

แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของไทย ซึ่งศึกษากรณีการควบคุมคณะรัฐมนตรีของสภาผู้แทนราษฎร เป็นเรื่องที่ค่อนข้างยาก และลึกซึ้งมากในการศึกษาวิเคราะห์ ในการศึกษาทุกบทจำเป็นต้องใช้ทฤษฎีที่จะช่วยเป็นกรอบในการวิเคราะห์ ผู้วิจัยขอหยิบยกทฤษฎีและแนวความคิดหลักการใหญ่มา ๖ หลักการคือ

๑. ทฤษฎีกระบวนการตัดสินใจ และการกำหนดนโยบาย (Theory of Process of Decision Making and Policy Making)
๒. ทฤษฎีอำนาจและอิทธิพลทางการเมือง (Theory of Political Power and Political Influence)
๓. ทฤษฎีแห่งดุลยภาพ (Theory of Balance of Power)
๔. ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมือง (Theory of Political Responsibility)
๕. แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐสภา (Parliamentary)
๖. แนวความคิดเกี่ยวกับพรรคการเมือง (Political Party)

ทฤษฎีกระบวนการตัดสินใจและการกำหนดนโยบาย

การตัดสินใจ (decision making) และการกำหนดนโยบาย (policy making) มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิดมาก กล่าวคือ สำหรับ Easton* แล้วถือว่าทั้งการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายเป็นเรื่องของ out-put ของระบบการเมือง ทั้งนี้เพราะการกำหนดนโยบายสาธารณะ (public policy) คือการจัดสรร

* David Easton, A System Analysis of Political Life.

คุณค่าต่าง ๆ ของสังคมที่ขอมักช่วยกฎหมาย และเป็นไปเพื่อสังคมส่วนรวม^๒

Lasswell กับ Kaplan กล่าวว่า นโยบายหมายถึง แผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้น ประกอบด้วยเป้าหมายทางคุณค่า (Values) และการปฏิบัติต่าง ๆ^๓

ส่วน Almond กับ Powell มีความเห็นว่า การกำหนดนโยบายโดยส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการกำหนดข้อบัญญัติ (rule-making) หรือกระบวนการนิติบัญญัติ (legislation)^๔ ทั้งนี้เนื่องจากในประเทศที่พัฒนาแล้ว การกำหนดนโยบายสาธารณะจะมีลักษณะเป็นการกระทำในรูปของสถาบัน (institutionalized) มากกว่าเป็นเรื่องส่วนตัว และส่วนมากจะออกมาในรูปของกฎหมาย กฎข้อบังคับ หรือคำสั่ง ราชการ อย่างไรก็ตามข้อบัญญัติต่าง ๆ ไม่ว่าจะ เป็นรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่กำหนดให้สถาบันต่าง ๆ มีอำนาจวิเริ่มเปลี่ยนแปลงปฏิบัติตามหรือศีลสนิการละเมิดในข้อบัญญัติต่าง ๆ นั้น ย่อมแตกต่างกันไปในแต่ละสังคม^๕

สำหรับชุมชนแบบโบราณ การกำหนดข้อบัญญัติเหล่านั้นจะอยู่ในมือของชนชั้นหัวหน้าเพียงไม่กี่คน ทั้งจะเป็นเรื่องของการสะสมประเพณีที่เกิดจากการบังคับให้เป็นไป ความข้อบัญญัติ หรือจากการตีความในข้อบัญญัตินั้น กล่าวคือ จะมีบุคคลกลุ่มหนึ่งทำหน้าที่กำหนดและรักษาไว้ซึ่งข้อบัญญัติของสังคม เกี่ยวกับปัญหาใด ๆ ที่เกิดขึ้นภายในสังคม หรือ

^๒ David Easton, The Political System. (New York: Knopf, 1953), pp. 19.

^๓ Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan, Power and Society. (New Haven: Yale University Press, 1970), pp. 71.

^๔ Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr, Comparative Politics: A Developmental Approach. (Boston: Little, 1966), pp. 128 - 142.

^๕ ทินพันธุ์ นาคะคะ, รัฐศาสตร์: ทฤษฎี แนวความคิดปัญหาสำคัญ และแนวทางศึกษาวิเคราะห์การเมือง, (กรุงเทพมหานคร: พูลสวัสดิ์การพิมพ์, ๒๕๒๕), หน้า ๑๓๕.

จากการมีความสัมพันธ์กับสังคมภายนอก บุคคลกลุ่มนี้ไค้แก่ หัวหน้าเผ่า หรือหัวหน้าหมู่บ้านต่าง ๆ^b

ในสังคมที่เจริญขึ้นแล้วเล็กน้อย สถาบันที่ทำหน้าที่กำหนดข้อบัญญัติเหล่านั้น จะประกอบไปด้วยชนชั้นผู้นำต่าง ๆ เช่น กษัตริย์ สถาปนนาง และข้าราชการบางคนเป็นผู้ประกาศใช้ข้อบัญญัตินั้นให้เหมาะสมกับเรื่อง เฉพาะกรณีไป ส่วนในสังคมที่เจริญขึ้นไปอีก จะมีการแบ่งหน้าที่ในการกำหนดข้อบัญญัติให้เป็นส่วนสัคมมากขึ้น เช่น ในนครรัฐสมัยโบราณ และสมัยกลาง ซึ่งสิ่งดังกล่าวนี้เป็นหน้าที่ของสภานิติบัญญัติ^c

ในประเทศอังกฤษ ระหว่างคริสต์ศตวรรษที่ ๑๓ ถึง ๑๔ กษัตริย์ทรงเป็นผู้ประกาศบทบัญญัติที่สำคัญ ๆ ในสภาของพวกพระและขุนนาง ซึ่งมีชื่อว่า Magnum Concilium โดยได้รับคำปรึกษาและแนะนำจากสภา ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ และในอีกสองศตวรรษต่อมา จึงมีการแบ่งหน้าที่ในทางนิติบัญญัติให้ชัดเจนขึ้น จนกระทั่งรัฐสภาได้รับมอบอำนาจตราพระราชบัญญัติ^d การช่วงชิงอำนาจในทางนิติบัญญัติระหว่างกษัตริย์กับสภา มีอยู่ทั่วไปในยุโรป เช่น ฝรั่งเศส และบรัสเซียม

การก่อตัวของรัฐสภาอังกฤษ เป็นเรื่องของการช่วงชิงอำนาจในทางนิติบัญญัติ และเป็นเรื่องของการต่อสู้เพื่อให้ส่วนต่าง ๆ ของสังคมได้มีสิทธิมีเสียงในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาล จนกระทั่งถึงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๔ รัฐสภาจึงได้รับการยอมรับว่าเป็นสถาบันอันชอบด้วยกฎหมายในการทำหน้าที่ดังกล่าว ถึงกระนั้นกษัตริย์และพวกขุนนาง

^bIsaac Schapera, Government and Politics in Tribal Societies (London: Watts, 1956); Adamson Hoebel, The Law of Primitive Man. (Cambridge: Harvard University Press, 1954).

^cSamuel N. Eisenstadt, The Political Systems of Empires. (New York: Free Press, 1963).

^dF.W. Maitland, The Constitutional History of England. (Cambridge: Cambridge University Press, 1963).

ที่มีอิทธิพลก็พยายามหาทางควบคุมสภาล่างอยู่เสมอ จนในที่สุดพรรคพวกต่อมาอ่านาจอในทาง นิติบัญญัติจึงได้ตกมาอยู่ที่สภาล่าง สำหรับในปัจจุบันอ่านาจอเช่นว่านี้อยู่ที่คณะรัฐมนตรีและสภา ล่าง ตลอดระยะเวลาอันยาวนานนี้ รัฐสภามักจะเป็นฝ่ายให้ความเห็นชอบหรือแก้ไขข้อ บัญญัติต่าง ๆ มากกว่าที่จะเป็นฝ่ายกำหนดหรือริเริ่มขึ้นเอง นั่นคือในระยะแรก ๆ การ ริเริ่มและการกำหนดข้อบัญญัติมาจากกษัตริย์และข้าราชการบริหาร โดยมีรัฐสภาเป็นฝ่าย แก้ไขหรือรับรอง ต่อมาการริเริ่มและการกำหนดนโยบายมาจากนักบริหารระดับสูง คือ นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ในทางปฏิบัติฝ่ายนิติบัญญัติของอังกฤษปัจจุบันจึงมิได้เป็น สถาบันที่กำหนดนโยบายความหมายอันแท้จริง^๕

สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติในสหรัฐอเมริกาจะทำหน้าที่ดังกล่าวมากกว่า แต่การริเริ่ม และการกำหนดนโยบายส่วนมากมักมาจากฝ่ายบริหาร เช่นเดียวกัน ซึ่งได้แก่ประธานาธิบดี ผู้ว่าการมลรัฐ และข้าราชการอื่น ๆ โดยมีสภานิติบัญญัติทำหน้าที่แก้ไข รับรอง หรือลงมติ รับรองนโยบายนั้น ๆ^๖

การมีอ่านาจอที่แท้จริงของฝ่ายนิติบัญญัติในการลงมติรับรองนโยบาย อย่างเช่น รัฐสภาของอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ถึงแม้ว่าฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ริเริ่มและกำหนดนโยบาย ก็ตาม หลักเกณฑ์หรือลักษณะสำคัญอย่างหนึ่งที่ช่วยชี้ให้เห็นความแตกต่างระหว่างสังคม ประชาธิปไตยกับสังคมเผด็จการ ทั้งนี้เพราะสังคมของระบบการเมืองแบบเผด็จการ ฝ่าย นิติบัญญัติจะทำหน้าที่เป็นเพียงเห็นชอบในนโยบายที่ฝ่ายบริหารริเริ่มหรือกำหนดขึ้น แต่พอ เป็นพิธีเท่านั้น^๗

จะเห็นได้ว่าในสังคมกึ่งพัฒนา การกำหนดนโยบายจะมีลักษณะเป็นเรื่องส่วนตัว และขึ้นอยู่กับคุณสมบัตพิเศษส่วนบุคคลของผู้นำ อันมีผลทำให้บุคคลฝ่ายนี้สามารถที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อบัญญัติ หรือนโยบายต่าง ๆ ของสังคมได้ตามชอบใจ สำหรับสังคมที่พัฒนาแล้ว

^๕ ทินพันธุ นาคะตะ, เรื่องเคิม, หน้า ๑๓๖.

^๖ Almond and Powell, op. cit., pp. 128 - 142.

^๗ ทินพันธุ นาคะตะ, เรื่องเคิม, หน้า ๑๓๗.

จะมีวิธีการและสถาบันต่าง ๆ ร่วมรับผิดชอบในการตัดสินใจและกำหนดนโยบายสาธารณะ และจะต้องมีกระบวนการต่าง ๆ ที่จะช่วยให้นโยบายนั้นมีลักษณะอันชอบธรรม มีผู้ปฏิบัติตาม เพราะกระบวนการเหล่านี้มีส่วนสำคัญยิ่งในการจัดประเภทระบบการปกครองที่แตกต่างกัน นอกจากนี้การศึกษาวิจัยความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารในประเทศที่พัฒนาแล้ว และกำลังพัฒนาต่างให้ผลชื่อออกมาว่า สถาบันรัฐสภาเป็นสถาบันที่มีบทบาทในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายอย่างแท้จริงหรือไม่ และฝ่ายใดเป็นฝ่ายครอบงำอีกฝ่ายหนึ่ง แต่ในขณะที่เกี่ยวกับรัฐสภาของประเทศกำลังพัฒนากลับมีบทบาทในด้านการตัดสินใจและกำหนดนโยบายไม่เด่นชัด^{๑๒}

จากงานวิจัยและผลการศึกษาเกี่ยวกับระบบการเมืองที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก จะสนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการพัฒนาทางการเมืองแบบประชาธิปไตย หรือไม่ นั้นสรุปได้ว่า

๑. พวกที่เห็นว่าสนับสนุน ได้แก่ Weber^{๑๓}, Friedrich^{๑๔} และ Eisenstadt^{๑๕} งานศึกษาของท่านทั้งสามได้ชี้ให้เห็นว่า เมื่อระบบการเมืองต่าง ๆ พัฒนามากขึ้น สถาบันฝ่ายบริหารและระบบราชการจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย เพื่อที่จะสามารถเผชิญกับปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้นในสังคมสมัยใหม่ เช่นเดียวกับกับ Mill ถึงกับเสนอว่า ต้องพยายามให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจและมีอิสระในการบริหารประเทศ มาก ๆ ทั้งนี้เพราะในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น ฝ่ายรัฐบาลถูกจำกัดอำนาจ

^{๑๒} สุจิต บุญบงการ, เรื่องเดิม, หน้า ๑๑.

^{๑๓} Max Weber, The Theory of Social and Economic Organization (New York: Free Press, 1968).

^{๑๔} Carl J. Friedrich, Constitution Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America. (Boston, Ginn, 1950).

^{๑๕} Samuel N. Eisenstadt, The Political Systems of Empires. (New York: Free Press, 1963).

โดยฝ่ายสภานิติบัญญัติมากเกินไป^{๑๖} พวกนี้จึงถือว่าเป็นพวก strong executive หรือ weak legitimacy

๒. พวกที่เห็นว่าเป็นอุปสรรคชกขวาง ไค้แก่ งานศึกษาของ La Palombara^{๑๗} Riggs, Fainsod, และ Beck^{๑๘} ซึ่งต่างให้ข้อค้นพบว่า การที่ระบบการบริหารมีอำนาจมากย่อมเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนาจึงค้องหาวิธีส่งเสริมให้มีการควบคุมฝ่ายบริหารโดยประชาชนมากขึ้น

นอกจากนี้งานของ Pakenham^{๑๙} ไค้กล่าวถึงหน้าที่ของรัฐบาลในระบบการเมืองโดยทั่วไปไว้ ๑๐ ประการ ไค้แก่

๑. การให้ความเห็นชอบ (Legitimation Function)
๒. การช่วยผ่อนคลายความตึงเครียดทางการเมือง
๓. การช่วยสรรหาผู้นำทางการเมือง และนักการเมือง (Political Recruitment)

^{๑๖} John Stuart Mill, Consideration on Representative Government, ed. by Currin V. Shields (Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1958), pp. 68 - 84.

^{๑๗} Joseph La Palombara (ed.), Bureaucracy and Political Development (Princeton: Princeton University Press, 1967).

^{๑๘} Joseph La Palombara, "An Overview of Bureaucracy and Political Development, "and" Bureaucracy and Political Development", Fred W. Riggs, "Bureaucrat and Political Development: A Paradoxical View", Merle Fainsod, "Bureaucracy and Modernization: The Russian and Soviet Case", and Carl Beck, "Bureaucracy and Political Development in Eastern Europe", in La Palombara (ed.), ibid.

^{๑๙} Robert Pakenham, op. cit.

๘. เป็นแหล่งให้การศึกษาทางการเมือง (Political Socialization)
๙. เป็นการฝึกอบรมทางการเมือง (Training Function)
๑๐. การออกกฎหมาย (Law-making)
๑๑. การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ (Interest Articulation)
๑๒. การควบคุมฝ่ายบริหาร (Administrative Oversight)
๑๓. การให้ความอุปถัมภ์
๑๔. การปฏิบัติงานทั่วไป

Packhenham ชี้ให้เห็นถึงบทบาทของสภานิติบัญญัติในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายไว้ว่า มีบทบาทน้อยแต่ก็มีความสำคัญต่อระบบการเมืองอยู่ สำหรับประเทศกำลังพัฒนาบทบาทของสภานิติบัญญัติคือ การทำให้ระบบการเมืองมีความชอบธรรมมากขึ้น และยังเป็นสถาบันที่ช่วยผ่อนคลายความตึงเครียดในกรณีที่มีแรงกดดันให้รัฐบาลผ่อนคลายการควบคุมทางการเมือง ส่วนบทบาทหน้าที่ทางค่านักคิดสนใจ เช่น การออกกฎหมาย และการควบคุมดูแลฝ่ายบริหารนั้น เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับบทบาทหลักดังกล่าวแล้วยังเป็นบทบาทรอง แต่ไม่ได้หมายความว่าฝ่ายนิติบัญญัติในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายไม่มีบทบาททางค่านักคิดสนใจ และการควบคุมฝ่ายบริหาร เช่น ในกรณี Exit Function คือในกรณีที่เกิดการขัดแย้งกันเองในฝ่ายบริหาร เกี่ยวกับค่านโยบายหรือในประเด็นที่จะออกมาเป็นกฎหมายจนไม่สามารถตกลงกันได้ ฝ่ายบริหารอาจจะส่งเรื่องมาให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาเพื่อหาทางออก นอกจากนั้นในบางกรณีของรัฐสภาประชาธิปไตย แม้ว่าในช่วงซึ่งไม่มีบทบาทมากนักในค่านักคิดสนใจ แต่สมาชิกสภาพยายามแสดงบทบาทโดยการอภิปรายโจมตีรัฐบาลเพื่อให้ปรากฏผลในสื่อมวลชน เช่นเดียวกับรัฐสภาไทย ทั้งนี้จากการศึกษาของ Packhenham ในกรณีของรัฐสภาประชาธิปไตยข้างต้นนี้สามารถนำแนวทางมาใช้ศึกษามบทบาทในการค่านักคิดสนใจของรัฐสภาไทยได้เป็นอย่างดี

ทฤษฎีอำนาจและอิทธิพลทางการเมือง

การศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองหนึ่งกับอีกองค์กรหนึ่งย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะกล่าวถึงความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจ - อิทธิพล โดยเฉพาะการศึกษาเรื่องกระบวนการค่านักคิดสนใจของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นก็เป็นเรื่องที่ใกล้ชิดกับเรื่องอำนาจและอิทธิพล

ทางการเมือง ทั้งนี้เพราะผู้มีบทบาทในการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายก็คือผู้ที่มิอ่านาจและอิทธิพลนั่นเอง

ในเรื่อง "อำนาจ" และ "อิทธิพล" นั้น นักรัฐศาสตร์ได้พยายามนิยามแยกแยะความหมายไว้ดังต่อไปนี้ ได้แก่

Harold D. Lasswell^{๒๐} กล่าวว่า

อำนาจหมายถึง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (participation in the making of decision)

อิทธิพลหมายถึง สถานะของสิ่งที่มีคุณค่าและพลังของคนหรือกลุ่ม (value position and potential of a person or group)

Robert A. Dahl^{๒๑} อธิบายว่า

อำนาจหมายถึง ศักยภาพหรือความสามารถในการควบคุมบุคคลอื่นหรือกลุ่มอื่นให้ปฏิบัติตาม

อิทธิพลหมายถึง การแสดงซึ่งการใช้อำนาจ

ทั้ง Lasswell and Dahl ต่างก็ได้พยายามชี้ให้เห็นคุณลักษณะที่แตกต่างกันของอำนาจและอิทธิพล แต่โดยทั่วไปแล้วอำนาจและอิทธิพลมักใช้ในความหมายแทนกันได้

Dahl ได้ให้เกณฑ์ในการวัดว่า ใครมีอำนาจอิทธิพลมากน้อยกว่ากันเพียงใด โดยพิจารณาจาก

๑. คุุปริมาณที่บุคคลหนึ่งปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่งมีมากน้อยเพียงใด

^{๒๐} Harold D. Lasswell, Politics: Who Gets What, When, How? (New York: McGraw-Hill, 1936).

^{๒๑} Robert A. Dahl, Modern Political Analysis. (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1963).

๒. การที่บุคคลหนึ่งปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่งนั้น ปฏิบัติด้วยความยากลำบากใจเพียงใด ยิ่งปฏิบัติตามด้วยความยากลำบากใจเท่าไร แสดงว่าผู้ที่ให้ปฏิบัติ เช่นนั้นมีอิทธิพลมาก
๓. ความน่าจะเป็นไปได้ (Probability) ที่บุคคลหนึ่งจะปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่ง
๔. ว่าจำนวนเรื่องราวที่บุคคลหนึ่งปฏิบัติตามของอีกบุคคลหนึ่งนั้น มีมากน้อยเพียงใด
๕. ว่าบุคคลหนึ่งสามารถทำให้คนจำนวนมากน้อยเท่าไรปฏิบัติตามความต้องการของเขา^{๒๒}

เมื่อนำเกณฑ์ทั้ง ๕ ประการมาปรับใช้ในการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของไทยจะพบว่า ผู้ที่มีอำนาจหรืออิทธิพลก็คือ ผู้ที่สามารถชักจูงให้เกิดการตัดสินใจ และการกำหนดนโยบายเป็นไปตามความประสงค์ของตน หรือสามารถยับยั้งเปลี่ยนแปลงความประสงค์หรือนโยบายของฝ่ายอื่นที่ตนไม่เห็นด้วย หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้ว่าใครจะชักจูงนโยบายซึ่งออกมาในรูปของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และแนวทางการบริหารราชการแผ่นดิน ให้เป็นไปตามความประสงค์ได้มากกว่ากัน

แนวการวิเคราะห์เกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารนั้น ประเด็นที่ควรเน้นหนักก็คือ ฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทมากน้อยเพียงใดในการออกกฎหมาย หรือควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารในเชิงอำนาจอิทธิพลฝ่ายนิติบัญญัติมีความเป็นอิสระมากน้อยเพียงใดในการตัดสินใจและกำหนดนโยบาย หรืออยู่ในสภาพที่ถูกครอบงำจากฝ่ายบริหาร ตัวอย่างเช่น

การศึกษาบทบาทของรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา เป็นตัวอย่างอันดีในเรื่องนี้ในลักษณะที่ว่าในด้านการกำหนดนโยบาย ศึกษาถึงเรื่องของการออกกฎหมายและอนุมัติงบประมาณ

^{๒๒} Robert A. Dahl, Modern Political Analysis. (Englewood Cliff: Prentice-Hall, 1963), ch. 5.

ประมาณ ศึกษาถึงบทบาทของสมาชิกสภาในการริเริ่มโครงการต่าง ๆ ที่จะออกมาในรูปของกฎหมาย และบทบาทในการดำเนินการให้โครงการของคนได้รับการอนุมัติว่าเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารมากนักน้อยเพียงใด โดยได้มีการศึกษาและพยายามจะวางเป็นแบบแผนของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติว่าในช่วงระยะเวลาใด หรือในเรื่องใดที่ฝ่ายหนึ่งครอบงำอีกฝ่ายหนึ่งในการศึกษาของ Ripley^{๒๓} ได้ชี้ให้เห็นว่า สภาคองเกรสมีบทบาททางนโยบายแตกต่างกันมากน้อยออกไปตามระยะเวลา และแต่ละเรื่อง กล่าวคือในบางเรื่องเป็นที่ชัดเจนว่าสภาคองเกรสมีบทบาทมาก แต่ในบางเรื่องประธานาธิบดีกลับเป็นผู้ที่มีบทบาทมาก และในทำนองเดียวกันบางสมัยปรากฏว่าสภาคองเกรสมีบทบาทในการวางนโยบายมาก และในบางสมัยอาจมีน้อย อย่างไรก็ตาม Ripley ได้ย้ำในประเด็นที่ว่า การกล่าวว่ามีปัจจุบันบทบาทของรัฐสภาในการกำหนดนโยบายลดน้อยลงไป โดยที่ได้สูญเสียอำนาจนี้ให้กับประธานาธิบดีมากขึ้นนั้น เป็นการกล่าวที่ไม่ตรงกับความเป็นจริงนัก บทบาทของรัฐสภาในค่านี้อยู่ยากและซับซ้อนมากจนไม่สามารถกล่าวเป็นกฎตายตัวเช่นนั้นได้^{๒๔}

Ripley ได้แสดงให้เห็นว่า นับตั้งแต่ทศวรรษที่ ๑๘๖๐ เป็นต้นมา การออกกฎหมายบางฉบับ หรือการอนุมัติงบประมาณบางเรื่องแสดงให้เห็นว่าฝ่ายบริหารมีบทบาทครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติ (executive dominance) เช่น เรื่องเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ และนโยบายต่างประเทศ ส่วนนโยบายในการใช้พลังงานปรมาณู เรื่องเกี่ยวกับมลพิษในอากาศ และในน้ำ เป็นเรื่องที่มีการริเริ่มอยู่ที่ฝ่ายนิติบัญญัติในลักษณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทครอบงำฝ่ายบริหาร (congressional dominance) แต่ในบางเรื่อง เช่น การสนับสนุนทางการเงินในการพัฒนาเครื่องบินโดยสารเร็วกว่าเสียงนั้นมีการขัดแย้งกันมากระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นผลให้เกิดการชะงักงันในลักษณะที่ไม่มีใครครอบงำ (stale mate)^{๒๕}

^{๒๓} Randall B. Ripley, Congress: Process and Policy, (New York: W.W. Norton & Co., 1975).

^{๒๔} Ibid., pp. 24.

^{๒๕} Ibid., pp. 25.

สำหรับในกรณีรัฐสภาของอังกฤษนั้น แม้ว่าในหลักการจะระบุให้รัฐสภาเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดก็ตาม จากการศึกษาของ Beer พบว่า อำนาจทางการเมืองของรัฐสภาอังกฤษในระยะหลังได้ลดลงอย่างมาก Beer กล่าวว่าแนวโน้มหรือความเป็นไปได้ที่คณะรัฐมนตรีของอังกฤษจะประสบความพ่ายแพ้ในสภาสามัญ หรือสภาล่างแทบไม่มีอีกแล้วในปัจจุบัน เนื่องมาจากปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และความเข้มแข็งของพรรคการเมือง และระบบสองพรรคในอังกฤษล้วนเป็นเหตุทำให้รัฐสภาลดความสำคัญลง รัฐสภาอังกฤษในปัจจุบันจึงมีบทบาทในการวิจารณ์รัฐบาล ควบคุมฝ่ายบริหาร และช่วยออกกฎหมาย แต่บทบาทเหล่านี้มีไม่มากนักและมีแนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ^{๒๖}

จะเห็นได้ว่าระบบรัฐสภาซึ่งมีอังกฤษเป็นแม่แบบนั้น นานนับวันยิ่งระบบการเมืองในประเทศต่าง ๆ พัฒนามากขึ้นเท่าไร อำนาจทางฝ่ายบริหารจะยิ่งมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายเพื่อที่จะสามารถเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ ที่ทะลักเข้ามาสู่ระบบการเมืองมากขึ้น และเป็นปัญหาที่สลับซับซ้อนมากขึ้นทุกที ๆ ตามระดับความเป็นสมัยใหม่ของสังคม เช่น เกี่ยวกับการกิจของรัฐสมัยใหม่ก็จะต้องอาศัยความสามารถทางเทคนิคอย่างสูงในการแก้ปัญหาและกำหนดนโยบายสาธารณะ ตัวอย่างเช่น กรณีการขยายขอบเขตและความซับซ้อนของกิจกรรมการสวัสดิการ สังคมในปัจจุบัน นอกจากนี้ยังมีผู้กล่าวว่า "ดูราวกับว่าฝ่ายบริหารไถ่ส่วนที่เป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติไปกระทำ นั่นคือการออกกฎหมาย ซึ่งนับวันจะมีมากขึ้น นั่นหมายความว่าฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้เป็นผู้ออกกฎหมายทั้งหมดอีกต่อไป"^{๒๗}

ทฤษฎีแห่งดุลยภาพ^{๒๘}

ทฤษฎีนี้มักมีรัฐศาสตร์ฝรั่งเศษหลายท่าน เช่น ศาสตราจารย์ กูว์

^{๒๖} Packenham, op. cit., pp. 512.

^{๒๗} K.C. Wheare, ผู้แต่ง. ปราโมทย์ นาครทรรพ และคณะ, แปลและเรียบเรียง (กรุงเทพมหานคร: กรุงเทพมหานครการพิมพ์, ๒๕๑๓), หน้า ๑๕๗.

^{๒๘} โกลินท์ วงศ์สุรวัฒน์, ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภา และระบบรัฐสภาในประเทศไทย. (กรุงเทพมหานคร: เจริญวิทย์การพิมพ์, ๒๕๑๔), หน้า

และศาสตราจารย์ เอสแม็ง (Esmein) เป็นผู้คิดค้นขึ้นเมื่อประมาณคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ จากข้อสังเกตที่ว่า ระบบรัฐสภาเป็นระบบที่ได้กลุ่ในการปกครองเป็นอย่างดีที่สุด อย่างไรก็ตามการค้นคว้าเพิ่มเติม และความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระยะต่อมาชี้ให้เห็นว่าแท้ที่จริงแล้วลักษณะความเป็นจริงทางการเมืองในทางปฏิบัติและทฤษฎี หรือหลักการในเรื่องคุณภาพยังแตกต่างห่างไกลกันอยู่มาก

ทฤษฎีแห่งคุณภาพเป็นทฤษฎีที่มีความคิดหลักอยู่ ๒ ประการคือ

- ๑. กุศลแห่งอำนาจระหว่างนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร
- ๒. ความร่วมมือถ้อยทีถ้อยอาศัยระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

ในเรื่องเกี่ยวกับกุศลแห่งอำนาจนั้น จะเห็นได้ว่าทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต่างก็มีมาตรการที่จะใช้อำนาจของตนคานกับอำนาจอีกฝ่ายหนึ่งอย่างได้ผล รัฐสภาอาจตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับนโยบายหรือการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้ อาจจะเปิดอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล เป็นเหตุให้รัฐบาลต้องลาออกได้ในทำนองเดียวกัน รัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะเข้าไปแถลงชี้แจงปัญหาต่าง ๆ ในการบริหารประเทศในรัฐสภาได้ และประการที่สำคัญที่สุดก็คือ การที่ฝ่ายบริหารมีสิทธิในการยุบสภาได้

นักรัฐศาสตร์เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะศาสตราจารย์ กูตี คณบดีคณะนิติศาสตร์ แห่งมหาวิทยาลัยยอร์โคซ์ เชื่อว่า การที่ฝ่ายบริหารมีสิทธิในการยุบสภานั้น เป็นเหตุให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องไตร่ตรองให้รอบคอบเสียก่อน ก่อนที่จะดำเนินการรุนแรงใด ๆ ต่อรัฐบาล

แนวความคิดดังกล่าวนี้ เป็นแนวความคิดที่หอมองเห็นได้อย่างไม่ยากนักว่ามีปรากฏการณ์เกี่ยวกับคุณภาพแห่งอำนาจเกิดขึ้น แต่ในปัจจุบันนี้สถานการณ์ทางการเมืองได้เปลี่ยนแปลงวิวัฒนาการไปมาก รัฐสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาผู้แทนราษฎร เป็นสภาที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง การยุบสภาในบางกรณีจึงไม่เกี่ยวกับกุศลแห่งอำนาจแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะมักมีเหตุขัดแย้ง หรือความสับสนในการปกครองบริหารประเทศเกิดขึ้น รัฐบาลอาจหาคำตอบได้ด้วยการยุบสภาเพื่อให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของประเทศได้ทำหน้าที่เป็นกรรมการตัดสินด้วยการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีแนวความคิดสนับสนุนการดำเนินงานหรือนโยบายใดนโยบายหนึ่งเข้ามาในรัฐสภา เป็นการบีบบังคับให้รัฐบาลต้องคำนึงถึงการปฏิบัติตามความต้องการของประชาชน เป็นต้น

นอกจากชุดแห่งอำนาจในลักษณะดังกล่าวแล้ว ในทางทฤษฎียังมีการแบ่งแยกองค์กรต่าง ๆ ออกเป็นสัดส่วนอย่างใดชุดอีกด้วย กล่าวคือ สำหรับรัฐสถานนั้น ส่วนมากมักจะประกอบไปด้วย ๒ สภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งสภาหนึ่ง กับวุฒิสภาหรือสภาสูงอีกสภาหนึ่ง ซึ่งวุฒิสมาชิกอาจได้รับเลือกมาจากประชาชนโดยทางอ้อม หรือโดยการแต่งตั้ง หรือในบางกรณีก็ด้วยชาติกำเนิด เช่นวุฒิสภา หรือสภาสูงในอังกฤษ เป็นต้น ในทำนองเดียวกันทางฝ่ายบริหารนั้นก็มีการแบ่งแยกออกเป็น ๒ ส่วน เช่นกัน ได้แก่ ประมุขของประเทศ ซึ่งอาจเป็นองค์พระมหากษัตริย์ หรือประธานาธิบดีก็ได้ กับรัฐบาลซึ่งประกอบไปด้วยคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ในการปกครองบริหารประเทศ จึงนับได้ว่าองค์กรของแต่ละอำนาจของนิติบัญญัติ และบริหารยังมีการแบ่งแยกองค์กรภายในออกไปอีก เพื่อสร้างคุณภาพแห่งอำนาจ

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับความร่วมมือถ้อยทีถ้อยอาศัยซึ่งกันและกัน ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารนั้น ทั้งรัฐสภาและรัฐบาลต่างก็ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ฝ่ายบริหารอาจเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา และก็เป็นฝ่ายบริหารนั่นเองที่เป็นผู้ประกาศใช้กฎหมายซึ่งผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาแล้ว นอกจากนั้นยังเป็นที่ได้ว่าฝ่ายบริหารยังมีอำนาจในการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือเป็นผู้ดำเนินงานประกาศพระราชกฤษฎีกา เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายอีกด้วย ในทำนองเดียวกันรัฐสภาก็เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของฝ่ายรัฐบาล เป็นต้นว่า รัฐสภาเป็นผู้อนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถดำเนินการปกครองบริหารประเทศได้ ในบางกรณีการเจรจาทำความตกลงเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ ซึ่งได้กระทำไปโดยรัฐบาลนั้น จะมีผลผูกพันหรือบังคับใช้ก็ต่อเมื่อได้รับการรับรองให้สัตยาบันจากรัฐสภาแล้วเท่านั้น

ทฤษฎีว่าด้วยความร่วมมือชอบทางการเมือง^{๒๕}

ในทฤษฎีว่าด้วยความร่วมมือชอบทางการเมืองนี้ นักรัฐศาสตร์กล่าวกันว่า เมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องรับผิดชอบทางการเมืองก็ด้วยการลาออกจากตำแหน่งสืบเนื่อง

^{๒๕} โกลสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, เรื่องเดิม, หน้า ๒๕ - ๒๗.

มาจากการที่รัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจ เมื่อนั้นถือว่าระบบการปกครองดังกล่าวเป็นแบบ
รัฐสภา

ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจเป็นอย่างยิ่ง ฉะนั้นจึงเป็นทฤษฎี
ที่ได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก ที่มาของทฤษฎีนี้เกิดขึ้นจากปรากฏการณ์ทางการเมืองใน
สมัยเก่า ได้แก่ การลาออกจากตำแหน่งของรัฐบาลภายใต้การนำของลอร์ด นอร์ธ ใน
ประเทศอังกฤษ เมื่อปี ค.ศ. ๑๗๘๒ การลาออกจากตำแหน่งของ Depretis และ
Crispi ในประเทศอิตาลี เมื่อ ค.ศ. ๑๘๓๖ และ ๑๘๔๖ เป็นต้น

ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ เป็นต้นมา ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปและนอก
ยุโรปต่างก็นำระบบรัฐสภาไปประยุกต์ใช้ โดยมีการระบุไว้ในรัฐธรรมนูญว่า รัฐบาลอยู่
ได้ด้วยความไว้วางใจของรัฐสภา ซึ่งถือว่ารัฐสภาคือตัวแทนของประชาชนนับเป็นการนำ
ระบบการปกครองแบบรัฐสภาไปใช้ในประเทศที่ไม่มีภูมิหลังทางการเมืองการปกครองใน
ระบบรัฐสภานี้มาก่อน ด้วยเหตุนี้เองจึงต้องมีการระบุถึงเรื่องความรับผิดชอบทางการเมือง
ไว้อย่างเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในกฎหมายสำคัญ เช่น รัฐธรรมนูญ เป็นต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ ต่างก็มีการระบุหลักการเกณฑ์ที่ว่านี้
ไว้ทั้งสิ้น การที่หลักการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางการเมืองกลายมาเป็นแกนกลาง
ของทฤษฎีเช่นนี้ มีสาเหตุประการหนึ่งอยู่ที่ว่า องค์ประมุขของประเทศถูกวิพากษ์วิจารณ์อันอาจให้
ลดน้อยลงเป็นอันมาก นอกจากนั้นประมุขของประเทศไม่ว่าจะเป็นองค์พระมหากษัตริย์ หรือ
ประธานาธิบดีต่างก็มีบทบาททางการเมืองน้อยลงอันเนื่องมาจากการไม่ต้องรับผิดชอบทาง
การเมืองอีกต่อไป

ฉะนั้น การที่จะถือว่าระบบการปกครองใดเป็นระบบรัฐสภาหรือไม่ จึงจำเป็นที่
จะต้องคำนึงถึงหลักการต่าง ๆ ของระบบรัฐสภาตามทฤษฎีที่กล่าวมาแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม
ก็ตาม ทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางการเมืองก็ยังมีจุดอ่อนอยู่บ้าง ตัวอย่างเช่น ใน
ปัจจุบันการที่รัฐบาลอังกฤษจะถูกลงมติไม่ไว้วางใจจากสภา ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่ก็มาจาก
พรรคเดียวกันกับรัฐบาล ซึ่งเป็นรัฐบาลเสียงข้างมากในสภา ก็จะเป็นปรากฏการณ์ที่เป็น
ไปได้ยาก

แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐสภา

ระบอบการปกครองแบบรัฐสภา (parliamentary) นี้ได้เริ่มแรกที่ประเทศอังกฤษ* และองค์กรที่มีวิวัฒนาการอันยาวนานมาก และได้กลายเป็นแบบอย่างของการปกครองระบอบรัฐสภาที่ประเทศอื่น ๆ หลายประเทศได้ลอกเลียนแบบรวมทั้งประเทศไทยด้วย ระบบรัฐสภาของอังกฤษได้มีวิวัฒนาการมายาวนานมาก คั่งศึกษาที่มาของระบบรัฐสภาอังกฤษได้จากบทบัญญัติที่สำคัญทางการปกครองดังนี้คือ

บทบัญญัติทางการปกครองซึ่งเป็นที่มาของระบบรัฐสภาในประเทศอังกฤษที่สำคัญ
คือ

๑. แม็กนา คาร์ตา (Magna Carta)^{๓๐} เมื่อพระเจ้าจอห์น (King John) ขึ้นครองราชย์ต่อจากพระเจ้าริชาร์ดที่ใจสิงห์ (King Richard; the lion heart) พระเชษฐา บรรดาพระราชาคณะและพวกบารอนได้พร้อมใจกันบังคับให้พระเจ้าจอห์นลงนามในบทบัญญัติกำหนดอำนาจเรียกว่า แม็กนา คาร์ตา เมื่อ ค.ศ. ๑๒๑๕ ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ ๒ ประการคือ

ประการแรก การเก็บภาษีจะต้องเป็นไปตามความเห็นชอบของสภาแมกนัมคอนซิลเลียม และ

ประการที่สอง บุคคลทุกคนย่อมเป็นอิสระ จะไม่ถูกจับกุม คุมขัง โดยมิได้มีคำพิพากษา และโดยมิได้มีกฎหมายกำหนดโทษไว้

*ประวัติความเป็นมาของการกำเนิดระบบรัฐสภา คุรายละเซี่ยคิน สมบูรณ์ สุขสำราญ, สหราชอาณาจักร การเมือง - การปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สมาคมสังคมนศาสตร์, ๒๕๓๐), หน้า ๑๔๑ - ๑๔๑, วิทยา นภาศิริกุลกิจ, ระบบการเมืองอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๑๕) หน้า ๙๔ - ๑๑๖. โรเบิร์ต ซี. วอร์ค และ รอย ซี แมคคิทซ์, ระบบการเมืองปัจจุบัน, เสน่ห์ จามริก (แปล) (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๐), หน้า ๑๔๔ - ๑๔๑.

^{๓๐} Carter M. Gwendolen, The Government of the United Kingdom, Harcourt: Brace & World Inc., 1967 pp. 27 - 28.

แม็กนา คาร์ตา จึงเป็นบทบัญญัติที่เพิ่มอำนาจให้สภาแมกนัม คอนซิลเลียมใน
ด้านการภาษีอากร และการประกันอิสรภาพ และเสรีภาพของชาวอังกฤษ

ต่อมาใน ค.ศ. ๑๒๕๕ ในรัชสมัยพระเจ้าเอคเวิร์ด ที่ ๑ ได้มีการเลือกตั้ง
ผู้แทนขึ้นเป็นครั้งแรก ที่ประชุมของผู้แทนราษฎรนี้เรียกว่า Great and Model
Parliament สภาผู้แทนราษฎรนี้ปฏิบัติหน้าที่ควบคู่ไปกับสภาแมกนัม คอนซิลเลียม ใน
วาระแรกเริ่มจนถึงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๔ สภาทั้งสองนี้ประชุมร่วมกันตั้งแต่คริสต์ศตวรรษ
ที่ ๑๔ เป็นต้นมา สภาทั้งสองนี้ได้แยกออกจากกัน แมกนัม คอนซิลเลียม เปลี่ยนชื่อเป็น
สภาขุนนาง (House of Lords) และสภาผู้แทนราษฎร เปลี่ยนชื่อเป็นสภาสามัญ
(House of Commons)

๒. พระราชบัญญัติว่าด้วยคำร้องขอสิทธิ ค.ศ. ๑๖๒๘ (Petition of
Rights ๑๖๒๘) ในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๕ และ ๑๖ พระมหากษัตริย์ของอังกฤษได้พยายาม
กู่พระราชอำนาจที่ถูกรจำกัดโดยแม็กนา คาร์ตา คำเป็นการเก็บภาษีและปกครองแผ่นดินโดย
มิได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา จึงเกิดความขัดแย้งกันขึ้นระหว่างพระเจ้าแผ่นดินและ
รัฐสภา ได้มีการยุบสภาหลายครั้งแต่รัฐสภาที่ได้รับเลือกตั้งขึ้นมาใหม่ ก็ไม่ยอมให้พระเจ้า
แผ่นดินดำเนินการปกครองบ้านเมืองโดยเด็ดขาด แต่พระองค์เดียว เกิดการสู้รบขึ้นระหว่าง
กองทัพของพระเจ้าแผ่นดิน และกองทัพของรัฐสภา ในที่สุดกองทัพของรัฐสภาเป็นฝ่ายมีชัย
รัฐสภาอังกฤษจึงได้เพิ่มอิทธิพลขึ้นมากมีการออก Petition of rights ซึ่งกำหนดหลัก
สำคัญทั้งสองประการในแม็กนา คาร์ตา ซึ่งถูกละเมิดโดยพระเจ้าแผ่นดินในพระราชวงศ์
สจวร์ต มาบัญญัติซ้ำไว้อีก ทั้งเป็นการยืนยันให้ทราบว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะ
ต้องได้รับการคุ้มครอง และพระเจ้าแผ่นดินก็จะเก็บภาษีโดยมิได้รับความยินยอมจากรัฐสภา
ไม่ได้

๓. พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ ค.ศ. ๑๖๘๘ (Bill of Rights 1688)
ต่อมาเมื่อมีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยคำร้องขอสิทธิ ค.ศ. ๑๖๒๘ พระเจ้าแผ่นดินที่
ขึ้นครองราชย์ต่อมาก็ได้พยายามใช้อำนาจอย่างเด็ดขาด เช่นเดียวกับพระเจ้าแผ่นดิน
พระองค์ก่อน ๆ รัฐสภาจึงได้ลอบออกจากราชสมบัติ และเชิญเจ้าชายวิลเลียมแห่งออเรนจ์
(William Orange) ขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ต่อไป ก่อนขึ้นครองราชย์ พวกขุนนางได้
ขอให้พระองค์ยอมรับพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ (bill of rights) ซึ่งคุ้มครอง
สิทธิเสรีภาพของปวงชนและประกาศให้ทราบว่าราชวงศ์สจวร์ตได้เคยใช้อำนาจเกินขอบเขต

เช่น เรียกเก็บภาษีโดยมิได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อน ตั้งกองทหารส่วนพระองค์ เป็นการฉาว กฎหมายนี้เป็นประกาศแสดงสิทธิของรัฐสภาให้เด่นชัด เช่น การห้ามมิให้ พระมหากษัตริย์ยืมยั้งหน่วงเหนี่ยวกฎหมายเรื่องใด ๆ ไว้มิให้ใช้บังคับ ห้ามเรียกเก็บภาษี ไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ห้ามมิให้ตั้งกองทัพอันใดในประเทศโดยมิได้รับอนุญาตจากรัฐสภา และเงินประจำตำแหน่งที่พระเจ้าแผ่นดินรับจะต้องเป็นไปตามความเห็นชอบของรัฐสภา เป็นต้น

๔. พระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา ค.ศ. ๑๘๖๑ (Parliament Act 1911)

วิวัฒนาการทางการปกครองของอังกฤษมีความพยายามที่จะวิเคราะอ่านาจของพระมหากษัตริย์ ในการปกครองประเทศโดยสิทธิ์ขาดลงทีละเล็กละน้อย สภาสามัญของอังกฤษเป็นสภาที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ได้พยายามกันรณเพื่อเพิ่มพูนอำนาจและอิทธิพลให้กับตนเองมากขึ้น ตลอดจนบังคับแก่สิทธิในการออกกฎหมาย และกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน (Money Bill) ก็ตกอยู่ในมือของสภาสามัญ ผลสำเร็จของการกันรณเพื่อให้อำนาจการปกครองประเทศเป็นของประชาชนนี้ประสบความสำเร็จชัดเจน โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา ค.ศ. ๑๘๖๑ ซึ่งบัญญัติว่าร่างกฎหมายที่ไคลงมติโดยสภาสามัญแล้วนั้นไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาขุนนางก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายเสมอไป เช่น ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน (Money Bill) ที่สภาสามัญลงมติเห็นชอบแล้วและส่งไปยังสภาขุนนาง ถ้าหากสภาขุนนางไม่พิจารณาให้เสร็จภายในเวลาหนึ่งเดือนก็ให้ถือว่าสภาขุนนางเห็นชอบ ัก้วยให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระนามประกาศใช้ได้ หรือในกรณีที่สภาขุนนาง ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายหัว ๆ ไปนั้น หากว่าสภาสามัญไคลงมติเห็นชอบถึง ๓ สมัย ประชุมติดต่อกันก็ให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระนามประกาศใช้ได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาขุนนาง

เมื่อพิจารณาถึงประวัติความเป็นมาของระบบรัฐสภาอังกฤษแล้ว คือไปนี้จะกล่าวถึงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ซึ่งจะแยกกล่าวถึงสภาขุนนางก่อนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

องค์ประกอบของสภาขุนนาง

สภาขุนนางเป็นสภาที่ไม่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน การแต่งตั้งและถอดถอนจึงไม่สามารถแสดงให้เห็นได้อย่างเด่นชัด และเป็นข้อหนึ่งซึ่งได้รับการวิพากษ์-

วิจารณ์อย่างมาก สมาชิกสภาขุนนางมีจำนวนมาก (โดยหลักการ) แต่เวลาประชุมจะมีสมาชิกมาประชุมจำนวนน้อยมาก

ในจำนวนสมาชิก ๕๐๐ คนของสภาสูง ๔๕๐ คน เป็นขุนนางโดยกำเนิด และมี "ขุนนางผู้แทน" ๑๖ คน จากสก็อตแลนด์ (เลือกจากพวกขุนนางสก็อต เพื่อให้เป็นตัวแทนของอภิชนชาวสก็อต ความที่มีอยู่ก่อนการรวมอังกฤษและสก็อตแลนด์ ในปี ค.ศ. ๑๗๐๗) หายาทแห่งราชวงศ์สจอร์ลอร์ด ๕ คน และสมณศักดิ์ชั้นสูงอีก ๒๖ คน (เช่นอาร์คบิชอป และบิชอป) นอกจากนี้ก็ยังมีพวกขุนนางที่ได้รับการแต่งตั้งก็เพื่อให้คนที่เกินสามารถเข้าไปนั่งในสภาสูงได้ ประเภทหลังนี้ราชศัก็ตายไปกับตัว^{๓๑}

สมาชิกสภาขุนนางนี้ พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้ง แต่โดยทั่วไปจากจำนวนสมาชิก และเท่าที่อ่านมาจะเห็นว่า สมาชิกสภาขุนนางนี้ได้มาจากการสืบสายโลหิตขุนนาง หรือยึดถือคุณสมบัติอันเป็นหลักเสมอไป ความสำเร็จทางการเมือง การพาณิชย์ การอุตสาหกรรม และวงการอื่น ๆ โดยทั่วไป ก็ได้รับเลือกมาเป็นสมาชิกสภาขุนนางอยู่ไม่น้อย^{๓๒}

อำนาจหน้าที่ของสภาขุนนาง มีอำนาจหน้าที่ที่สามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ^{๓๓}

๑. อำนาจในทางนิติบัญญัติ ก่อนปี ๑๕๑๑ สภาขุนนางมีอำนาจที่จะแก้ไขหรือยับยั้งร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับที่มีใ้ร่างพระราชบัญญัติการเงินในศตวรรษที่ ๑๗ สภาสามัญอ้างสิทธิที่จะเป็นผู้ริเริ่มพระราชบัญญัติการเงินทั้งหมดแต่เพียงสภาเดียว และในปี ๑๖๗๑ ได้อ้างสิทธิการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติการเงินทั้งหมด สภาขุนนางได้คัดค้านข้ออ้างนี้ของสภาสามัญแต่ไม่เป็นผล ในคอนอื่นศตวรรษได้เกิดธรรมเนียมปฏิบัติว่า แม้สภาขุนนางสามารถที่

^{๓๑}วอร์ก โรเบิต ฮี และ แม็ควิกิช รอย ฮี. ระบบการเมืองปัจจุบัน. แปลจาก Modern Political System: Asia โดย เสน่ห์ จามริก. (พระนคร: โรงพิมพ์รวมพิมพ์, ๒๕๑๐). หน้า ๑๔๑.

^{๓๒}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๑.

^{๓๓}สนธิ เชนานันท์, ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ, (กรุงเทพฯ มหานคร: สำนักพิมพ์โอเคียนสโตร์, ๒๕๒๕), หน้า ๑๓๔ - ๑๓๖.

จะปฏิเสธร่างพระราชบัญญัติการเงินทั้งหมด แต่ไม่มีสิทธิที่จะแก้ไขร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว การต่อสู้ซึ่งอำนาจของระหว่างรัฐบาลกับสภาขุนนางนี้มาโดยตลอดก่อนหน้านี้

จนกระทั่งในปี ๑๘๑๐ รัฐบาลเสรีนิยมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ Parliament Bill ที่มุ่งจะปฏิรูปอำนาจสภาขุนนาง โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ ลดอายุสภาสามัญจาก ๗ ปี ลงเหลือเพียง ๕ ปี ความข้อกำหนดในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ห้ามมิให้เสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อลดอายุให้ยาวขึ้น แก้ไขอำนาจของสภาขุนนาง จากการที่สามารถยับยั้งร่างพระราชบัญญัติการเงินเหลือเพียงอำนาจที่จะชะลอร่างพระราชบัญญัติประเภทดังกล่าวได้ไม่เกิน ๑ เดือน ประธานสภาจะเป็นผู้ชี้ขาดว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นร่างพระราชบัญญัติการเงิน คำชี้แจงของประธานสภาถือเป็นเด็ดขาด จะนำขึ้นอุทธรณ์ต่อศาลมิได้

ประธานสภาโลว์เชอร์ (ดำรงตำแหน่งระหว่างปี ๑๘๐๕ - ๑๘๒๑) กล่าวว่า ความความเห็นของท่านร่างพระราชบัญญัติการคลังปี ๑๘๐๕ ไม่เข้าข่ายพระราชบัญญัติการเงินตามบทบัญญัติ Parliamentary Act 1911 แต่ประการใดเลย

ร่างพระราชบัญญัติฉบับใดที่มีไว้ร่างพระราชบัญญัติการเงิน (money bills, private bills) ร่างพระราชบัญญัติ bills confirming, provisional order, หรือร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่ออายุสภาสามัญออกไป จะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายภายหลังจากที่สภาขุนนางยับยั้งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวครบรอบสองปี พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับการแก้ไขอีกครั้งหนึ่งในปี ๑๘๔๘ โดยพระราชบัญญัติ Parliament Act 1949 ซึ่งตัดอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของสภาขุนนางจาก ๒ ปี เหลือเพียงปีเดียว^{๓๘}

หน้าที่ในฐานะที่เป็นศาล สภาขุนนางเป็นศาลฎีกาทั้งในทางแพ่งและอาญาของสหราชอาณาจักร หน้าที่ในประการนี้เป็นเรื่องเก่าแก่มาากอาจย้อนกลับไปได้ถึงอย่างน้อยที่สุดรัชกาลพระเจ้าวิลเลียมที่ ๑ ในสมัยราชวงศ์สตีวสสภาขุนนางได้เริ่มอ้างว่าตนเป็น

^{๓๘}R. J. Barnes, Central Government in Britain, Second edn. (London: Butterworth 1969), pp. 78 - 79.

ศาลยุติธรรมสูงสุด (supreme court of justice) และในรัชกาลพระเจ้าชาร์ลที่ ๒ อ้างว่าเป็นศาลฎีกา (final court of appeal) เมื่อสภาสามัญอ้างว่าสภาสามัญเพียงสภาเดียวเท่านั้นที่มีอำนาจควบคุมการเงิน ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่ตกลงกันว่า แต่ละสภาจะยอมรับในข้ออ้างของอีกสภาหนึ่ง

ในปัจจุบันมีการบัญญัติ Appellate Jurisdiction Act 1876 รับรองและควบคุมหน้าที่กานการพิจารณาพิพากษาคดีของสภาขุนนาง สภาขุนนางจะพิจารณาคดีแพ่งจากศาลอุทธรณ์ (แพ่ง) เมื่อได้รับความยินยอมจากศาลอุทธรณ์ หรือเมื่อสภาขุนนางเห็นสมควรพิจารณา พิจารณาคดีอาญาจากศาลอุทธรณ์ (อาญา) เมื่อได้รับความยินยอมจากศาลนั้น และกรณีอย่างเดียวกันจากศาลสถักอศแลนค (เฉพาะคดีแพ่ง) และไอร์แลนด์เหนือ

ในทางเทคนิคสภาขุนนางเมื่อทำหน้าที่เป็นศาล กับเมื่อทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติ มีลักษณะที่ไม่แตกต่างกันมาก ผู้ที่มีส่วนในการทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีของสภา ได้แก่ Lord Chancellor หรืออดีต Lord Chancellor ขุนนางผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้เคยดำรงตำแหน่งหน้าที่ในศาลสูง (เช่น Lord Chief Justice หรืออดีต Lord Chief Justice) และขุนนางที่ดำรงตำแหน่ง Lords of Appeal in Ordinary อันที่จริงไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายที่ห้ามมิให้ขุนนางทั่วไปเข้ามีส่วนร่วมในการพิจารณาพิพากษาคดี หากแต่เป็นผลเนื่องมาจากธรรมเนียมปฏิบัติที่เคร่งครัดที่ห้ามมิให้ขุนนางอื่น ๆ เข้าไปมีส่วนร่วม เมื่อสภาขุนนางทำหน้าที่เป็นศาลฎีกา^{๓๕}

องค์ประกอบของสภาสามัญ (House of Commons)

สมาชิกสภาสามัญ สมาชิกสภาสามัญประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๖๕๐ คน ในจำนวนนี้เป็นผู้แทนราษฎรจากอิงแลนค ๕๒๓ คน จากสถักอศแลนค ๗๒ คน จากเวลส์ ๓๔ คน และจากไอร์แลนด์เหนือ ๑๙ คน^{๓๖} ได้รับเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งเขตละ ๑ คน

^{๓๕}Ibid, p. 81.

^{๓๖}R.M. Punnett, British Government and Politics (New York:

ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้แก่ พลเมืองอังกฤษเกือบทุกคนที่มีอายุ ๑๘ ปีขึ้นไป ยกเว้นขุนนาง บุคคลที่ถูกศาลพิพากษาลงโทษจำคุก บุคคลวิกลจริต หรือผู้ที่ขาดคุณสมบัติเนื่องจากทุจริต หรือทำผิดกฎหมาย ผู้ที่จะใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งต้องไปลงทะเบียนขอใช้สิทธิ^{๓๓} พลเมืองของประเทศที่อยู่ในเครือจักรภพอังกฤษ ตั้งแต่ออสเตรเลีย ถึงแซมเบีย รวมทั้งพลเมืองของสาธารณรัฐไอริช สามารถจะร้องขอสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ในขณะที่พำนักอยู่ในสหราชอาณาจักร^{๓๔}

การเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญตามพระราชบัญญัติ Parliament Act 1911 มีอย่างน้อยทุก ๆ ๕ ปี การเลือกตั้งอาจมีขึ้นเร็วหรือช้ากว่านั้นก็ได้แล้วแต่สถานการณ์ทางการเมือง โดยทั่วไปคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาสามัญคือ คุณสมบัติของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง รวมทั้งได้รับการรับรองสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ๑๐ คน* และจะต้องจ่ายเงินประกันจำนวน ๑๕๐ ปอนด์ แต่เงินจำนวนนี้

*ทุจริต หมายถึงการฉ้อโกง คิคสินบนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (treating) การชักจูงอย่างไม่สมควร (undue influence) และการใช้พลัง (โพิโพิ) (personation) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หมายความว่ารวมถึงการใช้สิ่งพิมพ์ หาเสียงไม่ถูกต้อง ไม่ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้พิมพ์และผู้โฆษณา ใช้สถานีวิทยุนอกสหราชอาณาจักร กวน ๗ ที่ชุมนุมทางการเมืองในห้วงเวลาของการเลือกตั้ง กล่าวด้วยคำอื่นเป็นเท็จคือผู้สมัครรับเลือกตั้ง ดอนตัวจากการแข่งขันโดยทุจริต ใช้ผู้ช่วยหาเสียงรับจ้าง (employment of paid canvassers) และใช้จ่ายในการหาเสียงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

^{๓๓}Barry Jones, British Government Today (London: Sweet & Maxwell Ltd., 1972), p. 49.

^{๓๔}H.W. Wollaston, Parker's Conduct of Parliamentary Elections (London: Charles Knight), p. 40.

*โปรดดูรายละเอียดใน A Barker, Disqualification from the House the "Reverse System", Parl. Aff. 1958-9, pp. 69 - 74.

สามารถรับคืนได้หากได้คะแนนเสียง $\frac{2}{3}$ ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง บุคคลที่ขาดคุณสมบัติ เป็นสมาชิกสภาสามัญได้แก่ ผู้ไม่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ทหาร นักบวช และข้าราชการ พลเรือน

โดยทั่ว ๆ ไปแล้ว ผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาสามัญจะเป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาสูง ทั้งจะเห็นได้จากผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งในนามของพรรคคอนเซอเวตฟี่ ๑๘๖๖ ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น ๒๒๘ คนนั้น ๖๕% ของจำนวนนี้ผ่านการศึกษามากกว่ามัธยมศึกษาที่มีชื่อเสียง (public school) ๘๒% ได้เคยเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยออกฟอร์ด หรือเคมบริดจ์ และมีเพียง ๑๕% เท่านั้นที่ผ่านการศึกษามากกว่ามหาวิทยาลัยอื่น ๆ จากจำนวนเปอร์เซนต์ดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่า อัตราส่วนของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ผ่านการศึกษามากกว่ามัธยมศึกษา การผ่านการศึกษามากกว่ามัธยมศึกษาจึงเป็นคุณลักษณะของภูมิหลังทางสังคมที่เด่นของผู้สมัครรับเลือกตั้งพรรคคอนเซอเวตฟี่ รวมทั้งของสมาชิกสภาสามัญและของรัฐมนตรีพรรคคอนเซอเวตฟี่ด้วย ในทางตรงกันข้ามมีจำนวนเพียง ๑๔% ของผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดพรรคเดโมแครต (ซึ่งมีจำนวน ๒๒๑ คน) ในปี ๑๘๖๑ ที่ผ่านการศึกษามากกว่ามัธยมศึกษา ในขณะที่มีจำนวนถึง ๖๖% ที่ผ่านการศึกษามากกว่าโรงเรียนมัธยมแบบ grammar** หรือ secundar school และ ๑๒% ที่ได้รับการศึกษาเพียงโรงเรียนประถมศึกษา (elementary school) เท่านั้น ๒๒% ของผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดพรรคเดโมแครตผ่านการศึกษามากกว่ามหาวิทยาลัยออกฟอร์ดหรือเคมบริดจ์ และ ๓๐% ที่ผ่านการศึกษามากกว่ามหาวิทยาลัยอื่น ๆ ตัวเลขดังกล่าวแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ามีความแตกต่างเป็นอันมากกับผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดพรรคคอนเซอเวตฟี่ที่ผ่านการศึกษามากกว่ามัธยมศึกษา และมหาวิทยาลัยออกฟอร์ด (Oxbridge) เป็นสำคัญ ในขณะที่เกี่ยวกับแบบแผนหรือการศึกษาของผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดพรรคเดโมแครตก็มีความแตกต่างจากแบบแผนการศึกษาและประชากรอังกฤษส่วนใหญ่เป็นอย่างมากเช่นกัน ทั้งจะเห็นได้ว่าประชากรอังกฤษเพียงประมาณ ๓% เท่านั้นที่ผ่านการศึกษามากกว่ามัธยมศึกษา และมีเพียง ๕% เท่านั้นที่ผ่านการศึกษา

**grammar-school โรงเรียนในประเทศอังกฤษ ซึ่งแต่เดิมในศตวรรษที่ ๑๔ หมายถึงโรงเรียนสอนภาษาละติน แต่ปัจจุบันหมายถึงโรงเรียนมัธยมแบบกิลด์สคูล.

ระดั้มมหาวิทยาลัย^{๓๘}

จากการศึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาสามัญของประเทศอังกฤษนั้นมีการศึกษาที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับสมาชิกสภานิติบัญญัติของสภาไทย เพราะฉะนั้นการที่จะลอกเลียนหลักการระบบรัฐสภาของอังกฤษมาใช้เป็นแบบแผนในการเมืองไทยนั้นยังค่อนข้าง ค่อย ๆ พยายามที่จะก้าวทันตามอย่างแม่แบบได้ โดยเฉพาะคุณสมบัติส่วนบุคคลของตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบหลักที่จำเป็นที่สุดประการหนึ่งคือการพัฒนาาระบบ

อำนาจหน้าที่ของสภาสามัญ

มีผู้อธิบายถึงอำนาจหน้าที่ของสภาสามัญหลายท่านด้วยกัน ในจำนวนนี้มี Walter Bagehot (ในหนังสือชื่อ The English Constitution) Bagehot มีความเห็นว่า "สภาสามัญจำเป็นจะต้องนำเสนอมติ สภาสามัญนั้นจะต้องไม่เป็นแค่เพียงภาพพจน์แต่จะต้องนำเสนอมติจริง ๆ หน้าที่ของสภามีใช้การแสวงหาอำนาจโดยการสร้างความยำเกรงแก่มนุษยชาติ หากแต่ใช้อำนาจเพื่อปกป้องมนุษยชาติ"^{๓๙} Ian Gilmour กล่าวไว้ว่า "สภาสามัญไม่ได้มีหน้าที่ในการปกครองไม่สามารถทำหน้าที่ปกครองและไม่มี ความมุ่งมากที่จะปกครอง หากแต่มีหน้าที่ควบคุมรัฐบาลสภาสามัญมีอิทธิพลต่อรัฐบาล และ ถ้าหากสมาชิกสภาชั้นนำบางคนคุมสภาสามัญ สภาสามัญก็จะควบคุมสมาชิกสภาชั้นนำเหล่านั้น कुछกัน"^{๔๐} ไม่ว่าสภาสามัญควบคุมรัฐบาลหรือรัฐบาลควบคุมสภาสามัญ ล้วนมีปัญหาที่ โต้แย้งกันทั้งสิ้น ความจริงของเรื่องนี้จะเป็นอย่างไรก็ตาม สมาชิกทั้งสองฝ่ายต่างก็มี หน้าที่ร่วมกันในการตัดสินใจว่าจะใช้จ่ายเงินงบประมาณไปในทางใด และเป็นจำนวนเงิน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๓๘} Ibis., pp. 85.
^{๓๙} Walter Bagehot, The English Constitution, Fontana edn. (Collins, 1963), pp. 150.
^{๔๐} Gilmour, The Body Politic. (Hutchinson, 1968), pp. 295.

เท่าใด ในคำชี้แจงของรัฐมนตรีและการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในการอภิปรายประเด็นต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อส่วนรวม ในการร่างและตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติและข้อกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ

อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของสภาสามัญ อาจแยกพิจารณาออกได้เป็น ๒ กรณีด้วยกัน คือในฐานะที่เป็นผู้แทนของเขตเลือกตั้งและในฐานะองค์กรนิติบัญญัติ^{๘๒}

ในฐานะที่เป็นผู้แทนของเขตการเลือกตั้งนั้น สมาชิกสภาสามัญแต่ละคนมีหน้าที่ดูแลเขตเลือกตั้งของตน แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น ตลอดจนรักษาดุลประโยชน์ให้กับเขตเลือกตั้งของตน หน้าที่ดังกล่าวทำให้สมาชิกสภาสามัญเป็นเสมือนเจ้าหน้าที่สวัสดิการทั่วไป ปัญหาทุกข้อในเขตเลือกตั้งบางเรื่องนั้นสามารถแก้ไขได้ก็โดยอาศัยความสนองสนใจของผู้แทนในเขตการเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งสมาชิกสามัญของเขตเลือกตั้งนั้นอาจนำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ หรือถ้ามีความจำเป็นก็อาจนำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อสภา

ในฐานะที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติ บทบาทหลักของสภาสามัญก็คือ ผู้ชี้ปัญหา (publicist) และผู้วิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานของรัฐบาล บทบาทนี้สามารถที่จะจำแนกออกเป็นกิจกรรมทางรัฐสภาได้ ๓ ประการคือ หน้าที่บัญญัติกฎหมายอันเป็นหน้าที่ของสภาสามัญตามรัฐธรรมนูญแต่ดั้งเดิม หน้าที่พิจารณาอนุมัติเงินให้กับรัฐบาลและหน้าที่ในการตรวจสอบและวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานของรัฐบาล สำหรับหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายของสภาสามัญ (ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับสภาขุนนาง) ได้ขยายขอบเขตออกไปถึงการเสนอร่างพระราชบัญญัติและลงอนุมัติร่างพระราชบัญญัติทั้งปวงก่อนที่จะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย^{๘๓}

แม้ในหลักการรัฐสภาอังกฤษจะเป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุดในการบัญญัติกฎหมาย แต่ในความเป็นจริงแล้ว คณะรัฐมนตรีต่างหากที่มีอำนาจ เพราะการปกครองระบบรัฐสภา

^{๘๒}R.J. Barnes, Central Government in Britain. pp. 44.

^{๘๓}R.M. Punnett. British Government and Politics. pp.216-217.

นั้นพรรคที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา (สภาสามัญ) จะเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล ซึ่งคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่เป็นบุคคลชั้นนำที่มีอิทธิพลในพรรค เพราะฉะนั้นบุคคลคณะนี้จึงคุมทั้งคณะรัฐมนตรี พรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญรวมทั้งรัฐสภาด้วย ในเวลาเดียวกัน ด้วยเหตุนี้เอง หน้าที่ค่านิยมบัญญัติของสภาสามัญจึงจำกัดอยู่เฉพาะการอภิปราย การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติและที่สภการลงมติให้ประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ รวมทั้งอนุมัติเรื่องเงิน ความที่รัฐบาลเสนอเป็นสำคัญ^{๔๔}

แนวความคิดเกี่ยวกับพรรคการเมือง (political party)

ในส่วนของพรรคการเมือง จะได้กล่าวถึงความหมายของพรรคการเมือง การกำเนิดพรรคการเมืองในรัฐสภา (inter-parliamentary origins) โครงสร้าง และหน้าที่ของพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตย และหน้าที่ของพรรคการเมือง บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในระบบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบรัฐสภา ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากปรัชญาทางรัฐศาสตร์ที่ว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการเปิดโอกาสให้มีบุคคลจำนวนมากที่สุด (majority) มีอิทธิพลเหนือรัฐบาล โดยยึดหลักเสรีภาพ (liberty) และความเสมอภาค (equality) หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย จำเป็นจะต้องมีกลุ่มบุคคลที่รวมกันขึ้น เนื่องจากมีความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ในแนวทางกว้าง ๆ คล้ายคลึงกัน และมีการต่อสู้ทางแข่งขันทางการเมืองโดยวิธีทางแห่งประชาธิปไตย เพื่อครองผลประโยชน์ต่าง ๆ กันกล่าว และเพื่อสร้างอิทธิพลในการเป็นรัฐบาลเสียเอง กลุ่มบุคคลดังกล่าวได้แก่ พรรคการเมืองนั่นเอง^{๔๕}

^{๔๔} Ibid. pp. 217.

^{๔๕} Robert Michels, Political parties: sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy (New York: the free press 1968), pp. 20 - 25.

ความหมายของพรรคการเมืองนั้น มีผู้ให้คำจำกัดความไว้อย่างน้อย ทั้งนี้โดยยึดถือหลักการหรืออุดมการณ์ของพรรคการเมืองเป็นสำคัญ

ออสติน แรนนี่ (Austin Ranney) และวินมอร์ เคนคอลล (Winmore hendall) แรนนี่และเคนคอลล ให้ความหมายไว้ว่า พรรคการเมืองคือกลุ่มบุคคลหลายกลุ่มที่มีอิสระมารวมกันเพื่อคัดเลือกรับสมัครรับเลือกตั้ง และหวังที่จะได้ชัยชนะเพื่อที่จะเข้าไปควบคุมการดำเนินงานและนโยบายของรัฐบาล^{๘๖}

Joseph La Palombara และ Myron Weiner พรรคการเมืองหมายถึง "องค์การซึ่งทำหน้าที่ในการก่อตั้งมติดินแดนและสื่อสารความต้องการต่าง ๆ ของประชาชนไปสู่ศูนย์กลางแห่งอำนาจและการตัดสินใจของรัฐบาล"^{๘๗}

ดร.หยุด แสงอุทัย พรรคการเมืองหมายถึง "คณะบุคคลที่รวมกันขึ้น โดยมีความคิดเห็นในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแนวทางใหญ่ ๆ ตรงกัน และมีจุดประสงค์ที่จะดำเนินการในทางการเมืองร่วมกัน เพื่ออำนวยความสะดวกตามความคิดเห็นนั้น ๆ"^{๘๘}

นายวิญญู อังคवारักษ์ พรรคการเมืองหมายถึง "สมาคมของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมตัวบุคคลและนโยบายของรัฐบาล"^{๘๙}

^{๘๖}Austin Ranney and Winmore kendall, Democracy and The American Party System (New York: Harcourt, 1956), pp. 85.

^{๘๗}Joseph La Palombara and Myron Weiner, "The Origin and Development of Political Parties" in La Palombara and Weiner (ed.), Political Parties and Political Development (New Jersey: Princeton University Press, 1966), pp. 3.

^{๘๘}หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๑ (ธนบุรี: บางสะแกการพิมพ์, ๒๕๑๒), หน้า ๒.

^{๘๙}วิญญู อังคवारักษ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง (พระนคร: โรงพิมพ์รักที่ประสิทธิ์, ๒๕๐๒), หน้า ๒๗๓.

จากคำนิยามดังกล่าว สรุปได้ว่าพรรคการเมืองก็คือ กลุ่มของบุคคลที่มีความเห็นในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในแนวเดียวกัน และมีความมุ่งมั่นที่จะเป็นรัฐบาล นำนโยบายของตนไปใช้ในการบริหารประเทศตามวิถีทางประชาธิปไตย

การกำเนิดพรรคการเมืองในรัฐสภา (inter-parliamentary origins)

นอกจากพรรคการเมืองจะมีกำเนิดจากการรวมตัวของกลุ่มของประชาชนต่าง ๆ กันภายนอกรัฐสภาแล้ว โมริซ คูแวย์แยร์ ยังกล่าวว่าพรรคการเมืองอาจเกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของสมาชิกรัฐสภาด้วย โดยเริ่มต้นจากการที่บรรดาสมาชิกรัฐสภามีความจำเป็นในการปรึกษาหารือ และการวางแผนดำเนินงานร่วมกันในการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา และการขยายมวลสมาชิกของกลุ่มให้กว้างขวางขึ้น โดยเน้นมุ่งเฉพาะสมาชิกรัฐสภาก่อน ต่อมาการรวมกลุ่มในรูปพรรคการเมืองก็เกิดขึ้นในเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งสมาชิกรัฐสภาเหล่านี้มีความประสงค์ที่จะได้รับการเลือกตั้งเข้ามาสู่สภาอีก ซึ่งจัดตั้งกลุ่มขึ้นมา ในรูปของคณะกรรมการสำหรับดำเนินการเลือกตั้งและกรรมการสำหรับรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ในที่สุดก็มีการก่อตั้งเป็นพรรคการเมืองขึ้นมา เช่นในสหรัฐอเมริกา พรรคการเมืองกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. ๑๗๘๐ โดยอเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน (Alexander Hamilton) รัฐมนตรีว่าการต่างประเทศ ต้องการสนับสนุนประธานาธิบดี ยอร์จ วอชิงตันในรัฐสภา (Congress) เขาจึงก่อตั้งพรรคเฟดเดอรัลลิสต์ (Federalist Party) ขึ้นมา ต่อมาโทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) รองประธานาธิบดี เกิดไม่เห็นด้วยกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของแฮมิลตัน และต้องการที่จะมีเสียงสนับสนุนในรัฐสภา จึงก่อตั้งพรรคแอนตี้เฟดเดอรัลลิสต์ (Anti-Federalist Party) หรือมีอีกชื่อหนึ่งว่า พรรคเจฟเฟอร์โซเนียนรีพับลิกัน (Jeffersonian Republican) ทำให้พรรคทั้งสองด่วงคู่อ่านาจซึ่งกันและกันในรัฐสภา แต่พรรคการเมืองทั้งสองก็ได้เป็นรากฐานของพรรคเดโมแครต (democrat party) และพรรครีพับลิกัน (republican party)

โครงสร้างและหน้าที่ของพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตย

Almond^{๕๐} มีความเห็นว่า ระบบการเมืองทุกระบบไม่ว่าจะอยู่ในสังคมที่มีความแตกต่างอย่างไร จะต้องมีสัญญะร่วมกัน ๔ ประการคือ

๑. ระบบการเมืองทุกระบบ แม้แต่ระบบการเมืองที่ค้ำยพัฒนาที่สุดจะต้องมีโครงสร้างทางการเมือง (political structure)
๒. ระบบการเมืองทุกระบบจะต้องมีหน้าที่ที่เหมือนกัน แม้ว่าหน้าที่นี้จะกระทำโดยโครงสร้างของการเมืองที่แตกต่างกัน หรือกระทำโดยความถี่มากน้อยต่างกันก็ตาม
๓. ระบบการเมืองทุกระบบ ไม่ว่าจะ เป็นระบบที่ค้ำยพัฒนาคือพัฒนาแล้วจะต้องกระจายหน้าที่หลายด้าน (multifunction)
๔. ระบบการเมืองทุกระบบมีลักษณะผสม (mixed) ลักษณะผสมนี้เป็นความถี่น้อยของความทันสมัยและความล้าสมัย ระบบการเมืองที่เรียกว่า "พัฒนา" มีความทันสมัยมากกว่าความล้าหลัง ส่วนระบบการเมืองที่เรียกว่า "ค้ำยพัฒนา" มีความล้าหลังมากกว่าความทันสมัย

ในทฤษฎีระบบพรรคการเมือง (political system theory) ของ David Easton^{๕๑} ที่พูดถึงระบบการเมืองที่ประกอบด้วยปัจจัยนำเข้า (input) สู่อุปกรณ์การเมือง ปัจจัยนำออก (out put) และขบวนการแปรรูป (conversion process) ภายในระบบการเมือง Almond ได้นำมาปรับปรุงขยาย โดยเฉพาะในส่วนขบวนการแปรรูป (conversion process) ซึ่งในหน้าที่ของขบวนการแปรรูปแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทคือ

๑. การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์หรือความต้องการ
๒. การรวบรวมผลประโยชน์ให้เป็นข้อเสนอทางนโยบายที่จะให้รัฐบาลนำไปปฏิบัติ

^{๕๐}Gabriel A. Almond, "Introduction" Almond and Coleman (eds.), The Politics of Developing Areas, (Princeton: Princeton University Press, 1960), pp. 11.

^{๕๑}David Easton "An Approach to the Analysis of Political System" World Politics. (April 1957).

๓. การทำให้ข้อเสนอทางนโยบายกลายเป็นกฎที่มีอำนาจในการบริหารนโยบายนั้น
๔. การนำกฎที่วางไว้โดยทั่ว ๆ ไป เพื่อใช้ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ
๕. การพิพากษาที่ตัดสินความผิด
๖. การเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งที่เกิดขึ้นในระบบการเมือง จากอีกโครงการหนึ่งสู่อีกโครงการหนึ่ง

หน้าที่ในกระบวนการแปรรูปเหล่านี้ กระทำโดยโครงสร้างทางการเมืองต่าง ๆ โดยแต่ละโครงสร้างมีบทบาทเฉพาะด้าน แต่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับโครงสร้างอื่น ๆ เป็นลักษณะลูกโซ่ เช่น กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ เป็นโครงสร้างทางการเมืองซึ่งทำหน้าที่ที่ประการที่ ๑ พรรคการเมืองทำหน้าที่ที่ประการที่ ๒ รัฐสภาทำหน้าที่ที่ประการที่ ๓ ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรีและระบบราชการ) ทำหน้าที่ที่ประการที่ ๔ ฝ่ายตุลาการทำหน้าที่ที่ประการที่ ๕ และสื่อมวลชนทำหน้าที่ที่ประการที่ ๖ เป็นต้น^{๕๒} คำว่าตำแหน่งผู้นำทางการเมืองในระบอบต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการมหานคร นายกเทศมนตรี เทศมนตรีฯ สถาบันอื่น ๆ ที่มีใช้พรรคการเมืองย่อมมีความเหมาะสมน้อยกว่าในการผลิตผู้นำทางการเมือง เช่น สถาบันราชการ (bureaucracy) ย่อมมีความเหมาะสมที่จะผลิตผู้นำทางการเมืองหรือราชการที่ที่เท่านั้น แต่มีใช้ผลิตผู้นำทางการเมืองที่ดี เพราะการเป็นผู้นำทางการเมืองย่อมมีลักษณะแตกต่างไปจากผู้นำทางการเมืองบริหารเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ผู้บริหารหรือข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติตามกฎหมายคำสั่งและระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ซึ่งฝ่ายการเมืองเป็นผู้วางไว้ให้ ส่วนผู้นำทางการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบายโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนในทัศนะของพรรคการเมือง ฉะนั้นนักการเมืองจะต้องเข้าใจการ "ค่อรอง" ผลประโยชน์ทางการเมืองของประชาชน

^{๕๒}ชยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บรรณกิจ. ๒๕๒๓), หน้า ๑๗.

หน้าที่โดยทั่วไปที่สำคัญแบ่งได้ ดังนี้ *

๑. หน้าที่ให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน ในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองมีบทบาทและหน้าที่จะให้การศึกษาอบรมค้ำจุนการเมืองแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนทราบว่า การปกครองประเทศนั้นมีใช้เป็นเรื่องของชนชั้นใดชั้นหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หากแต่เป็นเรื่องของพลเมืองทุกคนจะต้องร่วมมือร่วมใจกันให้การศึกษาทางการเมืองอาจกระทำได้หลายรูปแบบ เช่น การอธิบายหรือแถลงนโยบายของพรรคในค้ำจุนการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา การป้องกันประเทศฯ ผ่านทางสื่อสารมวลชน อาทิ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ วารสาร สิ่งตีพิมพ์อื่น ๆ ตลอดจนการเข้าถึงประชาชนโดยตรง อาทิ การอธิบาย ปรากฏการณ์ การบรรยายตามสถานที่ต่าง ๆ ตามโอกาส นอกจากนี้พรรคการเมืองจะต้องให้ความรู้ทางการเมือง และเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง และเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง (political consciousness and political participation) เช่น การไปออกเสียงเลือกตั้งพรรคการเมืองที่มีแนวนโยบายที่คนต้องการ ไม่ใช่เลือกตัวบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้ง การช่วยเป็นหูเป็นตาไม่ให้มีการโกงคะแนนเสียงเลือกตั้งเมื่อเป็นเช่นนี้ก็เท่ากับว่าพรรคการเมืองได้ให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน (political education)

๒. หน้าที่สรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการเป็นผู้แทนราษฎร ในระบอบประชาธิปไตย คุณสมบัติของผู้ที่สมควรจะเป็นผู้แทนราษฎรมีความสำคัญมากเพราะเขาต้องเป็นตัวแทน ซึ่งเข้าไปทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อให้ตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เลือกตั้งมาอย่างมากที่สุด ฉะนั้นผู้ที่จะเป็นผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นบุคคลที่เสียสละมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ในการเป็นตัวแทนของราษฎรที่ดี ด้วยเหตุนี้การสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติ

* ไปรกรายละเอียดได้จาก Charles R. Adrain and Charles Presa, The American Political Process (New York: Harper & Row 1967), Charles Edward Memian and Harold Foot Gosnell, The American Party System: An Introduction to the Study Political Partics in the United States (New York: Macmillan Company, 1949).

ทั้งกล่าว จึงกระทำไต่ถาม นอกจากพรรคการเมืองจะทำหน้าที่ในการสรรหาบุคคลที่เหมาะสมที่จะเป็นตัวแทนที่ดีของประชาชน และเมื่อถึงวันเลือกตั้งประชาชนก็จะเลือกโดยไม่คำนึงถึงนโยบายของพรรคการเมืองว่าพรรคการเมืองใดจะทำประโยชน์ให้แก่เขาได้มากกว่า เพราะถือว่าตัวบุคคลผู้สมัครนั้นพรรคการเมืองได้กลั่นกรองคุณสมบัติมาเป็นอย่างดีแล้ว

๓. หน้าที่ประสานประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ความหลักการทั่ว ๆ ไปแล้ว กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์จะมีบทบาทในการสร้างอิทธิพลต่อรัฐบาลในนโยบายสาธารณะ^{๕๓} เช่น การแก้ปัญหุงาน การเงินชวอนประท้วงของกลุ่มเกษตรกรและนิสิตนักศึกษา เป็นต้น

๔. หน้าที่ในการระดมสรรพกำลังทางการเมือง พรรคการเมืองจะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางทางการเมือง เพราะเป็นที่รวมของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และประชาชนที่มีความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในแนวทางกว้าง ๆ ที่คล้ายคลึงกัน เข้าด้วยกันเพื่อหาโอกาสเป็นรัฐบาล ซึ่งจะสามารถนำเอานโยบายของพรรคการเมืองของตนไปปกครองประเทศ พรรคการเมืองจึงเป็นที่รวมในการระดมสรรพกำลังต่าง ๆ เพื่อให้เกิดอำนาจต่อรอง เรียกร้อง และรวบรวมความคิดเห็นจากประชาชนและกลุ่มของประชาชนต่าง ๆ เพื่อนำมาบริหารประเทศ และถ้าพรรคการเมืองได้เป็นรัฐบาลที่นำเอาผลประโยชน์เหล่านี้ไปเป็นนโยบายของพรรครัฐบาล และนำไปบริหารประเทศ แต่ถ้ายังมีได้เป็นรัฐบาลก็จะหาทางชี้แนะรัฐบาลให้ยอมรับเอาผลประโยชน์ดังกล่าวของประชาชนหรือกลุ่มประชาชนไปบริหารประเทศต่อไป

๕. หน้าที่ในการเป็นศูนย์กลางของกลุ่มผลประโยชน์และสมาชิกพรรคการเมือง เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นที่รวมของบุคคลหลายกลุ่มหลายอาชีพมากมาย ฉะนั้นโอกาสที่จะเกิดการแตกแยกทางความคิดเห็นจึงมักจะมีอยู่เสมอ พรรคการเมืองจึงสามารถทำหน้าที่เสมือน "เวที" (stage) ของสมาชิกต่าง ๆ ของพรรคที่จะระบายความอึดอัดคับใจของตนหรือกลุ่มของตน เพื่อนำไปสู่การตกลงด้วยสันติวิธีก่อนที่จะนำปัญหาต่าง ๆ ไปอภิปรายในสภา โคนัยนี้เอง พรรคการเมืองจึงเป็นศูนย์กลางในการประสานงานการติดต่อ

^{๕๓} หนุก แสงอุทัย, คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๑,

และสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างมวลสมาชิกของพรรค รวมทั้งระหว่างพรรคต่อพรรค ระหว่างพรรคต่อรัฐบาล และระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชนทั่วไปด้วย

๖. หน้าที่สร้างผู้นำทางการเมือง^{๕๔} ในประเทศประชาธิปไตย พรรคการเมืองจะเป็นสถาบันที่สร้างผู้นำทางการเมืองที่ดีเพื่อผลักดันออกไปเป็นนักการเมืองอาชีพที่มีความสามารถ และพร้อมที่จะประสานประโยชน์ต่าง ๆ ตลอดจนการสร้างควมสามัคคีของกลุ่มต่าง ๆ ด้วยการวางนโยบายของพรรค และเมื่อพรรคได้เป็นรัฐบาลก็ค้องเอานโยบายเหล่านี้ไปใช้โดยมีข้าราชการซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเป็นผู้ปฏิบัติตาม ฉะนั้นในระบบประชาธิปไตย พรรคการเมืองจึงเป็นสถาบันที่มีขอบรมและสร้างผู้นำทางการเมืองที่เหมาะสมกว่าสถาบันอื่นใด

๗. หน้าที่ในฐานะฝ่ายค้าน โดยทำหน้าที่เป็นพรรคฝ่ายค้าน (opposition party)^{๕๕} ในประเทศอังกฤษ พรรคการเมืองฝ่ายค้านจะได้รับการยกย่องในเกียรติยศชื่อเสียงเท่าเทียมกับพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลและได้รับสมญานามว่า "พรรคฝ่ายค้านของสมเด็จพระบรมราชินี" (Her Majesty's Opposition Party) ในขณะที่พรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลจะได้รับการยกย่องว่า "รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว" (His Majesty's Government) และฐานะของหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านก็มีเกียรติมาก อาจกล่าวได้ว่า ถ้านายกรัฐมนตรีเป็น "สุภาพบุรุษหมายเลข ๑" หัวหน้าพรรคฝ่ายค้านก็จะเป็น "สุภาพบุรุษหมายเลข ๒" และพร้อมเสมอที่จะสลับกันได้ กล่าวคือถ้าพรรคของรัฐบาลเพื่อง้อในการบริหารประเทศพรรคฝ่ายค้านก็พร้อมที่จะเป็นรัฐบาลได้ทันทีและนายกรัฐมนตรีคนเดิมก็จะมาเป็นหัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน ในขณะที่หัวหน้าพรรคฝ่ายค้านคนเดิมได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี

บทบาทและหน้าที่ของพรรคฝ่ายค้านจะทำหน้าที่ท้วงติงและคัดค้านมิให้รัฐบาลใช้อำนาจเกินขอบเขตของกฎหมาย และแนวนโยบายของรัฐบาลตามที่ได้แถลงไว้กับสภา ทำให้

^{๕๔} เขาวินวัศ สุกลาภา, "พรรคการเมือง" เทศาภิบาล, เล่ม ๓๐ ตอนที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๐๔, หน้า ๒๔๓.

^{๕๕} ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมือง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๔), หน้า ๒๐ - ๒๑.

รัฐบาลบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าเกิดการฉีกขาดในการบริหารประเทศขึ้น นอกจากรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบแล้ว พรรคฝ่ายค้านก็จะต้องมีความรับผิดชอบด้วย อย่างน้อยก็จะต้องรับผิดชอบในฐานะที่คนมีได้ทำหน้าที่คัดค้านหรือท้วงติงอันเป็นหน้าที่หลักของพรรคฝ่ายค้านในการปกครองระบอบประชาธิปไตย พรรคฝ่ายค้านจึงเป็นตัวแทนของประชาชนในการสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนฝ่ายเสียงข้างน้อย แต่โดยความคิดเห็นของประชาชนย่อมจะเปลี่ยนไปเปลี่ยนมาได้ความปัจจัยแห่งผลประโยชน์และอิทธิพล พรรคฝ่ายค้านจึงอาจกลายมาเป็นพรรครัฐบาลได้

ฉะนั้นพรรคฝ่ายค้านจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะขาดเสียมิได้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะจะช่วยสร้างดุลแห่งอำนาจทางการเมืองระหว่างพรรคการเมืองซึ่งมีเสียงข้างมากในรัฐสภาซึ่งเป็นรัฐบาลกับพรรคการเมืองซึ่งมีเสียงข้างน้อยในรัฐสภาซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้าน ทำให้รัฐบาลไม่อาจใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ หากแต่จะต้องอยู่ในขอบเขตแห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และบริหารงานให้บังเกิดผลดีแก่ประชาชนตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้กับรัฐสภาก่อนเข้ารับหน้าที่บริหารประเทศ ดังนั้นหน้าที่ในการค้านจึงเป็นหน้าที่หลักอย่างหนึ่งของพรรคฝ่ายค้านในระบอบประชาธิปไตย และมีข้อแม้ว่าจะต้องค้านเพื่อผลประโยชน์แห่งประชาชนเท่านั้น

กล่าวโดยสรุปพรรคฝ่ายค้านมีความสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยควบคู่กับพรรครัฐบาล นอกจากจะทำหน้าที่ค้านรัฐบาลแล้ว พรรคฝ่ายค้านอาจสนับสนุนรัฐบาลก็ได้ ทั้งนี้พรรคฝ่ายค้านจะต้องยึดมั่นอยู่กับผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก

กล่าวโดยสรุป ในงานวิจัยฉบับนี้จะอธิบายและวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทในการควบคุมคณะรัฐมนตรีของสภาผู้แทนราษฎร โดยพิจารณาจากข้อบัญญัติและแนวความคิดซึ่งได้บรรยายมาแล้วข้างต้น เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการอธิบาย และเป็นกรอบในการวิเคราะห์ต่อไป

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๑. ชัยอนันต์ สมุทวณิช "ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของไทย ศึกษาเฉพาะกรณี สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๒" รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ, เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม ใ้ชี้ให้เห็นว่าที่เข้าใจกันว่ารัฐสภา

เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย โดยการศึกษากฎหมาย และริเริ่มกฎหมายนั้นไม่เป็นความจริง ฝ่ายบริหารมีบทบาทสำคัญในการควบคุมนโยบาย และการออกกฎหมายทั้งที่เป็นพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกา ฝ่ายนิติบัญญัติมิใช่สถาบันทางการเมืองที่จะทำหน้าที่เป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อีกทั้งไม่อาจตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหาร ได้อย่างเต็มที่ตามระบบการปกครองแบบรัฐสภาที่แท้จริง ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ตรวจสอบการตั้งกระทู้ถาม การเสนอ และการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย โดยสภาผู้แทนราษฎร พบว่า การตั้งกระทู้ถามส่วนมากเป็นกระทู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของข้าราชการ รองลงมาก็เป็นเรื่องของความเป็นอยู่ของประชาชน ส่วนการเสนอร่างพระราชบัญญัติปรากฏว่า ร่างที่เสนอโดยสมาชิกมีโอกาสได้รับการพิจารณาและอนุมัติจากรัฐสภาน้อยกว่าร่างของรัฐบาลมาก และไม่ใช่ว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

๒. ชัยอนันต์ สมุทวณิช "การพัฒนาองค์การของฝ่ายนิติบัญญัติ" รายงานการวิจัย เสนอต่อคณะกรรมการจัดทำเอกสารการศึกษา สาขารัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕, เอกสารโรเนียวได้ศึกษามหาวิทยาลัยอำนาจหน้าที่ และกิจกรรมของสภาผู้แทนราษฎร ชุบปี พ.ศ. ๒๕๑๒ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการจัดโครงสร้างหน่วยราชการ และกลไกของรัฐสภาไทย และสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พบว่าการพัฒนาองค์การนิติบัญญัติมิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะการปรับปรุงตัวสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ หรือการเปลี่ยนแปลงขอบข่ายแห่งอำนาจเท่านั้น หากยังหมายถึงการปรับปรุงหน่วยงานของรัฐสภาในทางที่จะเป็นประโยชน์ต่องานของสภานิติบัญญัติอีกด้วย โดยผู้วิจัยได้เสนอให้

๑. ปรับปรุงงาน และส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงระบบข่าวสาร

๒. ปรับปรุงบทบาทและงานของคณะกรรมการธิการของรัฐสภาให้มีขอบเขตกว้างมากขึ้น

๓. ชัยอนันต์ สมุทวณิช "การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ" รายงานการวิจัยเสนอต่อประธานรัฐสภา โดยสมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย และการสนับสนุนของมูลนิธิคอนราด อาร์เคนเนา เมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๒๔, เอกสารโรเนียว ได้ศึกษา

ปัญหาหลักของสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติของไทย ทั้งในค้ำนโครงสร้าง ความเป็นสถาบัน ค้ำนกระบวนการดำเนินงาน และค้ำนพฤติกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาหลักของสํานักงานเลขาธิการรัฐสภา โดยผู้วิจัยได้เสนอให้มีการปรับปรุงระบบงานของสํานักงานเลขาธิการรัฐสภา และการพัฒนา กําส่งคนหรือทรัพยากรบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งขอเสนอให้นำระบบคอมพิวเตอร์มาใช้ในกิจการของรัฐสภา และการจัดตั้งศูนย์คอมพิวเตอร์ของสํานักงานเลขาธิการรัฐสภา

๔. สุทัศน์ ชมดี "บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาลโดยอาศัยการอภิปรายทั่วไป" วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๑๔ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของสภาในการควบคุมรัฐบาล และการกํานหนดนโยบาย โดยศึกษาตั้งแต่เริ่มมีสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ได้ชี้ให้เห็นว่าในการควบคุมของรัฐบาลได้มีมาตรการหลายประการ คือ การรับรองนโยบายของรัฐบาลแถลงต่อสภาก่อนเข้ารับบริหารประเทศ การอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย การตั้งกระทู้ถาม และการอภิปรายรายทั่วไปทั้งลงมติและไม่ลงมติ ซึ่งการอภิปรายทั่วไปนี้ถือว่าเป็นมาตรการที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในประวัติศาสตร์รัฐสภาไทย มีการเสนอญัตติอภิปรายทั่วไป ๑๘ ครั้ง แต่มีจำนวนเพียงน้อยครั้งที่มีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาล

๕. มนตรี เต่งตระกูล "รัฐสภาไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาความอ่อนแอ" วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๑๖ ได้เสนอให้เห็นว่า รูปแบบของรัฐสภาไทยตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ทั้งที่เป็นรูปสภาเดียวและรูปสองสภา มักจะมีสภาที่มาจากการแต่งตั้งร่วมอยู่ด้วยเป็นส่วนใหญ่ และมีข้าราชการได้รับการแต่งตั้งให้เป็นฐานกําส่งของรัฐบาล อํานาจตามกฎหมายที่จะควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลมีน้อยลงตามลำดับแสดงให้เห็นถึงความอ่อนแอของรัฐสภา นอกจากนั้นการแบ่งส่วนภายในองค์กรของสภา การขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะค้ำน การขาดแหล่งข้อมูลและเครื่องมือในการเก็บข้อมูล การเลือกใช้คณะกรรมาธิการและการแบ่งสรรกรรมาธิการ รวมทั้งความไม่นิยมตั้งอนุกรรมาธิการสามัญ ทำให้รัฐสภาขาดเครื่องมือในการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐสภาถูกล้มเลิกบ่อยโดยการปฏิวัติรัฐประหาร ยังผลให้ขาดช่วงเวลาและโอกาสที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กับสภาเอง ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้รัฐสภาอ่อนแอ

๖. ไมตรี วิริยะ "รัฐสภาไทย: การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทของ สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๔ และ ๒๕๑๕ กับสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕" วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัย ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้ชี้ให้เห็นว่า สภาที่มาจากการเลือกตั้งแสดงบทบาทในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลอย่างกว้างขวางทุกรูปแบบที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ อันส่งผล กระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลในขณะที่สภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งใช้การเปิดอภิปราย ทั่วไป การตั้งกระทู้ถามรัฐบาล และการแปรญัตติขอเพิ่มงบประมาณเป็นช่องทางในการ แสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของประชาชน แต่สภาที่มาจากการแต่งตั้งไม่ได้ทำหน้าที่นี้แต่ ทีเดียว นอกจากนั้นก็กิจการที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมรัฐบาลทุกประเภทของสภาที่มาจากการ แต่งตั้งมีความสนใจในเรื่องของความมั่นคงของประเทศเป็นหลัก อาจกล่าวได้ว่างานวิจัย ชิ้นนี้เป็นงานวิจัยชิ้นแรกที่เปรียบเทียบบทบาทของสภาที่มาจากการเลือกตั้งกับสภาที่มาจาก การแต่งตั้ง แต่ก็เป็นการเปรียบเทียบเฉพาะในช่วงเวลา พ.ศ. ๒๕๑๔ - ๒๕๒๐ เท่านั้น

๗. สุจิต บุญบงการ "บทบาทของสภานิติบัญญัติ" (กรุงเทพมหานคร: เจ้าพระยา การพิมพ์ ๒๕๒๖) เป็นงานวิจัยประเภทเอกสารการศึกษาทางรัฐศาสตร์ ของจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัยได้วิจัยบทบาทของสภาที่มาจากการแต่งตั้งในฐานะที่เป็นหน่วยในการตัดสินใจ และกำหนดนโยบายทางการเมือง ตั้งแต่สภานิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๐๑ - ๒๕๑๕ พบว่า

๑. บทบาทค้ำจุนการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร ปรากฏว่า ฝ่ายบริหารเป็นผู้ได้เปรียบเสมอ ไม่ว่าจะเป็นการเสนอต่อสภาที่มาจากการเลือกตั้ง หรือ แต่งตั้ง

๒. บทบาทค้ำจุนการกรอกรง และอนุมัติร่างพระราชบัญญัติ ปรากฏว่า สมาชิกไม่ได้รับความสะดวกในการ เสนอร่างกฎหมายให้สภาอนุมัติ

๓. บทบาทค้ำจุนการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณ ปรากฏว่าร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณที่ผ่านสภาที่มาจากการเลือกตั้ง และแต่งตั้งล้วนเป็นไปตามความ ประสงค์ของรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่

๔. บทบาทค้ำจุนการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อสภา ปรากฏว่าสภาที่มา จากการศึกษาวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่าความสนใจในเรื่องนี้น้อยมากรวมทั้งการเปิดอภิปรายซักถาม ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะสภาไม่มีอำนาจในการลงมติไว้วางใจรัฐบาล นอกจากนั้นเป็นเพราะ สมาชิกส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดเป็นข้าราชการ และเป็นคนที่รัฐบาลเลือกแล้วจึงไม่โจมตี

รัฐบาล ส่วนสภาที่มาจาก การเลือกตั้งนั้นสมาชิกสภาส่วนใหญ่ได้ใช้โอกาสนี้อภิปรายโจมตี รัฐบาลอย่างเต็มที่ ไม่ว่าจะการอภิปรายจะมีผลต่อการลงมติไม่ไว้วางใจ หรือไม่ก็ตาม

ผู้วิจัยจึงสรุปข้อค้นพบของงานวิจัยชิ้นนี้ว่า บทบาทของสภาส่วนใหญ่เป็นเรื่อง ของการถ่วงรั้งอำนาจของฝ่ายบริหาร และขอแก้ไขร่างกฎหมายต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร สะท้อนให้เห็นว่าสภาจะมีบทบาทในการวิเริญนโยบายมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับอำนาจ ทางการเมืองที่สภาที่มีอยู่โดยเปรียบเทียบกับฝ่ายบริหาร

ในบทต่อไปจะกล่าวถึงความ เป็นมาของ รัฐสภาไทย บทบาทอำนาจหน้าที่ของ รัฐสภาไทย นอกจากนั้นจะกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารตาม รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ตั้งแต่อดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบัน



ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย