนาจรัฐบาลไม่ว่าเป็นนโยบายเสนอร่างกฎหมาย หรือ การปฏิบัติตามนโยบาย รัฐบาล โดยนัยนี้หน้าที่ของสภาผู้แทนจึง เป็นการค้ำจุนไว้ซึ่งรัฐบาลและให้ความชอบ ธรรมแก่อำนาจรัฐบาล^{๓๐}

๒.๓ ประเทศไทยกับทฤษฎีอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ

ประเทศไทยนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นระบอบประชาธิปไตย รวมระยะเวลากว่า ๕๐ ปี มีรัฐธรรมนูญ รวม ๑๓ ฉบับ^{๓๑} โดยเริ่มจากรัฐธรรมนูญฉบับแรกซึ่ง เรียกว่าพระราชบัญญัติธรรมนูญ

^{๒๙} โกลิเออร์ วงศ์สุรวิวัฒน์, ความเป็นมาของการปกครองในระบอบรัฐสภา และระบบรัฐสภาในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: เจริญวิทย์การพิมพ์, ๒๕๑๕), หน้า ๓๘๓

^{๓๐} Bagehot Walter, "Introduction," The English Constitution, (New York: Cronell University Press, 1971), p.42.

^{๓๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ (ชั่วคราว), ๒๔๗๕, ๒๔๘๕, ๒๔๙๐, ๒๔๙๒, ๒๔๙๕, ๒๕๐๒, ๒๕๑๑, ๒๕๑๕, ๒๕๑๗, ๒๕๑๘, ๒๕๒๐, ๒๕๒๑.

การปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ มีอำนาจมากกว่าฝ่ายบริหารฉบับเดียว^{๓๖} ดังที่ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช กล่าววาท "ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญต่างๆ รวม ๑๐ ฉบับนั้น โดยส่วนรวมแล้วเป็นความสัมพันธ์ซึ่งสถาบันของฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้มีข้อยกเว้นเฉพาะรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ เท่านั้น ซึ่งให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติมากกว่าฝ่ายบริหารแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กรรมการราษฎร หรือ คณะรัฐมนตรีถูกควบคุมโดยตรงจากรัฐสภา ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจยุบสภา แต่รัฐบาลมีอำนาจถอดถอนฝ่ายบริหารได้"^{๓๗} การที่ประเทศไทยได้ใช้การปกครองแบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาเป็นหลัก เมื่อเทียบเคียงกับทฤษฎีที่นักรัฐศาสตร์กล่าวไว้ ทำให้ทราบว่าประเทศไทยนั้นใช้ทฤษฎีทั้งสองทฤษฎีที่กล่าวแล้ว โดยพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นไปตามทฤษฎีที่กล่าวว่าการมีอำนาจล้นพ้นที่สุดมิได้ของรัฐสภา ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาพอเทียบเคียงกับทฤษฎีที่ว่าอำนาจของรัฐสภาน้อยลงทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติ

^{๓๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ (ชั่วคราว) มาตรา ๕ สถาบันแทนราษฎรมีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประเทศและมีอำนาจถอดถอนกรรมการราษฎร หรือ พนักงานรัฐบาลหนึ่งผู้ใดก็ได้

^{๓๗} ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเลือกตั้ง, พรรคการเมือง, รัฐสภา, คณะทหาร (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์บรรณกิจ, ๒๕๒๔), หน้า ๑๕๔ - ๑๕๕.