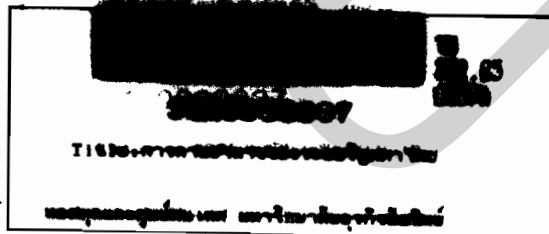


การदानอำนาจของระบบรัฐสภาไทย



นายปรีชา จรรย์สศิริ



วิกิตานีพนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสุโขทัยวังนันทน์

พ.ศ. 2537

CHECK AND BALANCE IN THAI PARLIAMENTARY SYSTEM

MR. PREECHA CHAMRASSRI

**A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILMENT OF THE REQUIREMENT
FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS
GRADUATE SCHOOL DJURAKIJPUNDIT UNIVERSITY**

1994



ใบรับรองวิทยานิพนธ์
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์

การตามอำนาจของระบอบรัฐสภาไทย

โดย นายปรีชา จำรัสศรี
สาขาวิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา รศ.ดร. โภกิตน พดกุล
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ผศ.ดร. พรชัย เกื้อนฉวี

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

..... ประธานกรรมการ
(ดร.พรพันธุ์ พาลุสุข)
..... กรรมการผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย
(รศ.ดร. โภกิตน พดกุล)
..... กรรมการ
(ผศ.ดร.พรชัย เกื้อนฉวี)
..... กรรมการ
(รศ.ดร.บุญถิ่น ไวสารวง)
..... กรรมการ
(อาจารย์ถวิล ไพรสมาน)
..... กรรมการ

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศ.ดร.ประเสริฐ วิทยาธิฐ)

วันที่ 31 เดือน กรกฎาคม พ.ศ. 2554

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงมาได้ด้วยความกรุณาช่วยเหลือและการให้ความร่วมมือจากบุคคลหลายท่านในการให้คำปรึกษาและให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการทำวิทยานิพนธ์นี้ เป็นการยากยิ่งที่จะกล่าวถึงท่านทั้งหลายทุกท่านในหน้ากระดาษนี้ครบถ้วนได้

ผู้วิจัยจะขออนุญาติกล่าวเฉพาะผู้ที่อยู่ใกล้ชิดที่อยู่เบื้องหลังแห่งความสำเร็จของวิทยานิพนธ์นี้ ซึ่งผู้วิจัยมีความรู้สึกทราบบ้างในพระคุณของท่าน ที่ปฏิบัติตนด้วยวิญญานครู อาจารย์อย่างแท้จริง ท่านที่มีพระคุณที่จะกล่าวในที่นี้ ได้แก่ รองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรชัย เลื่อนฉวี, รองศาสตราจารย์ ดร. พูนศักดิ์ ไวยสารวจ, ท่านรองประธานสภาผู้แทนราษฎร อาจารย์ถวิล ไพรสณฑ์ ทุกท่านที่กล่าวนามมานี้ได้สละเวลาอันมีค่าให้คำแนะนำและตรวจแก้วิทยานิพนธ์ และอีกท่านหนึ่งที่จะอดกล่าวเสียมิได้คือ ดร. พีรพันธ์ พาลุสุข ซึ่งท่านเป็นห่วงเป็นใยติดตามการทำวิทยานิพนธ์นี้ตลอดเวลา ด้วยความเมตตาจากทุกท่านดังกล่าว วิทยานิพนธ์นี้จึงสำเร็จเป็นรูปเล่มขึ้นมาได้ ต้องขอกราบขอบพระคุณมา ณ. ที่นี้ด้วย

ผู้วิจัยรู้สึกสำนึกบุญคุณแห่งสถาบัน "มหาวิทยาลัยบูรพา" เป็นอย่างยิ่งที่เปิดโอกาสให้ผู้วิจัยได้ เข้าศึกษา ณ. สถาบันการศึกษานี้ จนสามารถเขียนวิทยานิพนธ์ได้สำเร็จ ความบกพร่องไม่สมบูรณ์ในเนื้อหาของวิทยานิพนธ์ ถ้าหากมีเกิดขึ้นผู้วิจัยขออภัยแต่ผู้เดียว อนึ่งหากวิทยานิพนธ์นี้มีประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าของผู้สนใจ ผู้วิจัยขอมอบความดีอันนี้ให้แก่มหาวิทยาลัย ตลอดจนคณาจารย์ผู้ประสิทธิ์ประสาทความรู้ให้แก่ผู้วิจัยได้ เจริญก้าวหน้ามาจนทุกวันนี้

ปวีณา จารัสศรี

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ฉ
กิตติกรรมประกาศ	ณ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
ความสำคัญและที่มาของการศึกษา.....	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	2
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	3
ระเบียบวิธีการศึกษา.....	4
ขอบเขตและข้อจำกัดของการศึกษา.....	4
สมมุติฐานในการศึกษาค้นคว้า.....	5
2. อำนาจอธิปไตย.....	6
2.1 สภาพของอำนาจอธิปไตย.....	6
2.2 ลักษณะของอำนาจอธิปไตย.....	10
2.3 วิวัฒนาการของการอ้างอำนาจอสูงสุด.....	11
2.3.1 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอสูงสุด ของพระผู้เป็นเจ้าของเจ้า.....	10
2.3.2 ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจอ สูงสุดของพระสันตปาปา.....	11
2.3.3 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจออธิปไตย เป็นของรัฐ.....	11
2.3.4 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจออธิปไตย เป็นของชาติ.....	12
2.3.5 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจออธิปไตย เป็นของประชาชน.....	13

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.4	การแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตย.....	14
1)	การออกเสียงเลือกตั้ง.....	14
2)	การออกเสียงประชามติ.....	14
3)	ปวงชนมีสิทธิร่างกฎหมาย.....	15
4)	วิธีการให้ประชาชนตัดสินใจปัญหาสำคัญ.....	15
5)	วิธีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งที่สำคัญ.....	15
2.5	การแบ่งแยกผู้ใช้อำนาจอธิปไตย.....	16
1.	แบบการแบ่งแยกการใช้อำนาจ อธิปไตยเด็ดขาด.....	27
2.	แบบการแบ่งแยกการใช้อำนาจไม่เด็ดขาด.....	27
3.	การปกครองตามระบบรัฐสภาต่างประเทศ.....	41
3.1	รูปแบบ โครงสร้าง การปกครอง ตามระบบรัฐสภาอังกฤษ.....	41
ก)	จุดกำเนิดในรูปแบบของระบบ รัฐสภาอังกฤษ.....	50
ข)	ที่มาของระบบรัฐสภาอังกฤษ.....	46
ค)	องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ของรัฐสภาอังกฤษ..	48
ง)	การคานอำนาจฝ่ายบริหารโดย ฝ่ายนิติบัญญัติ ตามระบบรัฐสภา อังกฤษ.....	54
3.2	การคานอำนาจฝ่ายบริหารที่สร้าง เสถียรภาพให้กับรัฐสภาตามระบบ รัฐสภาเยอรมัน.....	59
-	วิธีการสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐ สภาสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.....	63
(1)	การสร้างความสัมพันธ์ฝ่าย บริหารกับรัฐสภา.....	63
(2)	หัวหน้ารัฐบาลเป็นบุคคลที่	

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

สภายอมรับ.....	65
(3) สภาผู้แทนมีอำนาจแสดงความไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีสหพันธ์ได้.....	65
(4) นายกรัฐมนตรีต้องขอความยินยอม ไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร.....	66
(5) ผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของคนทั้งชาติ.....	66
(6) การลงโทษสมาชิกสภาที่ขาดประชุมสภา.....	66
3.3 การदानอำนาจฝ่ายบริหารที่มีลักษณะ พิเศษของระบบรัฐสภาอิตาลี.....	67
ก. สมาชิกของทั้งสองสภาต่างก็มีสิทธิขอเปิด อภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล.....	69
ข. คณะกรรมาธิการของรัฐสภา อำนาจในทางนิติ.....	69
3.4 รูปแบบ โครงสร้าง และการदान อำนาจของระบบรัฐสภาญี่ปุ่น.....	70
- การदानอำนาจฝ่ายบริหาร.....	73
(ก) การให้ความไว้วางใจในการแถลง นโยบายของคณะรัฐมนตรี.....	74
(ข) การกำหนดตัวนายกรัฐมนตรี โดยมติของรัฐสภา.....	74
(ค) การลงมติไม่ไว้วางใจ.....	75
(ง) การตั้งกระทู้ถาม.....	75
(จ) การตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยรัฐสภา.....	75
4. รัฐสภาไทยและประสิทธิภาพในการदानอำนาจ ในรูปแบบ การปกครองของระบบรัฐสภาไทย.....	77
4.1 รูปแบบ โครงสร้าง การปกครอง	

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

ตามระบบรัฐสภาไทย.....	77
4.1.1 ความแตกต่างทางโครงสร้าง ของรัฐสภาไทย.....	77
4.1.2 รูปแบบการปกครองของไทย.....	78
4.1.3 ตำแหน่งบุคคลและกรรมการที่สำคัญ.....	80
4.1.4 อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทยปัจจุบัน.....	84
4.2 การคานอำนาจในรูปแบบของการปกครอง ตามระบบรัฐสภาไทย.....	91
4.2.1 การคานอำนาจฝ่ายบริหารโดยรัฐสภา.....	92
4.2.2 การคานอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดย ฝ่ายบริหาร.....	125
4.3 การสร้างประสิทธิภาพการคานอำนาจ ของระบบรัฐสภาไทยปัจจุบัน.....	131
ก. ให้มีการลงมติความไว้วาง ใจการถลงนโยบาย.....	132
ข. ให้มีการตอบกระทู้ได้มาก รวดเร็ว และมีการตั้งกระทู้สุด.....	133
ค. ให้สมาชิกสภาผู้แทนฯ มีสิทธิ ขอเปิดอภิปรายทั่วไปฯ ได้ โดยไม่มีการจำกัด.....	134
ง. การเพิ่มอำนาจให้คณะ กรรมาธิการ.....	134
จ. รัฐสภาสามารถพิจารณา ประมาณของตนเอง.....	135

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	143
สรุป.....	143
ข้อเสนอแนะ.....	145
บรรณานุกรม.....	147
ประวัติผู้เขียน.....	151

D
P
U

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การคานอำนาจของระบบรัฐสภาไทย
ชื่อนักศึกษา นายปรีชา จำรัสศรี
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พงกุล
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรชัย เนื่องนวิ
ภาควิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2536

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีจุดมุ่งหมาย เพื่อสร้างประสิทธิภาพการคานอำนาจระหว่างองค์กณนิติบัญญัติ กับองค์การบริหารให้เกิดความสมดุลย์ โดยให้ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมฝ่ายบริหารด้วยการควบคุม ตรวจสอบ การแถลงนโยบาย การตั้งกระทู้ถาม การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ การตั้งคณะกรรมาธิการ และการควบคุม ตรวจสอบทางด้านงบประมาณ ให้บังเกิดผลดียิ่งขึ้น

จากการวิจัยเรื่องนี้ ทำให้ทราบว่าฝ่ายบริหารมีอำนาจมากขึ้นและดูเหมือนว่าฝ่ายบริหารจะเป็นฝ่ายควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติเสียเอง ซึ่งเกิดได้จากถาวรที่ว่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยฝ่ายบริหารแล้วส่วนมากจะผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากรัฐสภา ทั้งนี้เพราะฝ่ายบริหารมีเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคร่วมรัฐบาล และสมาชิกวุฒิสภาซึ่งหัวหน้าฝ่ายบริหารคือนายกรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอชื่อแต่งตั้ง ต่างให้การสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติที่ฝ่ายบริหารเสนอจึงดูเหมือนหนึ่งว่าฝ่ายบริหารใช้ฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นเครื่องมือสนับสนุน ให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยฝ่ายบริหารผ่านการให้ความเห็นชอบของรัฐสภา

นอกจากนี้ฝ่ายบริหารยังมีอำนาจออกกฎหมายลำดับรอง โดยมีต้อง
ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ได้แก่ พระราชกฤษฎีกาพระราชกำหนดและกฎ
กระทรวง

สำหรับมาตรการต่าง ๆ ที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ควบคุมฝ่ายบริหาร เช่น
การควบคุมการแถลงนโยบาย การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี การเปิดอภิปรายทั่วไป
เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ การตรวจสอบโดยคณะ
กรรมาธิการ และการควบคุมทางด้านงบประมาณยังไม่มีประสิทธิภาพดีพอ ส่วน
มาตรการสำคัญที่ฝ่ายบริหารใช้ถ่วงดุลย์ฝ่ายนิติบัญญัติคือการยุบสภาผู้แทนราษฎร ก็
ไม่เป็นไปตามหลักการที่ว่า การยุบสภานั้นจะกระทำได้ ต่อเมื่อเกิดความขัดแย้ง
ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร จนคณะรัฐมนตรีไม่สามารถบริหารประเทศต่อ
ไปได้เสมอไป แต่ปรากฏว่าการยุบสภานั้นอาจเกิดจากแรงกดดันจากประชาชน
หรือกลุ่มการเมืองต่าง ๆ หรือไม่ก็ยุบสภาเมื่อสถานการณ์ทางการเมืองของฝ่าย
บริหารอยู่ในสถานะได้เปรียบ

ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องสร้างประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นสำหรับการควบคุมอำนาจ
ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารนั้น ด้วยกาวแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหาร
และแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งปรับปรุงโครงสร้างภายใน
ของรัฐสภาให้เป็นองค์ที่มีสมรรถนะในการปฏิบัติหน้าที่ยิ่งขึ้น

THESIS TITLE CHECK AND BALANCE IN THAI PARLIAMENTARY
SYSTEM

AUTHOR MR. PREECHA CHAMRASSRI

ADVISOR ASSOCIATE PROF. DR. BHOKIN BHALAKULA

CO-ADVISOR ASSIST. PROF. DR. PORNCHEI LUERNSHAVEE

DEPARTMENT LAW

ACADEMIC YEAR 1993

Abstract

The purpose of this research is to create efficiency in making balance between legislative body and executive body, which the legislative body is able to oversee the executive body by its control, inspection, declaration of policy, inquisition on ministers, proposition of request for a general parliamentary debate to pass the resolution in vote of inconfidence on the ministers both individually and the whole cabinet, establishment of committees or commissions, and its control and inspection of budget to construct more effectiveness.

From this research, it is aware that the executive body has more power and seems to control the legislative body. The executive body noticeably has its right to propose acts into consideration of the Parliament. Most of draft acts, as proposed by the executive body, has always been approved by the Parliament since it has supporting votes from the Members of House of Representatives from the governmental coalition parties,

and from the Members of Senate whom have been nominated by the Prime Minister. It, therefore, seems to be that the executive body utilizes the legislative body as a supporting tool to boost the draft acts proposed by the executive body to be approved by the Parliament.

The government not only has a power to propose any draft acts into consideration of the Parliament, as mentioned, but also has a power to issue subordinate legislation without consideration of the Parliament. Such laws are "Royal decrees" and "Royal ordinance", and ministerial regulations

Measures of the Legislative body to be used to control the executive body, such as control of policy declaration, inquisition on ministers, inspection by committees and control of budget, are not efficient enough. Furthermore, an important measure used by the executive body to balance the power of the legislative body is the right to dissolve the House of Representative. This is not always in accordance with the principle stating that the dissolution can be done when there is any conflict between the legislative and the executive and the cabinet can no longer govern the country. But the dissolution may be occurred due to pressures from the people or different political groups, or when political situation on the government's side is advantage. In conclusion, to create efficiency in balancing power between the legislative and executive, amendment of provisions of the Constitution of the Royal Kingdom of Thailand, B.E.2534,

in parts concerning control of the executive, and of Regulations and rules of the House of Representative, must be made as well as improvement of internal structure of the Parliament as to a more effective organisation.

D
P
U

บทที่ 1

บทนำ

1. ความสำคัญและที่มาของการศึกษา

การที่ประชาชนได้คิดสะท้อนถึงสถานะ มีความรู้ความเข้าใจ และมีเจตนาดีต่อกันในอันที่จะให้ความร่วมมือร่วมใจเท่าที่ตนจะทำได้ ในสภาวะเช่นนั้น เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ สิ่งทีกล่าวมานี้จะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อบุคคลผู้นั้นรู้ และเข้าใจสิทธิและหน้าที่ของตนดี ความเข้าใจเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นสิ่งที่ประชาชนทุกคนควรจะทราบ เพราะอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจของประชาชน เพราะฉะนั้นการใช้อำนาจอำนาจอธิปไตยก็คือการใช้อำนาจของประชาชน

อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจที่มาจากปวงชนชาวไทย นี้ ควรเข้าใจว่า ได้มีการแบ่งแยกอำนาจหรือใช้คำว่า จำแนก ตามที่มองเตสกิเออ นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศสได้ เป็นผู้คิดค้นทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยโดยมีความเข้าใจและถือ เป็นแนวทางบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 3 ว่า "อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้" เราจะต้องเข้าใจว่าอำนาจอธิปไตยนั้นมีเพียงหนึ่งเดียวคืออำนาจของประชาชนเท่านั้น การแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวเป็นการแบ่งแยกหน้าที่การใช้อำนาจ ของแต่ละหน่วยอำนาจหรือแต่ละองค์การ เช่นปัจจุบันคือองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ ดังนั้นความสำคัญของการศึกษาจึงอยู่ที่ว่า การสร้างความเข้าใจต่อการใช้อำนาจของทั้งสามองค์กรนี้มีผลอย่างไร มีผลต่อกันอย่างไร และมีผลอย่างไร และจำเป็นต้องศึกษา รูปแบบ โครงสร้างและองค์ประกอบของสถาบันหลักของประเทศ นั้นก็คือรัฐสภา ซึ่งเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชน จากการใช้ประชาชนเลือกตั้งตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่ในรัฐสภาโดยมีสมาชิกของรัฐสภาที่มาจาก การเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงและมาจากแต่งตั้ง

การที่จะให้องค์กรต่าง ๆใช้อำนาจอธิปไตยกันอย่างไรเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องทำความเข้าใจรูปแบบวิธีการที่นำมาใช้เป็นหลัก ยึดถือในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ได้นำเอารูปแบบระบบใด ความเข้าใจในระบบรัฐสภาจึงมีความสำคัญมากในเรื่องการคานอำนาจระหว่างองค์กรต่างๆ โดยเฉพาะองค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภา กับองค์กรบริหารหรือคณะรัฐมนตรี ทั้งสององค์กรหรือทั้งสองฝ่ายนี้มีความสัมพันธ์กันใกล้ชิด การให้ความร่วมมือ การควบคุม ตรวจสอบรวมทั้งการถ่วงดุลย์อำนาจจำเป็นจะต้องมีเกิดขึ้นเพราะฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นฝ่ายที่บัญญัติกฎหมาย เพื่อให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้นำไปปฏิบัติให้อยู่ในขอบของอำนาจ

การที่จะควบคุมให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติอยู่ในขอบอำนาจนั้น รัฐธรรมนูญฯบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาที่จะมีมาตรการต่าง ๆ ควบคุมในลักษณะการคานอำนาจ ซึ่งมาตรการของฝ่ายรัฐสภามีหลายประการซึ่งเป็นรูปแบบของระบบรัฐสภาที่ยึดถือเห็นหลักกันมา ได้แก่ การควบคุมการแถลงนโยบายของฝ่ายบริหาร การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ การมีคณะกรรมการควบคุมตรวจสอบ การควบคุมการอนุมัติพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และการควบคุมทางด้านงบประมาณ เป็นต้น

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อวิเคราะห์ถึงการดำเนินกิจการของรัฐสภาไทย ว่าสามารถเป็นตัวแทนของประชาชนได้มากน้อยแค่ไหน มีความเป็นเอกภาพเพียงใด ตลอดจนมีประสิทธิภาพในการควบคุมฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาลให้ปฏิบัติอยู่ในขอบอำนาจได้อย่างไร หรือไม่

2. ศึกษาถึงบทบาททางการเมืองของสภาผู้แทนราษฎรปัจจุบัน โดยศึกษาการทำหน้าที่ทั้งของสมาชิกพรรคฝ่ายรัฐบาลและสมาชิกพรรคฝ่ายค้าน ได้กระทำตามรัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

3. การคานอำนาจกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ตามที่มี

มาตรการต่างๆที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เช่นมาตรการของฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วยการควบคุมการแถลงนโยบาย การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ การตั้งคณะกรรมการการควบคุมทางด้านงบประมาณ เป็นต้น ส่วนมาตรการคานอำนาจที่สำคัญของฝ่ายบริหารได้แก่การยุบสภา มาตรการที่กล่าวมาล้วนนี้ มีประสิทธิภาพสามารถควบคุมตรวจสอบได้ผลดีหรือไม่เพียงใด

4. เกิดความสมดุลย์ หรือดุลยภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร กันเพียงไร

5. ศึกษาถึงความเหมาะสมของระบบรัฐสภา ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย

6. เพื่อนำผลของการวิจัยไปแสวงหาหนทาง และวิธีแก้ไขปรับปรุง เพื่อพัฒนาให้เกิดการคานอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ให้มีการควบคุม ตรวจสอบ ระหว่างกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย และการการแบ่งแยกอำนาจให้องค์กรต่างๆได้นำไปใช้ตามหน้าที่ที่แบ่งแยกตามระบบรัฐสภาไทย

2. สร้างความเข้าใจการปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามระบบรัฐสภาไทย

3. สามารถปรับปรุงการใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อการคานอำนาจที่เหมาะสมเกิดประสิทธิภาพที่ดียิ่งขึ้น

4. ทำให้เห็นถึงความสำคัญของการมีรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน

5. เข้าใจรูปแบบ โครงสร้าง ลักษณะสำคัญของรัฐสภา และการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามระบบรัฐสภา

4. ระเบียบวิธีการวิจัย

4.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร สิ่งตีพิมพ์ รายงาน สถิติ และหนังสือต่าง ๆ เช่นหนังสือสรุปผลงานของรัฐสภา เอกสารต่าง ๆ จากสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ห้องสมุดต่าง ๆ ตลอดจนสำนักงาน หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง

4.2 การวิเคราะห์ข้อมูล

วิเคราะห์ข้อมูลจากงานวิจัยเอกสาร การรวบรวมความรู้และแนวความคิดจากผู้ทรงคุณวุฒิ หรือบุคคลที่สามารถให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์นี้

5. ขอบเขตและข้อจำกัดของการศึกษา

ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยมีทฤษฎีแห่งดุลยภาพทฤษฎีว่าด้วยควมรับผิดชอบทางการเมืองและแนวความคิดตลอดจนทฤษฎีของมองเตสกีเออเป็นหลัก ในการสร้างความสมดุลย์ การควบคุม ตรวจสอบ ฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีประสิทธิภาพในการควบคุมฝ่ายบริหารในลักษณะของการคานอำนาจด้วยมาตรการควบคุมดังนี้

1. การควบคุมนโยบาย มีการลงมติไว้วางใจจะทำให้การควบคุมมีประสิทธิภาพดีขึ้นหรือไม่

2. การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี ถ้ามีการปรับปรุง แก้ไขรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร จะมีผลให้การตอบกระทู้ได้รวดเร็วและตอบได้มากกระทู้หรือไม่และการนำกระทู้สดเข้ามาใช้กับระบบรัฐสภาไทย จะมีความเหมาะสมมากน้อยแค่ไหน

3. การเปิดโอกาสให้ ส.ส. ฝ่ายค้านสามารถเปิดอภิปรายได้โดยลดข้อจำกัดตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 150 วรรคท้าย จะทำให้การควบคุมฝ่ายบริหารดีขึ้นหรือไม่

4. การเพิ่มอำนาจคณะกรรมการนั้นจะทำให้เพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมหรือไม่

5. การพัฒนาโครงสร้างภายในของรัฐสภาให้เป็นแหล่งข้อมูลที่พร้อมสรรพ ตลอดจนพัฒนาประสิทธิภาพในการดำเนินงานให้สะดวก รวดเร็ว จะทำให้บรรดาสมาชิกสภาผู้แทนฯสามารถหาข้อมูลต่าง ๆ เพื่อนำไปประกอบข้อเท็จจริงในการควบคุมด้านงบประมาณ และด้านอื่น ๆ นั้น จะเป็นไปได้หรือไม่

ทั้งนี้มุ่งเน้นการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

6. สมมุติฐานในการศึกษาค้นคว้า

จากสภาพปัญหาของการวิจัยกับหลักการทางทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง สามารถกำหนดเป็นสมมุติฐานของการวิจัยได้ดังนี้

การคานอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ยิ่งขาดความสมดุลย์ การควบคุม ตรวจสอบ โดยเฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติยิ่งขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถควบคุมฝ่ายบริหารให้บังเกิดผลตามที่ต้องการได้ดีพอ

บทที่ 2

อำนาจอธิปไตย

คำว่าอำนาจอธิปไตยตามความคิดเห็นของนักนิติศาสตร์ ได้ให้ความหมายไว้ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดไม่ว่าในทางการเมือง การปกครอง หรือในทางใดก็ตาม ฉะนั้นคำว่าอำนาจอธิปไตยกับคำว่าอำนาจสูงสุดจึงมีความหมายอย่างเดียวกัน แต่คำว่า "อำนาจสูงสุด" (Supremacy) เป็นคำที่ใช้เรียกกันมานานแล้วก่อนที่จะใช้คำว่า "อำนาจอธิปไตย" (Sovereignty) เช่นมีการกล่าวไว้ว่า ความมีอำนาจสูงสุดของพระเจ้าเป็นเจ้า (The Supremacy of God) ความมีอำนาจสูงสุดของพระสันตปาปา (The Supremacy of the Pope) และ ความมีอำนาจสูงสุดของกษัตริย์ (The Supremacy of the King) ตั้งแต่สมัยกลางเป็นต้น ส่วนคำว่าอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) นั้นเพิ่งจะเรียกกันเมื่อศตวรรษที่ 16 นี้เอง¹

2.1 สภาพของอำนาจอธิปไตย

สภาพของอำนาจอธิปไตยนั้นได้จากทฤษฎีการศึกษา ถึงลักษณะที่รัฐแตกต่างจากองค์กรอื่นๆ ของมนุษย์ ที่สำคัญที่สุดคืออำนาจอธิปไตยที่มีความสัมพันธ์อันเหมาะสมกับเสรีภาพ ตลอดจนสภาพของกฎหมายที่จำเป็นต้องศึกษา เพราะว่าเจตนารมณ์ของรัฐที่มีอธิปไตยปรากฏออกมาในรูปกฎหมาย

¹วิชฌุ เจริญงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร: ชีรานุสรณ์ การพิมพ์, 2521, หน้า 13

รัฐเกิดขึ้นมาได้ก็เมื่อพลเมืองซึ่งเป็นอิสระกลุ่มหนึ่ง เข้ามารวมกันโดยจัดตั้งรัฐบาลมีอำนาจในการออกกฎหมายและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ในรัฐนี้จะต้องมีอำนาจและเจตนารมณ์ที่สูงสุดอยู่อย่างหนึ่ง จำเป็นต้องมีบุคคลผู้ซึ่งมีอำนาจปกครองบังคับบัญชา ให้ประชาชนทั้งหลายปฏิบัติตามบุคคลเหล่านั้นเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย คำสั่ง และคำบังคับปัญหานั้นเราเรียกว่ากฎหมาย ถ้ากล่าวตามตรงแล้ว เราจะพบว่าอำนาจอธิปไตยไม่มีขอบเขตจำกัด เพราะถ้าหากมีขอบเขตจำกัดก็หมายความว่า จะต้องมียุติธรรมอื่นที่เหนือกว่ารัฐ และองค์การนั้นก็จะมีสภาพเป็นอธิปัตย์ (Sovereign) โดยเหตุนี้เองเราพอจะกล่าวได้ว่าบุคคลหรือองค์การที่ใช้อำนาจอธิปไตย ไม่อาจจำกัดอำนาจตัวเองเพราะถ้าหากให้จำกัดอำนาจตนเอง ข้อจำกัดนั้นจะถูกยกเลิกตามความพอใจ ดังนั้นรัฐจึงเป็นอธิปัตย์ที่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องไม่มีองค์นิติบัญญัติอื่นใด ที่มีอำนาจในทางนิติบัญญัติเหนือองค์การนิติบัญญัติของรัฐ

ในเมื่ออำนาจอธิปไตย เป็นแนวความคิดในทางกฎหมาย ซึ่งก็เป็นอิทธิพลที่มาจากความหมายของคำว่ารัฐ ลักษณะสำคัญที่สุดของรัฐก็คือว่า เจตนารมณ์ของรัฐอยู่เหนือข้อบังคับขององค์การอื่นๆภายในรัฐนั้น ในเมื่อเจตนารมณ์ทั้งสองอันมีความขัดแย้งกัน เจตนารมณ์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่อยู่ในรัฐจะต้องอยู่ภายในเจตนารมณ์ของรัฐ กฎหมายของรัฐเป็นสิ่งที่อำนาจบังคับได้ทั่วไปจะแก้ไขได้ จะยกเลิกก็แต่โดยวิธีการนิติบัญญัติ ซึ่งแตกต่างกันระเบียบข้อบังคับขององค์การหรือสมาคมอื่นๆที่อยู่ภายในรัฐ เมื่อรัฐมีอำนาจทางกฎหมายไม่จำกัดเช่นนี้ รัฐได้ใช้อำนาจอธิปไตยแต่เพียงบางส่วนเท่านั้น โดยเหตุที่รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องให้สิทธิและเสรีภาพแก่เอกชน ซึ่งก็เป็นการที่รัฐยอมจำกัดอำนาจตัวเองโดยสมัครใจ สิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ไม่ได้มีอำนาจทางกฎหมายอยู่เหนือรัฐทั้งนี้ก็เพราะรัฐอาจจะเปลี่ยนแปลงเรื่องการให้สิทธิเสรีภาพเป็นประการใดก็ได้ มีกิจกรรมบางอย่างซึ่งรัฐปล่อยให้เอกชนปฏิบัติได้ตามความพอใจ รัฐอาจปล่อยให้เอกชนดำเนินการใดๆก็ได้ ทั้งนี้ไม่ใช่เพราะว่ารัฐไม่อาจจะแทรกแซงได้ แต่รัฐเห็นว่ารัฐไม่ควรกระทำเช่นนั้น รัฐ ๆ หนึ่งอาจจะให้อำนาจปกครองบางอย่างแก่รัฐบาลส่วนท้องถิ่น และยังมีอำนาจอธิปไตยสมบูรณ์ตามกฎหมายที่จะยกเลิกอำนาจปกครองที่มอบหมายให้แก่รัฐบาลส่วนท้องถิ่นได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าจะจะเป็นเวลาใด

ได้มีกาวิกล่าวถึงความแตกต่างระหว่างอำนาจอธิปไตยภายใน และอำนาจอธิปไตยนอกในทางกฎหมายระหว่างประเทศ นักกฎหมายระหว่างประเทศมักจะกล่าวว่าอำนาจอธิปไตยภายในเป็นอำนาจที่ออกกฎหมาย และบังคับกาให้ เป็นไปตามกฎหมายแก่คนทุกคนภายในเขตแดนของรัฐ ส่วนอำนาจอธิปไตยภายนอกนั้นคืออำนาจที่จะดำเนินการสัมพันธ์กับรัฐอื่น ๆ รวมทั้งอำนาจที่จะประกาศสงครามและทำสนธิสัญญาสันติภาพ²

อำนาจอธิปไตยเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ภายในระหว่างรัฐ กับพลเมืองของรัฐ ซึ่งเป็นคำจำกัดความที่ใช้ในรัฐธรรมนูญเสียมากกว่าที่จะใช้ในกฎหมายระหว่างประเทศ อำนาจอธิปไตยเป็นความคิดในทางกฎหมาย (legal concept) และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่เป็นลักษณะลักษณะเท่านั้นจะเป็นการเข้าใจว่าสอดคล้องกัน ถ้าหากคำว่าอำนาจอธิปไตยนั้นเามาใช้หมายถึงความถึงอำนาจอธิปไตยภายในและคำว่าเอกราช (independence) นั้น ควรจะใช้แทนคำว่าอำนาจอธิปไตยภายนอก

2.2 ลักษณะของอำนาจอธิปไตย

ลักษณะสำคัญอันดับแรกคือ ความเด็ดขาด (Absoluteness) ความเด็ดขาดดังกล่าวนี้คือจะไม่มีอำนาจอื่นภายในรัฐที่เหนือกว่า และจะไม่มีอำนาจอื่นที่จำกัดอำนาจการออกกฎหมายของรัฐ โดยถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน ทั้งเป็นอำนาจเด็ดขาดและบริบูรณ์ในตัวเองโดยไม่มีอำนาจใดมาลบล้างได้

ลักษณะสำคัญอันดับสองคือ มีลักษณะการทั่วไป (universality) หรือมีลักษณะครอบคลุมทั่วไป (comprehensiveness) โดยทั่วไปถือว่าอำนาจอธิปไตยของรัฐมีอยู่เหนือทุกคนและทุกองค์กรที่อยู่ในรัฐ ไม่ว่าจะเป็นคนหรือดิน

² เสน่ห์ จามริก, หลักรัฐศาสตร์, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528, หน้า 102,

แดนหรือองค์การใดๆ มีที่ออกเงินที่แต่เพียงว่า เมื่อมีผู้แทนของต่างประเทศมา
ประจำในประเทศหนึ่งที่ไม่ได้คงอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐ แต่รัฐมีอำนาจจะ
ยกเลิกอภิสิทธิ์ของผู้แทนต่างประเทศนี้ได้

ลักษณะสำคัญอันดับสามคือ ความถาวร (permanence) หมายความว่า
อำนาจอธิปไตยย่อมอยู่กับรัฐเสมอไปตราบเท่าที่รัฐยังคงมีอยู่ ผู้ใช้อำนาจ
อธิปไตยในนามของรัฐอาจจะเปลี่ยนแปลงได้ และอาจจะมีการปฏิรูปการปกครอง
หรือมีการเปลี่ยนแปลงระบบของรัฐบาล อำนาจอธิปไตยนั้นจะอยู่ตลอดไปจนกว่า
รัฐจะถูกทำลาย เพราะฉะนั้นถ้าสูญเสียอำนาจอธิปไตยก็เท่ากับว่าสูญเสียความเป็น
รัฐทันที

ลักษณะสำคัญอันดับสี่คือ การแบ่งแยกมิได้ (indivisibility) หมาย
ความว่าอำนาจอธิปไตยนั้นจะต้องมีลักษณะอันหนึ่งอันเดียวกันไม่อาจถูกแบ่งแยกได้
คือต้องมีอำนาจอธิปไตยเพียงอำนาจเดียวเท่านั้น ถ้ามีการแบ่งแยกอำนาจ
อธิปไตยออกไปแล้วจะทำให้รัฐเดิมสลายไป หรือมีฉะนั้นก็จะเกิดรัฐใหม่ขึ้นแทนที่
ดังนั้นถ้ามีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยเกิดขึ้น ก็เท่ากับว่าเป็นการทำลายอำนาจ
อธิปไตย แต่ถ้าการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยอำนาจอธิปไตยโดยให้องค์การต่าง ๆ
เป็นผู้ใช้นั้นไม่ถือว่าเป็นการแบ่งแยกอำนาจ เพราะว่าการแบ่งอำนาจหน้าที่ให้
องค์การต่าง ๆ เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย เป็นไปตามรูปแบบการปกครองที่จะทำ
ให้เอกชนมีสิทธิเสรีภาพได้เป็นอย่างดี อำนาจอธิปไตยจึงจำเป็นต้องมีเพียง
อำนาจเดียวหรือมีเพียงหนึ่งเดียวเท่านั้น ดังนั้นรัฐที่มีเพียงรัฐเดียวก็จะมีอำนาจ
อธิปไตยหนึ่งเดียวหรืออำนาจเดียว แต่ถ้ามีจำนวนรัฐมากขึ้นเท่าไร อำนาจ
อธิปไตยก็จะมีเท่ากับจำนวนรัฐนั้น ๆ

³ เสน่ห์ จามริก, หลักรัฐศาสตร์, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528, หน้า 105,

อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจนามธรรม(abstract right)⁴ จึงไม่มีผู้ใดมองเห็น แต่เท่าที่ทราบว่ามืออยู่ในรัฐก็เพราะผลของการใช้อำนาจอธิปไตยหรือผลของการใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นสิ่งเข้าใจได้หรืออาจแลเห็นได้ในบางกรณี ตัวอย่างเช่นการที่รัฐดำรงอยู่ได้ก็เพราะมีอำนาจอธิปไตย หรือการที่บุคคลหนึ่งสามารถบังคับบัญชาผู้อื่นได้โดยไม่มีใครมาบังคับบัญชาตน ก็เพราะว่าบุคคลนั้นมีอำนาจอธิปไตยนั่นเอง

2.3 วิวัฒนาการของการอ้างอำนาจสูงสุด⁵

ปัญหาที่สำคัญอันหนึ่งในทฤษฎีรัฐศาสตร์คือ ปัญหาเกี่ยวกับผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของรัฐ⁶ เพราะว่าการอ้างอธิปไตยเป็นตัวบ่งบอก ซึ่งความเป็นเอกราชของรัฐจึงทำให้เกิดปัญหาขึ้นว่า คนหรือกลุ่มไหนจะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เพื่อแสดงเจตนาารมณ์ของรัฐและใช้อำนาจปกครองในนามรัฐ ซึ่งมีวิวัฒนาการการอ้างอำนาจสูงสุดได้ตามลำดับดังนี้

2.3.1 ทฤษฎีว่าด้วยกษัตริย์สูงสุดของพระเจ้า

ตามทฤษฎีนี้ได้เริ่มมาตั้งแต่สมัยนักบุญออกัสตินโดยอ้างว่าบรรดาสรรพสิ่งทั้งปวงย่อมอยู่ใต้บังคับบัญชาของพระเจ้า ข้ออ้างดังกล่าวนี้เป็นของนักปรัชญาเมธีฝ่ายกฎหมายธรรมชาติ

⁴วิชฌุ เครื่องาม , กฎหมายรัฐธรรมนูญ , กรุงเทพมหานคร : ซีรานส์สวเน่การพิมพ์, 2521, หน้า 140

⁵วิชฌุ เครื่องาม , กฎหมายรัฐธรรมนูญ , กรุงเทพมหานคร : ซีรานส์สวเน่การพิมพ์, 2521, หน้า 134-135

⁶เสน่ท์ จามริก, หลักรัฐศาสตร์ , กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528, หน้า 111,

นักทฤษฎีวิทยาได้อ้างว่า ทฤษฎีนี้มีรากฐานความเชื่อมาตั้งแต่สมัยโบราณแล้ว เมื่อมนุษย์เริ่มรู้จักหนีภัยผู้ล่าต่าง ๆ ต่างก็มีความรู้สึกว่าจะต้องมีสิ่งสูงสุดสิ่งหนึ่งคอยดูแลบรรเทาภัยจากภูมิกาลต่าง ๆ ทางธรรมชาติและลิขิตความเป็นไปของมนุษย์ ต่อมาความคิดเช่นนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปเมื่อมนุษย์มีการอยู่รวมกันเป็นหมู่เหล่า มีผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครอง ความคิดเห็นจึงได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นผู้ปกครองได้อำนาจบังคับบัญชามาจากสิ่งสูงสุด

ต่อมาเมื่อศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิก เจริญรุ่งเรืองขึ้นในตอนต้นสมัยกลางมีการอ้างถึงว่า กฎหมายธรรมชาติเป็นอันเดียวกับกฎของพระเจ้าเป็นเจ้าโดยเฉพาะอย่างยิ่ง "ธรรมชาติ" ที่ว่านั่นคือ พระเจ้าในคริสต์ศาสนา จึงมีการกล่าวต่อมาว่าเมื่อพูดถึงทฤษฎีนี้ก็ต้องหมายถึงทฤษฎี ว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของพระเจ้าในทางคริสต์ศาสนาเท่านั้น

2.3.2 ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของพระสันตปาปา

นักปรัชญาสมัยต่างก็ได้วางรากฐานทฤษฎี ว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของพระสันตปาปา เคียงคู่กันกับทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของพระเจ้า โดยมุ่งที่จะสร้างฐานแห่งอำนาจของฝ่ายศาสนจักรเหนือฝ่ายอาณาจักรโดยเด็ดขาด นักปรัชญาฝ่ายคริสต์ในสมัยกลางได้อ้างว่า พระเจ้าเป็นเจ้าทรงเป็นบริสุทธิเทพ จึงไม่อาจช้องแวงหรือบงการมนุษย์ได้ทุกคน ในทุกเวลาและในทุกสถานที่ จึงได้เลือกพระบุตรหรือพระเยซู มาไว้บ่าปมมนุษย์ ต่อมาพระบุตรได้เลือกสาวกคนสำคัญคือ นักบุญปีเตอร์ ให้เป็นผู้ปกครองดูแลคริสตศาสนิกชนทั้งหลายสืบต่อจากพระองค์ ซึ่งในที่สุดนักบุญปีเตอร์ได้มอบอำนาจให้พระสันตปาปาองค์ต่อ ๆ มา พระสันตปาปาจึงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดทางฝ่ายศาสนจักร เป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจเหนือสิ่งทั้งปวงจะเป็นของกันแต่พระเจ้าเท่านั้น

2.3.3 ทฤษฎีว่าด้วยความอธิปไตยเป็นของรัฐ

ฌอง โบนดง (Jean Bodin) นักปรัชญาฝรั่งเศสเป็นบุคคลแรกที่ให้คำว่าอำนาจอธิปไตย สาเหตุที่มีการใช้คำนี้ก็เนื่องมาจากสมัยนั้นพระมหากษัตริย์ฝรั่งเศสได้พยายามที่จะลดอำนาจของพระสันตปาปา โบนดง เป็นฝ่ายพระมหากษัตริย์จึงได้คิดทฤษฎีนี้ขึ้นมาเพื่อลดอำนาจของพระสันตปาปา และเชิดชูพระมหากษัตริย์ขึ้นแทน โบนดงได้เรียกเรียงวรรณะรวมสำคัญชื่อ "วรรณะรวม 6

เล่ม "ว่าด้วยรัฐ"⁷ ซึ่งอธิบายไว้พอสรุปได้ว่า อำนาจอธิปไตยคืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ อำนาจดังกล่าวนี้เป็นของรัฐมิใช่เป็นของราษฎรผู้ที่ใช้อำนาจอธิปไตยควรเป็นพระมหากษัตริย์ ซึ่งทรงเป็นรัฐาธิปัตย์ เพราะทรงเป็นประมุขของรัฐ ดังนั้นรัฐาธิปัตย์จึงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน สามารถออกคำสั่งให้ราษฎรปฏิบัติตามได้

บุคคลที่สนับสนุนทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐ คือ โทมัส ฮอบส์ นักปรัชญาทางการเมืองชาวอังกฤษในสมัยกลาง ซึ่งได้อธิบายว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐ แต่แสดงออกทางรัฐาธิปัตย์หรือทางพระมหากษัตริย์

2.3.4 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ⁸

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินี้ เป็นทฤษฎีที่ทำให้ระบบกษัตริย์ดำรงอยู่ได้ เพราะประชาชนไม่อาจใช้สิทธิของตนถอดถอนผู้ปกครองโดยตรงได้ และทฤษฎีนี้ยังสอดคล้องกับความต้องการของพวกบูรุษวีรสรีนิยม ที่ต้องการให้อำนาจตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเลือกตั้งและการเป็นผู้แทนพร้อม ๆ กัน ทั้งนี้เพื่อให้หลุดพ้นจากระบบอภิชนาธิปไตย และเพื่อยังคงมิให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อใช้อำนาจอธิปไตยเสียเอง ทฤษฎีดังกล่าวนี้พอแยกอธิบายได้ดังนี้

1) ชาติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ว่าปวงชนหรือราษฎร อำนาจการเลือกตั้งเป็นสิ่งที่ชาติมอบให้แก่ราษฎรในฐานะ เป็นองค์การที่มีหน้าที่เลือกผู้แทนของชาติ ดังนั้นการเลือกตั้งของราษฎรจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่มิใช่การใช้สิทธิ ชาติจึงมีสิทธิที่จะมอบอำนาจเลือกตั้งให้แก่ราษฎรที่เห็นว่าเหมาะสมได้ การเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องเป็นแบบเลือกตั้งแบบที่ รวมถึงมีการจำกัดสิทธิการเลือกตั้ง

⁷ วิชาญ เควีองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์การพิมพ์, 2521, หน้า 136-10

⁸ ไบคิน พลกุล, ปัญหาและหลักการทางเว็ลลิ่งในรัฐธรรมนูญ, โครงการศึกษานโยบายสาธารณะ, สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์พลชัย, 2525, หน้า 12, 13,

2) ผู้แทนแต่ละคน ให้ถือเป็นผู้แทนของชาติ ไม่ตกอยู่ใต้ล้าสมัยของ
ราษฎรผู้เลือกตั้ง

2.3.5 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

นักทฤษฎีที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ต่างก็ถือว่า
รัฐโซเชเป็นเจ้าของทฤษฎีของฝ่ายตนด้วย โดยถือว่ารรัฐโซเชได้ชี้แนวทางไว้ใน
วรรณกรรมเรื่อง "สัญญาประชาคม" เล่มสามว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจ
ศักดิ์สิทธิ์ซึ่งมีอยู่ในตัวมนุษย์ทุกคน¹⁰

ทฤษฎีนี้ต่างกับทฤษฎีที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุด
เป็นของบุคคลเพียงคนเดียว เช่น สันตปาปา หรือพระมหากษัตริย์ เพราะเมื่อ
อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคนเท่า ๆ กัน ก็มีปัญหาว่าใครมีสิทธิใช้
อำนาจอธิปไตย และจะใช้อย่างไร จึงจะทำให้เกิดการจัดรูปการปกครองแบบใด
แบบหนึ่งคือ การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง ซึ่งจัดให้ประชาชนทุกคนใช้
อำนาจโดยตรงในกิจการทั้งปวง ส่วนอีกรูปแบบหนึ่งคือ การปกครองแบบ
ประชาธิปไตยโดยอ้อม ซึ่งจัดให้ประชาชนเลือกตั้งผู้อื่นทำหน้าที่แทนตน ซึ่งทฤษฎี
ดังกล่าวนี้พอสรุปได้ดังนี้¹⁰

1) ราษฎรแต่ละคนมีสิทธิที่จะเลือกผู้ปกครอง ทั้งนี้เพื่อเป็นการแสดง
ออกซึ่งส่วนแห่งอำนาจอธิปไตยของตน โดยให้มีการเลือกตั้งอย่างทั่วถึง เพราะ
การเลือกตั้งเป็นสิทธิของทุกคน มิใช่ถือเป็นที่จึงไม่มีการจำกัดสิทธิ ดังที่รัฐโซเช
กล่าวว่า "สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่ไม่มีอะไรจะมาพรากจากประชาชนได้"

2) ราษฎรมอบอำนาจให้กับผู้แทนใช้อำนาจแทน โดยที่ผู้แทนจะต้อง
อยู่ในการควบคุมหรือตกอยู่ในอาณัติของราษฎรที่เลือกตั้งผู้แทนนั้น เข้าไป

¹⁰ วินเซนต์ เครื่องาม , กฎหมายรัฐธรรมนูญ , กรุงเทพมหานคร :
สำนักงานส่งเสริมการพิมพ์ , 2521 , หน้า 138

¹⁰ โภคิน พลกุล , ปัญหาและข้อคิดทางเรื่องในรัฐธรรมนูญ , ภาควิชา
การศึกษานโยบายสาธารณะ , สมาคมสังคมสงเคราะห์ศาสตร์แห่งประเทศไทย,
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พลชัย , 2525 , หน้า 11, 12,

2.4 การแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตย

ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะมีการบัญญัติไว้ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ส่วนปวงชนจะแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตย สามารถแสดงออกได้ดังนี้

1) การออกเสียงเลือกตั้ง (election) ตามบทบัญญัติแล้วถือกันว่า การเลือกตั้งเป็นวิธีการที่ดีอันหนึ่ง เพราะเป็นการที่ให้เห็นถึง เจตนารมณ์ทั่วไป (general will) ของประชาชนได้ชัดเจนว่าประชาชนส่วนใหญ่ต้องการอะไร ซึ่งถือว่าปวงชนได้ใช้อำนาจของตนแล้วในการตัดสินใจว่าจะให้ประเทศดำเนินไปในลักษณะไหน และวิธีการเช่นไร สิ่งสำคัญที่ทำให้การออกเสียงเลือกตั้งเป็นการแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของปวงชน ที่มีความสำคัญนั้น จะต้องให้มีระบบแห่งการออกเสียงเลือกตั้งที่มีความยุติธรรมเสมอภาค เปิดเผยและเสรีมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ และควรจะได้พิจารณาถึงการแบ่งเขต และการรวมเขตเลือกตั้งด้วยว่าวิธีใดจะเหมาะสมกว่ากัน การกำหนดเขตเลือกตั้งด้วยว่า วิธีใดจะเหมาะสมกว่ากัน การกำหนดเขตเลือกตั้งนั้นอาจมีคณะกรรมการอิสระ เช่น Boundary Commission ของอังกฤษ ซึ่งมีหน้าที่กำหนดตามความเหมาะสมเป็นระยะ ๆ ไป แทนที่จะให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดซึ่งอาจจะใช้อำนาจไปในทางที่ไม่สมควรได้

2) การออกเสียงประชามติ (referendum) เป็นวิธีการหนึ่งที่ประชาชนได้มีโอกาสแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของตน ซึ่งตามปกติการออกเสียงประชามตินั้นจะใช้เกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ คือถ้าจะมีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตอนหนึ่งตอนใดเกิดขึ้น ก็จำเป็นต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติเสียงประชามติเสียก่อนจึงจะมีผลใช้ได้ รัฐธรรมนูญในหลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส สวิตเซอร์แลนด์ ฯลฯ ได้บัญญัติไว้ว่าให้ปวงชนออกเสียงประชามติ เพื่อรับรองหรือไม่รับรองในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในสวิตเซอร์แลนด์นั้นรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า ปวงชน 30,000 คนมีสิทธิยื่นคำร้องให้รัฐบาลนำร่างกฎหมายเสนอต่อประชาชนเพื่อส่งเสียงประชามติได้ เป็นต้นว่ากฎหมายที่สภาได้ร่างเสร็จเรียบร้อยแล้วนั้น ถ้า

ประชาชนออกเสียงประชามติแล้วว่าไม่เอา ก็เป็นอันว่าใช้ไม่ได้ต้องเลิกกันไป

3) ประชาชนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย (initiative) กว้างที่ประชาชนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายเพื่อออกมาบังคับใช้นั้น เป็นวิธีที่ก้าวหน้าซึ่งถือได้ว่าประชาชนได้แสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยในการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์หรือความต้องการของตัวเองแล้ว โดยมีรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ให้เป็นผู้เสนอชื่อพร้อมกับกฎหมายที่ร่างขึ้นไปให้สภาลงมติว่าจะเอาหรือไม่เอา หรือไม่ก็กลับมาให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงกันอีกครั้งหนึ่งว่าจะรับร่างกฎหมายนั้นหรือไม่รับ ในสวีเดนเคยลงมติกำหนดไว้ว่าประชาชน 50,000 คน มีสิทธิเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งหมดหรือบางส่วนได้

4) วิธีที่ก้าวหน้าให้ประชาชนตัดสินใจปัญหาสำคัญ ๆ ซึ่งเป็นวิธีที่ก้าวหน้าที่แสดงออกว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง หรือแสดงออกว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง เพราะถ้ารัฐบาลไม่สามารถจะตัดสินใจที่จะมากระทบกระเทือนประชาชนได้อย่างรุนแรงและโดยตรงแล้ว รัฐบาลก็นำเอาปัญหานั้น ๆ มาให้ประชาชนตัดสินใจว่าจะทำอย่างไร แต่วิธีนี้อาจจะใช้ได้ผลเฉพาะในเขตการปกครองแถบ ๆ เท่านั้น ดังเช่นในท้องที่ของสหรัฐได้มีปฏิบัติอยู่ แต่ถ้าจะนำมาใช้กับเขตการปกครองใหม่ ๆ เช่นทั่วประเทศแล้วคงจะมีอุปสรรคขัดข้องหลายประการที่เห็นได้

5) วิธีที่ก้าวหน้าเปลี่ยนแปลงตำแหน่งหน้าที่สำคัญ ๆ เป็นอีกวิธีหนึ่งที่ประชาชนมีโอกาสได้แสดงเจตนารมณ์ของตนโดยเฉพาะตำแหน่งต่าง ๆ ที่สำคัญทางราชการปกครอง ซึ่งได้ปฏิบัติกันอยู่ตามท้องถิ่นต่าง ๆ ของสหรัฐ โดยประชาชนมีสิทธิที่จะออกเสียงเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งได้มาโดยการเลือกตั้งได้ทุกโอกาสถ้าประชาชนไม่พอใจและเมื่อออกเลือกตั้งแล้วก็แต่งตั้งใหม่ด้วยวิธีที่ก้าวหน้านี้ ซึ่งจะทำให้เห็นว่าประชาชนมีส่วนใกล้ชิดกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการได้อย่างดี แต่วิธีดังกล่าวนี้ได้ผลเฉพาะในวงแคบ ๆ เท่านั้น ถ้าจะใช้กับประเทศคงจะไม่ได้ผล เพราะอาจจะต้องพบกับอุปสรรคต่าง ๆ

2.5 การแบ่งแยกผู้ใช้อำนาจอธิปไตย

การแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของปวงชน ตามที่กล่าวมาแล้วนั้น ซึ่งเราอาจจะสรุปรวม ๆ ว่าเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนอาจแบ่งได้ 3 วิธีคือ การที่ราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงอย่างหนึ่ง การที่ราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางอ้อมหรือโดยทางผู้แทนอย่างหนึ่ง และมีอีกวิธีหนึ่งคือการที่ราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยวิธีผสมระหว่างวิธีที่หนึ่งกับวิธีที่สอง คือให้ราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยทั้งทางตรงและทางอ้อมหรือทางผู้แทน

ในระบอบการปกครองชนิดที่ให้ราษฎรใช้อำนาจอธิปไตย โดยตรงนั้น ปัญหาเรื่องการแบ่งแยกอำนาจย่อมไม่มี ปัญหาเรื่องกาแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย จะเกิดขึ้นก็เฉพาะในรัฐที่ราษฎรใช้อำนาจอธิปไตย โดยทางผู้แทนหรือรัฐที่ราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยวิธีผสมเท่านั้น

ผู้เป็นเจ้าของทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ ได้แก่ มองเตสกีเออ ได้เขียนอธิบายไว้ในวรรณกรรมเรื่อง "เจตนารมณ์ของกฎหมาย" (L'Esprit des lois) มวลพ 11 หมวด 6 ซึ่งว่าด้วย รัฐธรรมนูญของอังกฤษว่า "อำนาจอธิปไตยประกอบด้วยอำนาจ 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติที่ตั้งที่มองเตสกีเออเรียกว่า อำนาจ "Puissance legislative" อำนาจปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชนตั้งที่มองเตสกีเออเรียกว่า "Puissance executive des choses qui depend du droit des gens" หรือเรียกกันในเวลาต่อมาว่า "อำนาจบริหาร" (Puissance executive de l'Etat) และอำนาจปฏิบัติการต่าง ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่งตั้งที่มองเตสกีเออเรียกว่า "Puissance executive de celles(choses) qui depend du droit civil" ซึ่งเรียกกันในเวลาต่อมาว่า "อำนาจตุลาการ" (Puissance de juger)

¹วิชฌุ เควื่องาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร: ธีรานุสรณ์ การพิมพ์, 2521, หน้า 14

มองเตสกีเยอ ได้อธิบายว่า เมื่อองค์อำนาจย่อม ๆ ซึ่งประกอบกัน
เข้าเป็นอำนาจอธิปไตยแล้ว อำนาจเหล่านี้ต้องแยกกันใช้และเป็นอิสระไม่ขึ้น
แก่กัน ถ้าองค์กรใดใช้อำนาจเกินกว่าหนึ่งอำนาจ ราชนาก็จะเป็นฝ่ายเดือดร้อน

ในความคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย^๑ ได้เคยมีนักปรัชญาบาง
ท่านได้กล่าวถึงเรื่องการแบ่งแยกอำนาจมาก่อนมองเตสกีเยอ เช่น อะริสโตเติล
นักปราชญ์สำคัญของชาวกรีกซึ่งมีชีวิตอยู่ระหว่างปี 382-322 ก่อนคริสต์ศักราช
ในหนังสือของท่านผู้นี้มีข้อความบางตอนที่กล่าวถึงเรื่อง การแบ่งแยกอำนาจอธิป
ไตยโดยกล่าวว่า "ในรัฐทุกรัฐมีส่วนประกอบที่สำคัญอยู่ 3 ส่วน คือ องค์กรที่
ปรึกษาซึ่งเป็นองค์กรที่อำนาจการลงมติในกิจการของรัฐหนึ่ง องค์กรข้าราชการ
ซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินการปกครองหนึ่ง และองค์กรข้าราชการซึ่งมีหน้าที่ในการ
ดำเนินการปกครองหนึ่ง และองค์กรตุลาการซึ่งมีหน้าที่ในทางพิพากษาคดีอีกอย่าง
หนึ่ง" มาร์ลลิออฟ ปาด้ว ก็ได้กล่าวถึงเรื่องการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยไว้ใน
บางตอนของหนังสือ Defensor Pacis ค.ศ. 1324 ท่านผู้นี้ได้กล่าวถึงเรื่อง
การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยมีข้อความที่แน่นอนเดียวกันกับของอะริสโตเติล ซึ่งเป็น
การสนับสนุนความคิดของอะริสโตเติล ยิ่งโบแดนง ในหนังสือชื่อ Republic
(ค.ศ. 1576) ก็มีข้อความบางตอนที่กล่าวถึงเรื่องการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย
อำนาจอธิปไตย โดยมีที่กล่าวไว้ว่าอำนาจอธิปไตยนั้น แบ่งเป็นหลายแขนงคือ
อำนาจออกกฎหมาย อำนาจทำสงครามและทำสัญญาสงบศึก อำนาจแต่งตั้งเจ้า
พนักงานปกครอง อำนาจตัดสินคดี อำนาจอภิภิบาล อำนาจบังคับเก็บภาษีและ
อำนาจทำเงินตรา ปูเฟนดอล์ฟ นักนิติศาสตร์ชาวเยอรมัน ซึ่งมีชีวิตอยู่ระหว่างปี
ค.ศ. 1642-1704 ก็ได้กล่าวถึงเรื่องการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยไว้ว่าอำนาจ
อธิปไตยแยกออกเป็นแขนง ๆ ได้ดังนี้คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจที่จะวางโทษใน
กรณีฝ่าฝืนกฎหมาย อำนาจตุลาการ อำนาจที่จะทำสงครามหรือสงบศึกหรือทำ
สนธิสัญญาอำนาจที่จะแต่งตั้งรัฐมนตรี และข้าราชการ อำนาจที่จะเก็บภาษีและ
อำนาจที่จะจัดการศึกษา

^๑ ประทีต ประดับสุข, การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย, วิทยานิพนธ์ปริญญา
โทมหาวิทยาลัยศิลปากร, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. ๒๕๑๒, หน้า 8.

ตามที่นักปรัชญาหลายท่าน ได้กล่าวถึงเรื่องการแบ่งแยกอำนาจว่า อำนาจอธิปไตยแบ่งออกเท่านี้เท่านี้ แต่นักปรัชญาดังกล่าวมิได้กล่าวถึงเหตุผลว่า ทำไมจึงแบ่งออกเช่นนั้นจึงทำให้มองว่าความคิดเห็น ในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ อธิปไตยในสมัยก่อนไม่ค่อยจะมีความสำคัญเท่าไร จนต่อมามีนักปรัชญาชาวอังกฤษ คือ จอห์นล๊อค ได้กล่าวถึงเรื่องการแบ่งแยกอำนาจได้ดีกว่านักปรัชญาคนก่อน ๆ โดยกล่าวถึงการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยว่าแบ่งออกเป็น 3 แขนง คือ อำนาจ ทางด้านนิติบัญญัติอำนาจทางบริหาร และอำนาจทำสงคราม ทำสัญญาสันติภาพหรือ สันธิสัญญา อำนาจทางนิติบัญญัตินั้นเป็นอำนาจตรากฎหมายต่าง ๆ ขึ้น อำนาจทาง บริหาร เป็นอำนาจที่บังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ส่วนอำนาจสุดท้ายเป็น อำนาจที่รักษาผลประโยชน์ของชุมชนหรือของ เอกชนแต่ละคนในชุมชนนั้นอันเนื่อง มาจากความสัมพันธ์กับต่างประเทศ

จอห์นล๊อค กล่าวว่า อำนาจบัญญัติกฎหมายและอำนาจที่บังคับให้มีการ ปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ควรมีผู้ใช้ต่างกัน อำนาจทางนิติบัญญัตินั้นอาจปฏิบัติหน้าที่ ได้สำเร็จภายในเวลาเล็กน้อย แต่อำนาจทางบริหารนั้นต้องมีการปฏิบัติหน้าที่ อยู่ตลอดเวลา ดังนั้นอำนาจทั้งสองนี้จึงควรแบ่งแยกให้มีการใช้โดยองค์กรต่างกัน และเป็นการไม่เหมาะสม ที่จะให้บุคคลบัญญัติกฎหมายเป็นผู้ใช้อำนาจบังคับให้เป็น ไปตามกฎหมายนั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วจะเป็นการทำให้กฎหมายเพื่อความประสงค์ ส่วนตัวของผู้บัญญัติกฎหมาย ด้วยเหตุนี้จอห์นล๊อคจึงมีความเห็นว่าในรัฐที่ดำเนิน สายกลางและในรัฐที่มีระบอบการปกครองที่ดีนั้น อำนาจทางนิติบัญญัติกับอำนาจ ทางบริหารหรืออำนาจในการบังคับการใช้สมควรปฏิบัติตามกฎหมาย ควรให้อยู่ใน องค์กรที่ต่างกัน¹⁰ ส่วนอำนาจทางฝ่ายบริหารกับอำนาจทางฝ่ายทำสงครามทำ สัญญาสันติภาพหรือทำสนธิสัญญานั้น ถึงแม้ว่าอำนาจทั้งสองชนิดนี้จะมีหน้าที่ต่างกัน แต่จะให้ผู้ใช้ต่างกันไม่ได้ เพราะว่าอำนาจทั้งสองนี้ต่างก็ต้องมีกำลังทัพไว้ในมือ เพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติตามหน้าที่ จะเกิดผลร้ายอย่างมากถ้าหากว่าให้มี

¹⁰ ประจิด ประดับสุข, การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย, วิทยานิพนธ์, ภาควิชา โทมหารบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. ๒๕๔๒, หน้า 9,

การใช้อำนาจทั้งสองนี้โดยองค์ก่ที่ต่างกัน¹¹ ส่วนอำนาจทางฝ่ายตุลาการนั้น จอห์น ล็อคไม่ได้กล่าวถึงเลย จอห์น ล็อคมีความเห็นว่าอำนาจทางฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นอำนาจที่จำเป็นและอยู่เหนืออำนาจของฝ่ายอื่น เพราะอำนาจนี้เป็นเครื่องมือที่แสดงเจตจำนงของราษฎรในชุมชนได้แสดงออกมา

เหตุผลที่จอห์น ล็อค ยกขึ้นมากล่าวอ้างถึงการแบ่งแยกอำนาจ อธิปไตยนั้น เป็นสิ่งทำให้มีการต่อสู้และโต้เถียงกันขึ้นระหว่างกษัตริย์และรัฐสภา ในประเทศอังกฤษ ถ้ามีผลต่อมาในภายหลัง ทำให้ฝ่ายบริหารต้องถูกจำกัดอำนาจ ลงโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ต่อมา รัฐสภาได้ตรากฎหมายฉบับหนึ่งและบังคับให้กษัตริย์ได้ ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์กฎหมายที่ชื่อว่า Bill of Rights ซึ่งบัญญัติขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1689 นับว่าเป็นเอกสารที่สำคัญอย่างหนึ่งในประวัติศาสตร์การปกครองของอังกฤษ โดยเอกสารฉบับนี้ได้วางหลักสำคัญไว้หลายข้อ เช่น รัฐสภามีอำนาจสูงสุดในการ ออกกฎหมาย กษัตริย์ไม่มีอำนาจเก็บภาษีโดยรัฐสภาไม่ยินยอม ต้องมีการประชุม รัฐสภาบ่อย ๆ ฯลฯ เป็นต้น

ถึงแม้ว่าจอห์น ล็อค จะได้ศึกษาเรื่อง การแบ่งแยกอำนาจ อธิปไตย พร้อมด้วยเหตุผลได้ดีกว่านักปราชญ์คนก่อน ๆ ก็ตาม แต่ทฤษฎีเรื่อง การแบ่งแยก อำนาจ อธิปไตยก็ยังไม่ค่อยมีผู้สนใจแต่อย่างใด จนกระทั่งมองเตสกีเยอ (Monte-quiou) นักปรัชญาคนสำคัญของฝรั่งเศสได้กล่าวถึงเรื่อง การแบ่งแยกอำนาจ อธิปไตยไว้ในหนังสือเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย De L'Esprit des Loix ค.ศ. 1748 จนทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์และมีความสนใจทฤษฎีเรื่อง การ แบ่งแยกอำนาจ อธิปไตยขึ้นในศตวรรษที่ 18 แห่งคริสต์ศักราช ทำให้มองเตสกีเยอ เป็นที่รู้จักกันในฐานะเป็นเจ้าของตำรับของทฤษฎีแยกอำนาจ และวางดุลย์อำนาจ โดยแนวความคิดและหลักการเรื่องการจัดแบ่งอำนาจ อธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ มีต้นเค้ามาจาก จอห์น ล็อค ก่อน แล้วในงานเขียน เรื่อง หนังสือสองเล่มว่าด้วยรัฐบาล (Two Treatises of Civil Government 1689) มองเตสกีเยอ ได้รับรู้อิทธิพลทางปัญญาความคิด

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19

ของจอห์น ล็อค รวมทั้งจากท้าวที่ได้สังเกตเรียนรู้เกี่ยวกับโครงสร้าง สมานัน การเมืองของอังกฤษ

การแบ่งแยกอำนาจฉบับโตย ดังกล่าวนั้นปัญหาถูกเถียงกันมากใน ทางทฤษฎี ปัญหาที่ได้เถียงกันมาก คือปัญหาที่ว่า "อำนาจของฝ่ายตุลาการ" เป็น อำนาจที่แยกออกมาจากอำนาจอื่น ๆ หรือไม่ ส่วนอำนาจทางฝ่ายนิติบัญญัติ กับอำนาจทางฝ่ายบริหารนั้น ส่วนมากเห็นพ้องกันว่าควรแยกเป็นอิสระต่อกัน เช่นเดียวกับความคิดเห็นของมองเตสกีเยอ ฉะนั้นปัญหาที่ได้เถียงกันว่าอำนาจ ฉบับโตยควรแบ่งแยกออกเป็นกี่อำนาจนั้น หรือแยกให้ฝ่ายต่าง ๆ ใช้กันอย่างไร โดยไม่ใช่นำอำนาจฉบับโตย แต่เป็นการแบ่งแยกหน้าที่ให้ฝ่ายต่าง ๆ ใช้ อำนาจฉบับโตยกันอย่างไร โดยสามารถสรุปมาได้เป็น 2 พวกใหญ่ ๆ คือ

พวกที่หนึ่ง เห็นว่าอำนาจฉบับโตย ควรแบ่งแยกออกตามหน้าที่ท้าวใช้ เป็น 3 ชนิดคือ

ก. อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่อำนาจที่จะบัญญัติกฎหมายทั้งปวง
ข. อำนาจฝ่ายบริหาร ได้แก่อำนาจที่จะจัดการหรือบังคับให้เป็นไป ตามกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ

ค. อำนาจฝ่ายตุลาการ ได้แก่อำนาจที่จะวินิจฉัยพิพากษาต่าง ๆ ตามกฎหมายในทางแพ่ง และการละเมิดกฎหมายอาญา

พวกที่สอง เห็นว่าอำนาจฉบับโตยควรแบ่งแยกเป็น 2 ชนิดเท่านั้น คืออำนาจทางนิติบัญญัติกับอำนาจทางบริหาร ส่วนอำนาจทางตุลาการถือว่าเป็น ส่วนหนึ่งของอำนาจทางฝ่ายบริหาร เพราะเป็นวิถีการลงโทษที่จะบังคับให้เป็น ไปตามกฎหมาย

นอกจากนี้ยังมีความคิดเห็นที่แปลกประหลาดออกไปอีกคือ ความคิดเห็น ที่ว่าอำนาจฉบับโตยนั้นควรแบ่งแยกหรือจำแนกหน้าที่ท้าวใช้เป็น 5 ชนิดนั้นเป็น ความคิดของ ด.ร. ชุน ยัต เซ็น ซึ่งจะไม่ขอนำมากล่าวในที่นี้

ก. ความคิดเห็นที่ว่าอำนาจฉบับโตยควรแบ่งแยกเป็น 2 ชนิด มีดังนี้ นักปรัชญาพวกที่เห็นว่า อำนาจฉบับโตยควรแบ่งแยกหน้าที่ท้าวใช้ เป็น 2 ชนิด ได้ให้เหตุผลผลว่า ตุลาการเป็นเพียงตำแหน่งหน้าที่ลงโทษที่จะ บังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย กล่าวคือมีหน้าที่พิจารณาลงโทษ ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตาม

กฎหมาย อันเป็นหน้าที่ต่อเนื่องจากการจัดให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยฝ่ายบริหารหาใจมีความเป็นอิสระไม่ ตีบทระหวางทั้งตำแหน่งตุลาการนั้น ฝ่ายบริหารเป็นผู้แต่งตั้ง ตุลาการจึงเป็นสาขาหนึ่งของฝ่ายบริหาร¹²

ข. ความคิดเห็นที่ว่าอำนาจอธิปไตย ควรแบ่งแยกตามหน้าที่การใช้ เป็น 3 ชนิด ดังนี้

นักปรัชญาที่มีความเห็นที่ว่า อำนาจอธิปไตยควรแบ่งแยกตามหน้าที่การใช้ ออกเป็น 3 ชนิดนั้น ได้ให้เหตุผลประการแรกตามความเห็นของเดสกีเยอ กล่าวคือมองเดสกีเยอ ได้อธิบายว่าอำนาจอธิปไตยแบ่งหรือจำแนกหน้าที่การใช้ ออกเป็นหน่วยอำนาจหรือผลกฎหมาย หน่วยอำนาจปฏิบัติกิจการตามกฎหมาย และแยกอำนาจให้หน่วยอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งจะเห็นได้ว่ามองเดสกีเยอ มีความคิดเห็นที่ไม่ได้ จะแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 อำนาจ แต่ต้องการแยกหน้าที่การใช้ อำนาจอธิปไตย เพราะมองเดสกีเยอ มองเห็นประโยชน์ของประชาชน เพราะจากอดีตอำนาจอธิปไตยไม่เป็นของประชาชนโดยแท้จริง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วตอนต้น มองเดสกีเยอ ใช้คำว่าจำแนกการใช้ อำนาจโดย เฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายบริหาร เพื่อให้มีการควบคุมในลักษณะการคานอำนาจซึ่งกันและกันมองเดสกีเยอ ใช้คำว่า แยกเฉพาะอำนาจที่เกี่ยวกับกาตัดสินใจคือตุลาการหรือศาลเท่านั้น และมองเดสกีเยอ ได้ยืนยันว่า อำนาจในการตัดสินใจหรือตุลาการนั้นต้องเป็นอิสระต่างหากจากอำนาจในการออกกฎหมาย (นิติบัญญัติ) และอำนาจปฏิบัติการ (บริหาร) โดยยกเหตุผลขึ้นสนับสนุนว่า "มีอำนาจทางตุลาการรวมอยู่กับฝ่ายออกกฎหมาย (ฝ่ายนิติบัญญัติ) และอำนาจทางปฏิบัติการ (ฝ่ายบริหาร) แล้วผู้พิพากษาก็จะใช้ อำนาจลงทางตุลาการและกดที่ประชาชน" เหตุผลอันนี้ น่าจะหักล้างข้ออ้างของผู้ที่เห็นว่าอำนาจทางตุลาการเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารได้ เป็นอย่างที่ตั้งขึ้นอำนาจทางตุลาการจึงควรจะถูกผู้ใดที่ผู้ไปกับอำนาจทางนิติบัญญัติ และอำนาจทางบริหาร เพราะว่าอำนาจทางตุลาการต้องตกอยู่ในอำนาจฝ่ายบริหาร

¹² เด็สกัน บุณยาค, กาวแบ่งแยกอำนาจ, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์นิติศาสตร์, 2477, หน้า 53.

เสียแล้ว ฝ่ายบริหารก็จะทำการกดขี่เสรีภาพของประชาชน และการตัดสินใจในศาลก็จะให้มีความเที่ยงธรรมไม่ได้ จึงจะต้องแยกไม่ให้ฝ่ายบริหารเข้าไปเกี่ยวข้องกับฝ่ายตุลาการ อำนาจทางตุลาการจึงควรเป็นอิสระและมีอยู่เช่นเดียวเหมือนฝ่ายนิติบัญญัติและหน่วยบริหาร ฝ่ายตุลาการหรือศาลมีหน้าที่แต่เพียงวินิจฉัยว่าในกรณีนั้นๆจะใช้กฎหมายบังคับได้หรือไม่¹ พิจารณาเรื่องที่เกิดเป็นคดีและตีความกฎหมายเพื่อใช้บังคับแก่คดีนั้น ๆ ส่วนปัญหาที่ว่าฝ่ายบริหารเป็นผู้แต่งตั้งฝ่ายตุลาการหรือผู้พิพากษานั้นก็ไม่เป็นปัญหาแต่อย่างใด เพราะถึงแม้ว่าฝ่ายบริหารจะเป็นผู้แต่งตั้งก็ตามแต่ ก็มีหลักประกันที่จะให้ฝ่ายตุลาการเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษารรรมคดี โดยไม่ให้ฝ่ายบริหารเข้าแทรกแซงได้ กาวที่ต้องยินยอมให้ฝ่ายบริหารแต่งตั้งฝ่ายตุลาการได้ก็เพราะตำแหน่งตุลาการเป็นตำแหน่งที่ต้องหาผู้ที่มีความรู้ดีและมีความสามารถวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายและตัดสินเท็จจริงได้ถูกต้อง ถ้าให้ราษฎรเลือกตุลาการเองแล้วอาจจะไม่ได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถดี

จากการที่มีการโต้เถียงกันว่า อำนาจอธิปไตยควรแบ่งแยกออกเป็น 2 หรือ 3 หรือ 5 ชนิดนั้น แต่ความคิดเห็นที่อำนาจอธิปไตยควรแบ่งแยกหน้าที่การรัฐออกเป็น 3 หน่วกอำนาจ(ตามที่มองเดสกีเยอเรียก) หรือ 3 ฝ่ายนั้นเป็นความคิดที่มีผู้นำไปปฏิบัติในรัฐรวมของแต่ละประเทศเกือบทั่วโลก ซึ่งการโต้เถียงเป็นเพียงทฤษฎีเท่านั้น ปัจจุบันนี้รัฐรวมอนุของประเทศต่าง ๆ ได้ปฏิบัติให้อำนาจทางตุลาการเป็นอำนาจของฝ่ายตุลาการที่แยกออกเป็นอิสระจากอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและอำนาจของฝ่ายบริหาร เช่น รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น และรัฐธรรมนูญไทย ฯลฯ เป็นต้น

จากการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยดังกล่าวแล้วนี้ อาจจะมีข้อสงสัยอยู่ว่าอำนาจอธิปไตยนั้นมี 3 อำนาจคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ หรืออำนาจอธิปไตยมีอำนาจเดียวเป็นอำนาจสูงสุดของประชาชน เพราะสมัยที่มองเดสกีเยอ ยังมีชีวิตอยู่นั้นก็ไม้อาจทราบว่าองค์กรและบุคคลที่จะใช้อำนาจการบัญญัติกฎหมาย (นิติบัญญัติ) อำนาจทางปฏิบัติการ (บริหาร) และ

¹ ไพอิวาร์ ซึชบาเยม, รัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ เล่ม 1, หน้า 232-233.

อำนาจเกี่ยวกับการตัดสินใจ (ตุลาการ) ในสมัยนั้นจะให้แก่ใคร เพราะยุคของ มองเตสกีเออ ยังไม่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตย ไม่มีการเลือกตั้ง ไม่มีระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดีอย่างทุกวันนี้ แต่แนวความคิดการแบ่งแยก อำนาจของมองเตสกีเออ ทำให้ทราบว่าที่มองเตสกีเออ มีความคิดเห็น ให้มีการแบ่งแยกอำนาจนั้น¹⁴ เกิดจากแนวความคิด ที่จะปกป้องสิทธิเสรีภาพใน ทางการเมือง และสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะมียู่ได้ก็แต่เฉพาะรัฐบาลที่มี และใช้อำนาจแต่เพียงพอดี พ้นจากนี้แล้วก็คือระบอบทรราชย์

มองเตสกีเออ ให้เหตุผลว่า รัฐมีกิจกรรมอยู่ 3 ประเภท และมีการ ใช้อำนาจอยู่ 3 ชนิด คือ อำนาจในการออกกฎหมาย แก้ไขกฎหมายหรือยกเลิกกฎหมาย มีอำนาจปฏิบัติการ เป็นอำนาจที่สอง เพื่อปฏิบัติ เกี่ยวกับกิจกรรมตาม กฎหมายที่ตราขึ้นใช้โดยฝ่ายนิติบัญญัติ อำนาจที่สาม เป็นอำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกิจ การตามกฎหมายแห่งซึ่งในเวลาต่อมาเรียกว่าอำนาจตุลาการ การแยกใช้อำนาจ นี้มองเตสกีเออ ให้ความเห็นว่า การแยกใช้อำนาจนั้นให้มาจนถึงการแบ่งแยก องค์การปฏิบัติการด้วย

จากความเห็น ของมองเตสกีเออในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจของประชาธิปไตย นี้มีอิทธิพลต่อการบัญญัติรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ มาก ประเทศไทยได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับ เช่น ฉบับปี พ.ศ. 2475, 2489, 2490, 2495, 2517, 2518, 2520 ต่างก็บัญญัติให้อำนาจของประชาธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการทางศาล สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2518 นั้น บัญญัติให้พระ มหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน รัฐธรรมนูญ ฉบับต่าง ๆ ของไทยที่กล่าวมานี้แสดงให้เห็นว่าได้แบ่งแยกอำนาจของประชาธิปไตยออกเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการซึ่งแสดงว่าอำนาจ

¹⁴ วิชญ์ วชิญญู, ข้อเสนอแนะบางประการ เกี่ยวกับการนำเอาบทกึ่งแบ่ง แยกอำนาจเป็นหลักในการจำแนกรูปแบบการปกครอง ชนิดต่าง ๆ , วารสารนิติ ศาสตร์, ปีที่ 19 ฉบับที่ 3, 2535, หน้า 162.

อธิปไตยมี 3 อำนาจ ไม่ใช่มีอำนาจเดียวคืออำนาจอธิปไตยเท่านั้น เป็นความคิดที่คลาดเคลื่อนไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของมองเตสกีเออตามที่ได้ศึกษามาแล้ว ต่อมาความคิดเป็นว่าอำนาจอธิปไตยนั้นมีเพียงอำนาจเดียวนั้นแต่แบ่งแยกออกตามหน้าที่ให้องค์กรต่าง ๆ ใช้และให้มีความสัมพันธ์ ควบคุมตรวจสอบถ่วงดุลย์หรือการคานอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายบริหารเป็นส่วนสำคัญที่สุดดังเหตุผลที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่สำหรับฝ่ายตุลาการนั้นให้มีการแบ่งแยกให้เป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญของไทยฉบับต่อมาคือฉบับปี พ.ศ. 2521 และ 2534 (ฉบับปัจจุบัน) ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 3 ว่า "อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้" จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญสองฉบับต่อมามีดังกล่าว ได้บัญญัติให้อำนาจอธิปไตยมีเพียงอำนาจเดียว แต่แบ่งแยกการใช้ อำนาจอธิปไตยออกไปให้องค์กรต่าง ๆ ได้ใช้ตามหน้าที่แห่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยไม่ได้แยกอำนาจอธิปไตยเป็น 3 อำนาจดังเช่นรัฐธรรมนูญในอดีตที่กล่าวมาแล้ว เพราะอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน จึงมีอำนาจเดียวคืออำนาจของประชาชน แต่มีการกำหนดให้มืองค์กรต่าง ๆ ขึ้นมาทำหน้าที่ใช้อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจที่ประชาชนมอบให้ นั้น ซึ่งมีองค์กรนิติบัญญัติองค์กรบริหารและองค์กรตุลาการ หรือที่เราเรียกว่า ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการนั่นเอง จึงเป็นการสอดคล้องกับความคิดเห็นของมองเตสกีเออที่ว่า การแยกใช้อำนาจนั้นหมายถึงการแบ่งแยกองค์กรปฏิบัติกิจการด้วย

จุดสำคัญที่สุดที่มองเตสกีเออมองการปกครองของอังกฤษ คือการมีการปกครองหรือรัฐบาลที่มีลักษณะเป็นกลาง ๆ คือหมายถึงอำนาจที่ไม่มีลักษณะมีอำนาจมากจนเกินไป โดยมองเตสกีเออต้องการชี้ให้เห็นถึงรัฐเสรี เช่น อังกฤษ ราชฎรได้รับกาวค้าประกันเสรีภาพ อันเป็นการคุ้มครองการปกครองของอังกฤษในแบบอุดมคติ ซึ่งนักกฎหมายอังกฤษจำนวนมากได้มองว่ามองเตสกีเออเข้าใจการปกครองอังกฤษผิด เพราะคิดว่าการแบ่งแยกแต่ความจริงแล้วรัฐธรรมนูญอังกฤษนั้นมืองค์กรต่าง ๆ ของรัฐบาลอังกฤษมักจะมีการซ้อนทับกันของหน้าที่ต่าง ๆ อยู่เสมอ เช่น สภาขุนนาง (House of Lords) เป็นทั้งสภาที่สองขององค์กรนิติบัญญัติ และเป็นศาลชั้นสุดท้ายสำหรับการอุทธรณ์สภาองคมนตรี (Privy

Council) มีทั้งอำนาจทางนิติบัญญัติ และอำนาจทางตุลาการตลอดทั้งราชอาณาจักรที่อยู่ภาคพื้นทะเล และอำนาจทั้งสองอย่างเช่นนี้ทั้งสภาขุนนางและสภาองคมนตรี แม้ว่าจะเป็นเรื่องที่เป็นมาแต่อดีต แต่ก็ไม้อาจโต้เถียงได้ว่า กรณีเป็นการขัดกับทฤษฎีมีการแบ่งแยกอำนาจ และเป็นกรรวมอำนาจทั้งสามอย่างไว้ในบุคคลตำแหน่งลอร์ด ชานเซลเลอร์ (Lord Chancellor) ผู้ซึ่งเป็นทั้งประธานสภาขุนนาง เป็นทั้งรัฐมนตรีผู้หนึ่งและตุลาการที่มีตำแหน่งสูงสุด

แต่ถึงแม้ว่า มองเตสกีเออ เข้าใจการปกครองของอังกฤษผิด เพราะคิดว่าการแบ่งแยกอำนาจก็ตาม แต่มองเตสกีเออ มองการปกครองของอังกฤษในอุดมคติที่มีลักษณะกลาง ๆ คืออำนาจทางการเมืองไม่มีลักษณะมีอำนาจมากเกินไปและจากอิทธิพลทางความคิดของมองเตสกีเออนี้จะเห็นว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญของอเมริกา ได้นำเอาความคิดในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ ไปแปลค่อนข้างเคร่งครัด กล่าวคือเน้นการคานกันของ "อำนาจ" หรือองค์กรต่าง ๆ จนออกมาเป็นระบบที่เรียกว่า "ระบบประธานาธิบดี" ทุก "อำนาจ" หรือองค์กรไม่ว่าจะเป็นองค์กรนิติบัญญัติ บริหารหรือตุลาการ ต่างเกี่ยวข้องกับการเมืองและมีที่มาจากประชาชนทั้งสิ้นไม่ว่าทางตรงก็ทางอ้อม ฝ่ายบริหารไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่มีสิทธิเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ส่วนฝ่ายบริหารก็ไม่มีสิทธิยุบสภา ไม่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย ประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก เพราะรัฐธรรมนูญได้กำหนดขอบเขตมาจำกัดไว้แน่นอนชัดเจน ดังนั้นการคานอำนาจประธานาธิบดีกระทำได้โดยให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายมาจำกัดอำนาจประธานาธิบดี จากการมีระบบ Impeachment

สำหรับการคานอำนาจในระบบรัฐสภา ซึ่งประเทศอังกฤษเป็นแม่แบบนั้นชี้ให้เห็นถึงความร่วมมือกันของอำนาจหรือองค์กรต่าง ๆ มากกว่าจะเป็นการคานกันอย่างเคร่งครัดหรือเด็ดขาดโดยไม่สามารถตรวจสอบซึ่งกันและกัน คือฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร ในทางตรงกันข้าม ฝ่ายบริหารก็ไม่มีสิทธิยุบสภา เป็นต้น ความร่วมมือกันขององค์กรต่าง ๆ ในระบบรัฐสภานั้นจะเห็นได้จากการยอมให้สมาชิกสภาเป็นรัฐมนตรี ในขณะที่เด็กรักกันกับที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงทำให้คน ๆ เดียวสามารถเป็นทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารด้วย การเสนอร่างกฎหมายนั้นกระทำได้ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและ

ฝ่ายบริหาร แต่ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ฝ่ายนิติบัญญัติจะเสนอ
 ได้ต้องให้หัวหน้าฝ่ายบริหารรับรองก่อน ในระบบรัฐสภาอังกฤษนั้น บางกรณีเป็น
 ความร่วมมือทั้งสามฝ่ายคือตำแหน่ง Lord Chancellor เป็นทั้งประธานสภา
 ขุนนาง เป็นประมุขของฝ่ายตุลาการ และเป็นรัฐมนตรีด้วย

ในระบบรัฐสภาอังกฤษนั้น ฝ่ายบริหารไม่ได้รับผิดชอบในทางกรการเมือง
 ต่อประชาชนโดยตรง เช่นระบบประธานาธิบดี แต่รับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น
 ฝ่ายนิติบัญญัติจึงสามารถเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ ขณะ
 เดียวกันฝ่ายบริหารก็มีอำนาจยุบสภา หลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเยอ
 จึงควรมีลักษณะไม่ได้แยกอำนาจอธิปไตยหรือแยกหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ใน
 การใช้อำนาจอธิปไตยออกจากกันโดยสิ้นเชิงในลักษณะที่ให้องค์กรต่าง ๆ เหล่านี้มีความ
 สัมพันธ์กันทั้งในแง่ความร่วมมือ และอาจตรวจสอบซึ่งกันและกันโดยมีประชาชน
 เป็นผู้ควบคุมในขั้นสุดท้ายภายใต้ระบบเลือกตั้งและวิธีกาอื่น ๆ เช่น การออก
 เสียงลงประชามติ (referendum) และงดออกของสมาชิกอื่น ๆ เป็นต้น

จากการศึกษา การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย และความสัมพันธ์ของ
 องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยตามที่กล่าวมาแล้ว ทั้งในระบบรัฐสภา และระบบ
 ประธานาธิบดีนั้น จึงทำให้เกิดปัญหาว่าการแบ่งแยกอำนาจ ควรแบ่งแยกเด็ดขาด
 หรือไม่เด็ดขาด

จากการศึกษาที่ได้ศึกษาจากรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันและ
 อดีตจะพบว่ามี การแบ่งแยกอำนาจในลักษณะตามอำนาจกันเป็น 2 แบบ ดังนี้

1. แบบที่หนึ่ง มีการคานอำนาจ ในลักษณะแบ่งแยกอำนาจออกไป
 เด็ดขาดการแบ่งแยกแบบเด็ดขาดนี้มีอยู่ในรัฐธรรมนูญของอเมริกา และบรรดา
 ประเทศต่าง ๆ ในละตินอเมริกาคืออเมริกากลาง อเมริกาใต้ และบางประเทศ
 ในทะเลคาริเบียน ประเทศในละตินอเมริกาได้เลียนแบบจากรัฐธรรมนูญอเมริกา
 แต่ก็ไม่เหมือนกับรัฐธรรมนูญของอเมริกาเสียทีเดียวนัก วิธีปฏิบัติในรายละเอียด
 ก็แตกต่างกันไปบ้าง¹⁶

¹⁶ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ เล่ม 1 หน้า 272-273.

2. แบบที่สอง แยกอำนาจออกไปแต่ไม่ได้ขาดเหมือนอย่างระบบแรกคือยอมให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน คานอำนาจ โดยการตรวจสอบถ่วงดุลย์

1. แบบการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกไปโดยเด็ดขาด

ระบบแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการจะไม่เข้ามาเกี่ยวข้องกับเลย ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นเป็นไปได้ยาก แม้ในรัฐธรรมนูญอเมริกาซึ่งถือหลักการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดหรือค่อนข้างเด็ดขาดก็ยังยอมให้มีการเกี่ยวข้องกับบ้างการแบ่งแยกเด็ดขาดนั้นพิจารณาได้คือ¹⁰

- 1) วิธีการที่จะไม่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ
- 2) วิธีการที่จะไม่ให้ ฝ่ายบริหารเกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ
- 3) วิธีการที่จะไม่ให้ ฝ่ายตุลาการเกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร

การแบ่งแยกอำนาจให้องค์กรต่าง ๆ ใช้อำนาจออกไปโดยแบบเด็ดที่กล่าวมาแล้วนี้ ผู้เขียนจะไม่ขอกล่าวในเวลาและที่ใด เนื่องจากเป็นรูปแบบของระบบประธานาธิบดีซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับวิภาษานีพจน์ เวียงไถ่ นักเขียนแต่ยกมาประกอบให้เห็นความแตกต่างกับระบบรัฐสภาพลเป็นทีที่เข้าใจ

2. การแบ่งแยกการใช้อำนาจออกไปโดยแบบไม่เด็ดขาด

ความชัดเจนในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาดนี้ มีที่มาจากประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรกที่มีการปกครอง โดยจัดให้องค์กรที่ใช้อำนาจออกไปโดยนั้นมีการถ่วงดุลย์ (Check & Balance) กัน โดยเฉพาะองค์กรนิติบัญญัติกับองค์กรบริหารมีความจำเป็นที่จะต้องมีการคานอำนาจกันอย่างยิ่ง เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติอำนาจขึ้นกระทั่ถามคณะรัฐมนตรี หรือเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติ

¹⁰ พุตุต แสงสุภัท, คำบรรยายการเมืองรัฐธรรมนูญ พุทศักราช 2475-2495, หน้า 93-94.

ไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร หรือการตั้งคณะกรรมการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร เป็นต้น ฝ่ายบริหารที่มีอำนาจผูกมัดได้ ประเพณีของอังกฤษที่สำคัญอย่างหนึ่งคือฝ่ายบริหารจะลาออกจากตำแหน่งถ้าหากไม่ได้รับความไว้วางใจหรือสนับสนุนจากสมาชิกบางเพียงพล Sir Robert Walpole ปรมาภิรัฐมนตรีของอังกฤษคนแรกที่ได้ลาออกจากตำแหน่งเพราะสมาชิกไม่เห็นด้วยในกิจการรวมบางอย่างของรัฐบาลเมื่อ พ.ศ. 1742 อันเป็นประเพณีหรือขบวนการนิยมที่สำคัญที่สุดในรัฐบาลอังกฤษ¹⁷

รัฐธรรมนุญของประเทศต่าง ๆ จำนวนมากได้นำวิถีการปกครองแบบระบบรัฐสภาของอังกฤษไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศตนซึ่งรวมทั้งประเทศด้วยได้โดยมีหลักการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาด ทั้งนี้เพื่อต้องการใช้อำนาจหน้าที่โดยของฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหารที่ควบคุมดูแลเอง ด้วยการควบคุมตรวจสอบ ถ่วงดุลย์ (Check & Balance) ซึ่งกันและกัน เพื่อให้ถ่วงกันไว้ให้องค์การใดองค์การหนึ่งใช้อำนาจอภิปไตยที่เหนือกว่ากัน แต่ในความเป็นจริงแล้วเป็นการยากที่จะให้ทั้งสององค์การมีดุลยภาพหรือมีอำนาจเท่ากัน โดยไม่มีองค์ใดขององค์การหนึ่งใช้อำนาจอภิปไตยที่เหนือกว่ากันที่ได้ศึกษาดูปรากฏว่า องค์การบริหารจะมีอำนาจที่เหนือกว่าองค์การนิติบัญญัติเสมอเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นประเทศอังกฤษปัจจุบันซึ่งรัฐสภาจะเป็นสถานที่แสดงออกทางการเมือง รวมทั้งมีการผูกพันของเหล่าต่าง ๆ แตกต่างจากรัฐสภาอังกฤษในอดีตมากที่มีการกล่าวกันว่ารัฐสภาอังกฤษมีความเข้มแข็งมากสามารถทำอะไรได้ทุกอย่าง ซึ่งจะได้กล่าวในบทต่อไปที่ว่าด้วยระบบรัฐสภา การแบ่งแยกการใช้อำนาจอภิปไตยไม่เด็ดขาดนั้นมีวิถีการ ดังนี้

- 1) วิถีการให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร เพื่อเป็นการถ่วงดุลย์ตรวจสอบ (Check & Balance) ตามอำนาจกัน วิถีการดังกล่าวได้มีบัญญัติในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ พอสรุปได้ดังนี้

¹⁷ ดีเวก อีกันตาม, หนังสือกฎหมายรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งสมาชิกสภา, ภาค 3, ๒๔๔๒, หน้า ๒๕.

ก. การแต่งตั้งฝ่ายบริหาร¹⁴ ต้องได้รับความยินยอมจากฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ แล้วแต่มีบทบัญญัติให้การใช้อำนาจอธิปไตยขององค์กรต่าง ๆ เกี่ยวพันกันมากบ้างน้อยบ้าง เพื่อให้การใช้อำนาจอธิปไตยมีความสมดุลกันเพื่อมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจอธิปไตยจนกลายเป็นเผด็จการไป ในการกล่าวถึงเรื่องการบริหารใช้อำนาจอธิปไตยไม่เด็ดขาดนี้ จะกล่าวเฉพาะขององค์กรนิติบัญญัติหรือเรียกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ กับองค์กรบริหารหรือเรียกว่าฝ่ายบริหาร เท่านั้น ส่วนองค์กรตุลาการหรือฝ่ายตุลาการเป็นองค์กรที่รักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงควรให้เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระมิให้องค์กรทั้งสองที่กล่าวแล้วเข้ามาแทรกแซงได้

การแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยแบบไม่เด็ดขาดนั้น จะมีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่า การแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีนั้นจะต้องได้รับความยินยอมจากสภานิติบัญญัติเสียก่อนจึงจะบริหารราชการแผ่นดินได้ ส่วนการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี ประมุขของประเทศเป็นผู้แต่งตั้ง การแต่งตั้งโดยประมุขนี้เป็นแต่เพียงแบบพิธี เพราะจะแต่งตั้งได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากสภานิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญไว้มาร์ชของเยอรมันฉบับ ค.ศ. 1919 ได้บัญญัติให้ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง ส่วนรัฐมนตรีอื่น ๆ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอรายชื่อแล้วประธานาธิบดีเป็นผู้ประกาศแต่งตั้ง และคณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินด้วยความรับผิดชอบต่อสภาไรชส์ตาค (Reichstag) รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับ ค.ศ. 1947 มาตรา 45 วรรค 3 บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะได้รับการแต่งตั้งในเมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับความไว้วางใจจากสมัชชาแห่งชาติ

¹⁴ คำว่า แต่งตั้งฝ่ายบริหารที่กล่าวไว้ในข้อ ก. นั้น หมายถึงการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าและมีรัฐมนตรีอื่น ๆ ประกอบเป็นองค์คณะ ไม่ได้หมายถึงการแต่งตั้งประมุขของประเทศ เพราะการปกครองตามการแบ่งแยกอำนาจไม่ได้เด็ดขาดนั้น ประมุขของประเทศมิได้ใช้อำนาจปกครองโดยตนเองแต่มีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แทน

รัฐธรรมนูญอิตาลี ฉบับ ค.ศ. 1947 มาตรา 94 วรรคแรกบัญญัติให้ คณะรัฐมนตรีจะต้องได้รับความเห็นชอบไว้วางใจจากสภา

จากที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าระบบการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาดนั้น การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรีจะต้องได้รับความไว้วางใจจากสภานิติบัญญัติ การที่สภานิติบัญญัติจะให้ความไว้วางใจ ก็ต่อเมื่อฝ่ายบริหารได้แถลงนโยบายหรือโครงการให้ฝ่ายนิติบัญญัติทราบ สำหรับการแต่งตั้ง คณะรัฐมนตรีในประเทศอังกฤษ จะต้องได้รับความเห็นชอบ หรือไว้วางใจจาก สภานิติบัญญัติ ซึ่งแต่เดิมนั้นประเทศอังกฤษให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอน แต่ในประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะแตกต่างจากอังกฤษคือ ประธานาธิบดีเป็นผู้ ระบุชื่อผู้ที่สมควรเป็นนายกรัฐมนตรี และคนที่ประธานาธิบดีกำหนดนั้นจะต้อง ทอลเวลาไปปรึกษากับหัวหน้าพรรคการเมืองอื่น ๆ เพื่อรวบรวมพรรคการเมือง ต่าง ๆ จนมีเสียงข้างมากในสมัชชาแห่งชาติเสียก่อน จึงได้รับการแต่งตั้งตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีจะต้องไปแถลงนโยบายต่อสมัชชาแห่งชาติ หาก นายกรัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจ จากสมัชชาด้วยคะแนนเสียงข้างมากอย่าง เด็ดขาดคือ เกินกว่าครึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดแล้ว ประธานาธิบดีก็จะระบุชื่อ คนอื่นต่อไป แต่ถ้าหากนายกรัฐมนตรีได้รับความไว้วางใจจากสมัชชาแห่งชาติด้วย คะแนนเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดแล้ว ประธานาธิบดีก็จะประกาศตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่น ๆ แต่ภายหลังจากการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีแล้วสมาชิก สมัชชาแห่งชาติอาจขอเปิดอภิปรายในนโยบายทั่วไป ซึ่งอาจมีผลเป็นการลงมติไม่ ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีก็ได้

ข. ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเอารัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง โดยการ ขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

ในการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยไม่เด็ดขาดนั้น ฝ่ายนิติ บัญญัติมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารโดยการคานอำนาจด้วยการถ่วงดุลย์ ตรวจสอบ ฝ่ายบริหารได้ซึ่งมาตรการที่สำคัญที่สุดของฝ่ายนิติบัญญัติคือ การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ผลของการเปิดอภิปราย อาจมีผลให้รัฐมนตรีทั้งคณะหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งต้องออกจากตำแหน่ง

การเปิดอภิปรายทั่วไป ดังที่กล่าวนี้มีบางประเทศมีวิธีการ อยู่สองวิธีคือ การเปิดอภิปรายโดยไม่ต้องลงมติอย่างหนึ่ง การเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่ต้องลงมตินั้น ก็เพื่อยังค้ำให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งหรือรัฐมนตรีทั้งคณะแถลง ข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นและเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคนได้ซักถามรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างละเอียดทุกแง่มุม ส่วนการเปิด อภิปรายทั่วไปแล้วลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นวาระบุคคลหรือทั้งคณะนั้นมีลักษณะ คล้าย ๆ กันอย่างแรก แต่มีผลต่างกันคือ อย่างแรกนั้นไม่มีผลทำให้รัฐมนตรีคน หนึ่งคนใดหรือทั้งคณะต้องลาออกจากตำแหน่งแต่มีผลต่อภาวะเลือกตั้งในคราวต่อไป รัฐบาลอาจพ้นจากตำแหน่งแล้วเลือกตั้งได้ส่วนผลของอย่างหลังนั้นอาจแบ่งได้ 2 อย่างคือ ถ้าหากฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายแพ้เนื่องจากสมาชิกสภาส่วนมากลงมติไม่ไว้วางใจ มี ผลให้รัฐมนตรีทั้งคณะหรือเป็นวาระบุคคลต้องลาออกจากตำแหน่ง แต่ถ้าฝ่ายรัฐมน ตรีเป็นฝ่ายชนะคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ หรือรัฐมนตรีที่ถูกเปิดอภิปรายก็อยู่ในตำแหน่ง ต่อไป

ค. ฝ่ายนิติบัญญัติมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี เพื่อให้รัฐมนตรีตอบ ชี้แจงเกี่ยวกับข้อนโยบาย หรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารประเทศ การตั้ง กระทู้ถามเป็นวิธีการควบคุมอำนาจฝ่ายบริหารที่สำคัญเช่นกัน เพราะเป็นเครื่องมือ สำคัญที่จะแสดงให้เห็นถึงความบกพร่องของฝ่ายบริหารซึ่งประชาชนทั่วไปไม่อาจที่ จะรู้ได้ เพราะการตั้งกระทู้ถามเป็นการบังคับให้ฝ่ายบริหารจำต้องแถลงข้อเท็จจริงหรือข้อนโยบายต่าง ๆ โดยเปิดเผย ทำให้ประชาชนได้ยินได้ฟังด้วย และมี ผลอาจทำให้ฝ่ายรัฐบาลพ้นจากตำแหน่งแล้วเลือกตั้งควรวินิจฉัยได้

ง. ฝ่ายนิติบัญญัติมีสิทธิตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญไปตรวจสอบสภาว ะกระทำของฝ่ายบริหาร

การตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ ไปตรวจสอบสภาวกระทำของ ฝ่ายบริหารนั้น นับว่าเป็นวิธีที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้มีโอกาสตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ใกล้ชิด อีกวิธีหนึ่ง ทำให้ฝ่ายบริหารต้องมีความระมัดระวังตัวต่อสภาวกระทำใด ๆ ให้อยู่ในขอบเขตหรือปราศจากความทุจริตรัฐบรรณูแบบบางประเทศได้บัญญัติให้อำนาจ แก่สมานิติบัญญัติมีอำนาจสอบสวน การกระทำของฝ่ายบริหาร บางประเทศไม่ได้ บัญญัติให้อำนาจแก่สมานิติบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น ประเทศอังกฤษ (ไม่มีรัฐ

กรรมบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร) ฝรั่งเศส ในประเทศอังกฤษสภาขุนนางและสภาสามัญอาจตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาเรื่องใด ๆ ที่รัฐสภาต้องทราบได้ ส่วนประเทศฝรั่งเศสอำนาจสอบสวนของสภานิติบัญญัติมีกว้างขวางมาก โดยอาศัยหลักที่ว่าเป็นอำนาจที่สมาชิกสภาได้จากราษฎรผู้เลือกตั้ง ให้ความคุ้มครองแผ่นดิน และจากหลักที่ว่ารัฐมนตรีทั้งคณะและเป็นราชบุคคลต้องรับผิดชอบต่อสภา สภานิติบัญญัติจึงมีสิทธิตั้งคณะกรรมการวิสามัญ สอบสวนกิจการใด ๆ ของฝ่ายบริหารได้เกือบทั้งหมด

ประเทศที่มีบทบัญญัติ ให้อำนาจแก่สภานิติบัญญัติที่ควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น ประเทศเบลเยียม ญี่ปุ่น ไทย เป็นต้น รัฐธรรมนูญเบลเยียมฉบับ ค.ศ. 1831 มาตรา 40 บัญญัติให้สภาแต่ละสภามีอำนาจที่จะทำการสอบสวนปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับสภาและรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ฉบับ ค.ศ. 1947 มาตรา 62 บัญญัติให้สภาแต่ละสภามีอำนาจที่จะทำการสอบสวนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารแผ่นดิน ในการที่จะเรียกบุคคลใดมาให้การเพื่อเป็นพยานหลักฐานและอาจเรียกเอกสารต่าง ๆ มาแสดงด้วยก็ได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (ฉบับปัจจุบัน) มาตรา 153 บัญญัติว่า สภานิติบัญญัติมีอำนาจเลือกสมาชิกของคณะกรรมาธิการวิสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญ โดยให้คณะกรรมาธิการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงได้

จ. ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน การมีอำนาจดังกล่าวนี้ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้มีโอกาสควบคุมฝ่ายบริหารทางอ้อม การที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเหนือฝ่ายบริหาร เพราะถ้าฝ่ายนิติบัญญัติไม่อนุมัติงบประมาณแล้ว ฝ่ายบริหารก็จะดำเนินการอย่างใด ๆ ไม่ได้

นอกจากฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจอนุมัติงบประมาณแผ่นดินแล้ว ยังมีอำนาจควบคุมการใช้จ่ายเงินฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายบริหารได้จ่ายเงินไปโดยที่ลิสต์ที่ทุจริตและถูกต้องตามกฎหมาย ประเทศต่าง ๆ จึงมีการแต่งตั้งศาลทวิภาคกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารและรายงานต่อสภาให้ทราบต่อไป

ในประเทศอังกฤษมีการควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารโดยมีสถาบัน 2 สถาบันคือ Office of Comptroller and Auditor General and Committee on Account โดยให้สถาบันแรก มีหน้าที่ที่จะต้องควบคุมการใช้จ่ายเงิน ของฝ่ายบริหารว่าได้มีการใช้จ่ายเงินถูกต้องตามงบประมาณหรือไม่ ส่วนสถาบันหลังนั้นประกอบด้วยสมาชิก 15 นาย มีหน้าที่ตรวจสอบรายงานของสถาบันแรกแล้วรายงานต่อสภาว่าฝ่ายบริหารได้ใช้จ่ายเงินไปถูกต้องตามกฎหมายและประหยัดหรือไม่

ในประเทศอเมริกามีสมุหบัญชีใหม่ (Comptroller General) แห่งสหรัฐเป็นหัวหน้าใหญ่มีหน้าที่เกี่ยวกับการบัญชีทั้งหมดที่เกี่ยวกับรัฐบาลทำการตรวจสอบบัญชีรายจ่ายทั้งสิ้นของสหรัฐและของเจ้าพนักงานเก็บเงิน

๖. ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจฟ้องร้องฝ่ายบริหารเพื่อลงโทษในกรณีที่ฝ่ายบริหารกระทำผิด เก่าที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ แล้วมีวิธีการที่แตกต่างกันอยู่ 2 วิธีคือ

วิธีที่ 1 มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ให้อำนาจแก่สมานิติบัญญัติปลดฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่ง แล้วให้เป็นที่ปรึกษาของเจ้าพนักงานจัดการจับกุมและฟ้องร้องต่อศาล เช่น รัฐธรรมนูญอเมริกา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจฟ้องร้องประธานาธิบดี และเจ้าพนักงานพลเรือนแห่งสหรัฐในเมื่อถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดหน้าที่ สมาชิกสูงจะเป็นผู้วินิจฉัยค่าฟ้องนั้นและมีอำนาจปลดจากตำแหน่ง หลังจากนั้นอาจถูกฟ้องร้องให้ศาลพิจารณาคดีความผิดได้

วิธีที่ 2 มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ให้อำนาจแก่สมานิติบัญญัติฟ้องร้องฝ่ายบริหาร และมีอำนาจพิจารณาคดีตัดสินชี้ขาดความผิดนั้น เสมือนหนึ่งเป็นศาล หรือบางที่สมานิติบัญญัติตั้งศาลพิเศษให้เป็นผู้พิจารณาคดีตัดสินชี้ขาด เช่น ในประเทศอังกฤษสมัยก่อน รัฐสภาที่มีอำนาจฟ้องร้องรัฐมนตรีที่กระทำผิดกฎหมาย ซึ่งเรียกว่า Impeachment และรัฐสภาที่มีอำนาจที่จะพิจารณาคดีและตัดสินชี้ขาด เสมือนหนึ่งเป็นศาล แต่ปัจจุบันรัฐสภาไม่ได้ใช้อำนาจเช่นนั้นแล้ว

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ฉบับ ค.ศ. 1875 ให้อำนาจให้สภาล่างมีอำนาจฟ้องร้องประธานาธิบดีในกรณีความผิดฐานหมิ่น แล้วให้สภาสูงเป็นผู้พิจารณาคดีตัดสินลงโทษประธานาธิบดี ในปัจจุบันมีรัฐธรรมนูญ ของประเทศละตินอเมริกาบางประเทศให้อำนาจแก่สมานิติบัญญัติที่จะพิจารณาโทษฝ่ายบริหาร

**ถอดพิมพ์และค้นย่นเสนอ
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต**

ได้เสมือนหนึ่งเป็นศาล เช่น รัฐธรรมนูญปานามา ฉบับ ค.ศ. 1964 บัญญัติให้ สมิชชานแห่งชาติมีอำนาจกล่าวหาและฟ้องร้องประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐในความ ผิดกันใต้กระทำล่วงละเมิดกฎหมายและรัฐธรรมนูญและสมัชชานแห่งชาติ ก็มีอำนาจ ที่จะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นด้วย ส่วนในกรณีที่สภาไม่ได้ใช้อำนาจพิจารณาพิพากษา ด้วยตนเอง แต่ได้ตั้งศาลพิเศษนั้นก็มิใช่ว่าอย่างเช่น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับ ค.ศ. 1946 บัญญัติให้สมัชชานแห่งชาติแต่งตั้งตุลาการศาลยุติธรรมชั้นสูงโดยบัญญัติไว้ใน กฎหมายพิเศษ ประธานาธิบดีของฝรั่งเศสอาจจะถูกฟ้องร้องโดยสมัชชานแห่งชาติ ต่อศาลนี้ได้ ในกรณีที่มีความผิดทางอาญา

ข. การแต่งตั้งข้าราชการชั้นสูง จะต้องได้รับความยินยอมจาก ฝ่ายนิติบัญญัติตามปกติแล้วการแต่งตั้งข้าราชการนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่าย บริหาร เพราะฝ่ายบริหารเป็นผู้มีหน้าที่ปฏิบัติกรทำให้เป็นไปตามกฎหมาย ที่ฝ่ายนิติ บัญญัติได้ตราออกมา อกต่างหากก็ตามรัฐธรรมนูญของบางประเทศจะบัญญัติให้อำนาจ สภานิติบัญญัติ เป็นผู้ที่มีอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องในการแต่งตั้งข้าราชการได้ ซึ่งส่วน ใหญ่แล้วจะเป็นตำแหน่งที่ข้าราชการระดับสูง โดยจะต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติให้ความ ยินยอมเสียก่อนเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้ควบคุมฝ่ายบริหาร ตำแหน่ง ที่สำคัญที่สุดที่ ต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติยินยอมด้วยนั้น เท่าที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญหลาย ประเทศได้แก่ ตำแหน่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าว มีหน้าที่ที่ตรวจตราการใช้จ่ายเงินฝ่ายบริหาร ว่าได้มีการใช้จ่ายเงินไปโดยถูกต้อง ตามงบประมาณหรือไม่ ตำแหน่งเช่นนี้ถ้าหากให้ฝ่ายบริหารแต่งตั้งฝ่ายเดียว ฝ่ายบริหารก็จะแต่งตั้งบุคคลที่เป็นพรรคพวกของตนเอง จะทำให้คณะกรรมการ ดังกล่าวไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ของตนโดยสุจริตได้ รัฐธรรมนูญของบางประ เเศจึงได้มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ที่สามารถเข้าไปเกี่ยวข้องกับการ แต่งตั้งข้าราชการระดับสูงได้ เช่น รัฐธรรมนูญของสหภาพพม่าฉบับ ค.ศ. 1947 มาตรา 129 บัญญัติให้อธิบดีกรมตรวจเงินแผ่นดิน ได้รับการแต่งตั้งจากประธานา ชิบตี ด้วยการปรึกษาหารือกับนายกรัฐมนตรี และต้องได้รับความเห็นชอบจาก รัฐสภา รัฐธรรมนูญเบลเยียมฉบับ ค.ศ. 1831 มาตรา 116 บัญญัติให้สมาชิก ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้รับการแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สำหรับประเทศที่ถือเอาการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด เช่น รัฐธรรมนูญของสหรัฐ

อเมริกาที่มีบทบัญญัติ เช่นว่านี้เหมือนกัน มีวิธีการบางอย่างให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเหนือฝ่ายบริหารคือการแต่งตั้งข้าราชการตำแหน่งสำคัญ ๆ จะต้องได้รับความยินยอมจากสภาสูงเสียก่อน เช่น ตำแหน่งทูต

สำหรับประเทศไทยนั้นก็มีข้าราชการตำแหน่งที่สำคัญ ๆ บางตำแหน่งที่จะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภาเสียก่อนแล้วจึงจะแต่งตั้งได้ ซึ่งในปัจจุบันนี้มีอยู่ด้วยกัน 3 ตำแหน่ง คือ

1. เลขาธิการคณะกรรมาธิการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ แต่งตั้งตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ตามมาตรา 11 วรรคท้าย¹⁰

2. เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่งตั้งตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

3. ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน แต่งตั้งตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522

นอกจากการแต่งตั้งตำแหน่งสำคัญ ๆ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ยังมีคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ก่อนจะแต่งตั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจากว่าคณะกรรมการบางคณะถือว่าเป็นกรรมาธิการที่จะต้องปฏิบัติงานให้มีความโปร่งใสแก่ประชาชน ซึ่งมักจะเป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้อง ในการค้าเงินงานของฝ่ายบริหาร เพื่อเป็นเกราะป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารแต่งตั้งบุคคลที่จะฉ้อโกงให้แก่ฝ่ายบริหาร หรือเป็นบุคคลที่มีประวัติและความประพฤติไม่เหมาะสม กฎหมายจึงให้อำนาจแก่

¹⁰ มาตรา 11 วรรคท้าย "การแต่งตั้ง เลขาธิการต้องได้รับความเห็นชอบของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร"

รัฐสภาที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบเสียก่อน คณะกรรมการเหล่านี้ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เรียกโดยย่อว่า "คณะกรรมการ ป.ป.ป."^{๕๐} และคณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์)

การแต่งตั้งตำแหน่งสำคัญ ๆ มีด้วยกัน 3 ตำแหน่ง ตามที่กล่าวแล้ว และการแต่งตั้งคณะกรรมการ 2 คณะนั้น เมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว จึงถวายพระมหามหัตวิชัยเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่กล่าวมาแล้วนั้นได้

๓. สภานิติบัญญัติมีอำนาจกันกัน ให้อ่างกฎหมายที่ได้รับการยกยั้งจากฝ่ายบริหารประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

รัฐธรรมูญ ของแต่ละประเทศส่วนมากแล้วจะมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารโดยประมุขของประเทศ สามารถที่จะยกยั้งกฎหมายก่อนที่จะประกาศใช้ได้ กล่าวคือเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติได้ลงมติให้ผ่านร่างกฎหมายเพื่อเตรียมที่จะประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไปนั้น จะต้องนำร่างกฎหมายนั้นไปให้ประมุขของประเทศเพื่อลงนามประกาศใช้ ถ้าประมุขของประเทศลงนามประกาศใช้ตามที่สภาเสนอ ร่างกฎหมายนั้นก็จะมีผลเป็นกฎหมายที่สมบูรณ์ แต่น้ำประมุขของประเทศไม่ประกาศใช้ ร่างกฎหมายนั้นก็ยังไม่จะมีผลเป็นกฎหมาย ซึ่งเท่ากับว่าร่างกฎหมายดังกล่าวถูกยับยั้งโดยประมุขของประเทศ การยกยั้งกฎหมายเช่นนี้มีปรากฏใน

^{๕๐} พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 บรรทัดท้าย "ประธานกรรมการและกรรมการให้แต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการจากบุคคล ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริต และมีความรู้ความสามารถในวิชา การทวิถึงการต่าง ๆ ด้วยความเห็นชอบของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร"

รัฐธรรมนูญแทบทุกประเทศ แม้แต่ประเทศที่ถือระบบการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด แต่อย่างไรก็ตามการทับทึงกฎหมายของประมุขของประเทศนี้ ไม่ใช่เป็นถาวรยับยั้ง อย่างเด็ดขาด แต่เป็นการยับยั้งเพียงสะดุดอยู่ที่ชั่วคราวเท่านั้น เพราะว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจนำร่างกฎหมายขึ้นขึ้นไปอีกครั้งต่อประมุขของประเทศ หลังจากที่ไม่ได้รับการประกาศใช้ การทับทึงร่างกฎหมายดังกล่าวจะต้องมีการลงมติขึ้นขึ้นให้ผ่านร่างกฎหมาย โดยได้รับคะแนนเสียงที่มากกว่ากึ่งหนึ่งจะมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศเช่นกัน เช่น รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา มาตรา 7 หมวด 2²¹ หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2534 มาตรา 89²² นอกจากที่กล่าวมาแล้วนี้ ก็ยังมีรัฐธรรมนูญบางประเทศที่ได้กำหนดคะแนนเสียงไว้ว่าจะต้องมีคะแนนเสียงเท่าใด จึงจะขึ้นขึ้นให้ร่างกฎหมายนั้นมีผลอย่างสมบูรณ์ เช่น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน (ค.ศ. 1946)

²¹ รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา มาตรา 7 หมวด 2 "ให้เสนอร่างกฎหมายทุกฉบับที่ผ่านสภาทั้งสองแล้วไปยังประธานาธิบดี เพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายถ้าประธานาธิบดีไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ส่งร่างกฎหมายนั้นกลับไปยังสภาที่ริเริ่มกฎหมายนั้น สภานั้นจะได้พิจารณาว่าร่างกฎหมายใหม่ถ้าสภามีมติขึ้นขึ้นให้ผ่านร่างกฎหมายนั้นด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของแต่ละสภาก็ให้ร่างกฎหมายนั้นมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 89 "ร่างพระราชบัญญัติใด พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภาหรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภาลงมติกันขึ้นตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระกษัตริย์มิได้ทรงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวัน ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ เสมือนว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว"

หรือรัฐธรรมนูญอิตาลี ฉบับปัจจุบัน (ค.ศ. 1947) เป็นต้น ซึ่งในกรณีเช่นนี้ต้องใช้
คะแนนเสียงธรรมดา^{๒๖}

2. วิธีให้ฝ่ายบริหารเข้าไปเกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติ

รัฐธรรมนูญของประเทศที่ถือหลักการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาด
นั้นมีวิธีการต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารเข้าไปเกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติดังนี้

ก. ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจยุบสภาสภาผู้แทนฯ ได้มีผลทำให้สมาชิกสภา
ผู้แทนฯ ต้องลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ การยุบสภาผู้แทนฯ นั้นอาจมีวิธีการ
ยุบโดยวิธีอื่น ๆ อีกก็ได้ เช่น มีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญออสเตรเลีย ฉบับ
ค.ศ. 1920 มาตรา 20 บัญญัติให้สภาผู้แทนชาติ อาจออกกฎหมายยุบตัวเองได้
มีบางประเทศเมื่อมีการตกลงแก้ไขรัฐธรรมนูญแล้วก็ถือว่า สภานิติบัญญัติยุบตัวเอง
ไปในตัว เช่น รัฐธรรมนูญ เดนมาร์ค ฉบับ ค.ศ. 1915 มาตรา 194 ส่วน
รัฐมนตรีไวมาร์ของเยอรมัน ฉบับ ค.ศ. 1919 มาตรา 43 บัญญัติมีความว่า หาก
ประชาชนผู้ลงประชามติปฏิเสธให้มีการเพิกถอนประธานาธิบดีนั้นขึ้นใหม่ และมี
ผลเป็นการยุบสภาไรชส์ตาคแล้ว ก็เท่ากับว่าประชาชนได้เลือกตั้งประธานาธิบดี
นั้นขึ้นใหม่ และมีผลเป็นการยุบสภาไรชส์ตาคไปในตัวทันที

ตามปกติสมาชิกสภานิติบัญญัติไม่ต้องการให้มีการยุบสภา เพราะเมื่อมี
การยุบสภาแล้วก็ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ สมาชิกสภาต้องเสี่ยงต่อการเลือกตั้ง
เพราะไม่แน่ใจว่าตนจะได้รับเลือกเข้ามาอีกหรือไม่ และการเลือกตั้งในแต่ละ
ครั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก สำหรับการรณรงค์หาเสียงด้วยเหตุดัง
กล่าว จึงทำให้ฝ่ายบริหารใช้วิธีการยุบสภาเป็นเครื่องมือที่จะทำให้ฝ่ายบริหารมี
โอกาสควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติได้เป็นอย่างดี ในบางครั้งฝ่ายบริหารหรือให้ความร่วม
มือกับฝ่ายบริหารตามที่ฝ่ายบริหารต้องการได้

การยุบสภานี้ ในประเทศที่ถือหลักการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาด ย่อม
มีอยู่กันทุกประเทศ มียกเว้นบางประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญนอร์เวย์ ไม่มีบทบัญญัติ

^{๒๖} ประชิด ประดับสุข, การแบ่งแยกอำนาจ, วิทยานิพนธ์ ปรินซ์ญา
มหาบัณฑิตคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒, หน้า 71.

กล่าวถึงการยุบสภาไว้เลย นอกจากนั้นการยุบสภาที่มีเงื่อนไขต่าง ๆ กัน บางทีก็ไม่มีเงื่อนไขแต่อย่างใด ในประเทศอังกฤษ การยุบสภาในประเทศที่ไม่มีเงื่อนไขแต่อย่างใดเลย และมีการยุบสภาบ่อย ๆ มีอยู่บ่อยครั้งมากที่สภานิติบัญญัติ (สภาสามัญ) จะมีอายุครบ 5 ปีเต็ม (สภาสามัญอังกฤษมีอายุ 5 ปี) ทั้งนี้เพราะสภาสามัญจะถูกฝ่ายบริหารยุบสภาก่อนที่จะครบกำหนดตามวาระเสมอ สำหรับรัฐ

ธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 การยุบสภาที่ไม่มีเงื่อนไขอย่างไรเช่นกัน มาตรา 112 บัญญัติว่า "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่"

ประเทศที่มีการยุบสภาที่มีเงื่อนไข เช่น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ฉบับ ค.ศ. 1946 กำหนดเงื่อนไขการยุบสภาไว้ในมาตรา 51 ว่า "อำนาจในระยะเวลา 18 เดือน ได้มีวิกฤตการณ์ทำให้คณะรัฐมนตรีต้องลาออกไปถึงสองครั้ง เนื่องด้วยการลงมติไม่ไว้วางใจของสมัชชาแห่งชาติ"

ข. ฝ่ายบริหารมีอำนาจวิ เริ่มเสนอร่างกฎหมาย ในประเทศที่ถือหลักการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาดนั้น ได้ให้ฝ่ายบริหารที่จะเริ่มเสนอกฎหมายขึ้นไป เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาลงมติและประกาศใช้เป็นกฎหมาย การที่ฝ่ายนิติบัญญัติวิ เริ่ม เสนอร่างกฎหมายแก่ฝ่ายบริหาร ก่อนเกิดความบกพร่องไม่สมบูรณ์ ยากแก่การบังคับใช้กฎหมายโดยฝ่ายบริหารได้ ทั้งนี้เพราะฝ่ายนิติบัญญัติไม่จรรยาบรรณที่แท้จริงในทางปฏิบัติได้ดีเท่าฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารก่อนทราบได้ดีว่าตัวเองต้องการจะให้มีกฎหมายอย่างใดใช้บังคับ ดังนั้นการให้ฝ่ายบริหารมีสิทธิวิ เริ่ม เสนอร่างกฎหมายนั้น เป็นวิ ที่การที่ดีที่สุด ประเทศที่ถือเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาดนั้น ล้วนแต่มีบทบัญญัติให้ฝ่ายบริหารวิ เริ่ม เสนอกฎหมายได้นั้น เช่น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ฉบับ ค.ศ. 1946 บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้มีสิทธิวิ เริ่ม เสนอร่างกฎหมาย รัฐธรรมนูญอิตาลี ฉบับ ค.ศ. 1947 มาตรา 71 บัญญัติให้รัฐบาลเป็นผู้มีสิทธิวิ เริ่ม ในการเสนอร่างกฎ

⁴⁴ จรูญ สุภาพ และคณะ, การเมืองการปกครองสุภาพ, ไทย, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2522, หน้า 70.

หมายในที่ประชุมสมาชิกของแต่ละสภา นอกจากนี้กฎหมายบางอย่าง เช่น กฎหมายงบประมาณแผ่นดิน กฎหมายเช่นนี้จะต้องริเริ่มมาจากฝ่ายบริหารเสนอฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจที่จะริเริ่มกฎหมายงบประมาณแผ่นดินได้ เพราะฝ่ายนิติบัญญัติย่อมไม่ทราบได้ว่าราชการส่วนใดของฝ่ายบริหารริเริ่มกฎหมายงบประมาณแผ่นดินนี้

ค. ฝ่ายบริหารมีอำนาจตรากฎหมายซึ่งมีผลบังคับใช้ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ ตามหลักการแล้วฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องเป็นฝ่ายออกกฎหมายเอง แต่ในทางปฏิบัติยังมีความจำเป็นที่ฝ่ายบริหารจะต้องตราร่างกฎหมายได้ เช่น กรณีชาติตกอยู่ในภาวะฉุกเฉินหรือในกรณีที่จะรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะไว้ ไม่สามารถเรียกประชุมสภาให้ทันท่วงทีได้ ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดโดยมติของคณะรัฐมนตรีแล้วนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาภายหลังฝ่ายบริหารมีอำนาจออกพระราชกฤษฎีกา และกฎกระทรวงซึ่งไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของสภา

ง. ฝ่ายบริหารมีอำนาจยับยั้งกฎหมาย

กฎหมายทุกฉบับ ที่ฝ่ายนิติบัญญัติลงมติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้นั้น ยังไม่มีผลเป็นกฎหมายอย่างสมบูรณ์ จะต้องนำไปให้ประมุขของประเทศเป็นผู้ประกาศใช้เสียก่อน คือการลงนาม (ในกรณีที่ประมุขของประเทศเป็นบุคคลสำคัญ) หรือลงพระปรมาภิไธย (ในกรณีที่ประมุขเป็นพระมหากษัตริย์) ถ้าหากว่าประมุขของประเทศไม่ยอมประกาศใช้กฎหมายฉบับใดก็ถือว่าประมุขยับยั้งกฎหมายนั้น

ในประเทศที่ถือหลักการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาดและประเทศที่มีหลักการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด เช่น อเมริกา หรือประเทศลาตินอเมริกา ต่างก็มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่ประมุขของประเทศยับยั้งกฎหมายได้เหมือนกัน การยับยั้งกฎหมายของฝ่ายบริหารนั้นเป็นการยับยั้งไม่เด็ดขาด แต่ยับยั้งไว้เพื่อให้กฎหมายนั้นสะดุดอยู่ชั่วคราวเพื่อต้องการให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้พิจารณากฎหมายนั้นอย่างรอบคอบ

จ. ฝ่ายบริหารมีสิทธิเข้าร่วมประชุมกับฝ่ายนิติบัญญัติ

การให้ฝ่ายบริหารมีสิทธิเข้าร่วมประชุมกับฝ่ายนิติบัญญัตินั้นก็เพื่อให้ฝ่ายบริหารได้ชี้แจงหรืออภิปรายได้ เช่นเดียวกับสมาชิกสภานั้นเพราะฝ่ายบริหารมีความพร้อมทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทางราชการได้ดี และเป็นฝ่ายปฏิบัติสามารถชี้แจงให้สภาทราบได้ดี

การปกครองตามระบบรัฐสภาต่างประเทศ

3.1 รูปแบบโครงสร้างการปกครองตามระบบรัฐสภาอังกฤษ

การปกครองตามระบบรัฐสภาต่างประเทศนั้น ได้มีรูปแบบและโครงสร้างมาเป็นเวลาหลายร้อยปีแล้ว โดยมีประเทศอังกฤษ เป็นประเทศแรก ที่มีรูปแบบและโครงสร้างของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ที่บรรดาประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทย ต่างก็นำระบบรัฐสภาอังกฤษมาใช้ในการปกครองประเทศของตนเอง

การปกครองที่เราเรียกว่าระบบรัฐสภานั้น ถือหลักที่ว่ารัฐสภาเป็นองค์กรที่มีสถานะสูงกว่าองค์กรอื่น ๆ ทั้งหมด เป็นองค์กรสำคัญที่มีตัวแทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง และแต่งตั้งจากประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยมีสภาเดียว หรือสองสภา แต่ส่วนใหญ่จะมีสองสภา สำหรับประมุขของประเทศนั้น บางประเทศก็มีประธานาธิบดี เป็นประมุข และมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร บางประเทศมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และมีบางประเทศมีพระจักรพรรดิเป็นประมุข และมีนายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร เช่น ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

รูปแบบ โครงสร้างของระบบรัฐสภาอาจจะมีแตกต่างกันไปบ้างในแต่ละประเทศ แต่รูปแบบ โครงสร้างของระบบรัฐสภานั้น จะประกอบไปด้วยสถาบันทางการเมือง ดังนี้

- ก. สถาบันประมุข
- ข. สถาบันนิติบัญญัติ หรือรัฐสภา
- ค. สถาบันบริหาร
- ง. สถาบันตุลาการ

การปกครองตามระบบรัฐสภานั้น ถือหลักสำคัญในเรื่องการแยกอำนาจออกิปไตย ตามทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออ ตามที่กล่าวไว้ในบทที่สอง เพื่อให้มีการคานอำนาจกัน ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจออกิปไตย และมี

ทฤษฎีอีก 2 ได้แก่ ทฤษฎีแห่งดุลยภาพ กับ ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมือง

ก. ทฤษฎีแห่งดุลยภาพ

ทฤษฎีนี้ นักรัฐศาสตร์ฝรั่งเศษหลายท่าน เช่น ศาสตราจารย์ ดูกี และศาสตราจารย์ เอสแม็ง เป็นผู้ค้นคิดขึ้นเมื่อประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 19 จากข้อสังเกตที่ว่าระบบรัฐสภา เป็นระบบที่ได้ดุลย์ในการปกครองอย่างดีที่สุด แต่ลักษณะความจริงในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ ในเรื่องนี่ยังแตกต่างกันมาก

ทฤษฎีแห่งดุลยภาพ เป็นทฤษฎีที่มีความคิดหลักอยู่สองประการ คือ ดุลย์แห่งอำนาจ ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารอีกประการหนึ่ง และความร่วมมือถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารอีกประการหนึ่ง

ในเรื่องดุลย์แห่งอำนาจนั้น จะเห็นได้ว่า ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ต่างก็มาตราบการที่จะใช้อำนาจของตนคานกับอำนาจอีกฝ่ายหนึ่งอย่างได้ผล เช่น รัฐสภาอาจตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับนโยบาย หรือการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้ หรืออาจขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ อาจทำให้รัฐมนตรีบางคน หรือทั้งคณะที่ผูกอภิปรายต้องลาออกก็ได้วิเศษแสนไม่ไว้วางใจ ในทำนองเดียวกันรัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะเข้าไปแถลงที่แจ้งปัญหาต่าง ๆ ในการบริหารประเทศในรัฐสภาได้ และที่สำคัญที่สุดก็คือ การที่ฝ่ายบริหารมีสิทธิในการยุบสภาได้¹ เป็นมาตราบการสำคัญของฝ่ายบริหารที่ใช้คานอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาที่ใช้ได้ผล จนกลายเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหาร ที่สามารถยับยั้งหรือข่มขู่ฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อทำการบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง นอกจากดุลย์แห่งอำนาจในลักษณะดังกล่าวแล้ว ในทางทฤษฎียังมีการแบ่งแยกองค์การต่าง ๆ ออกเป็นสัดส่วนอย่างได้ดุลย์อีกด้วย ในระบบรัฐสภานั้น ส่วนมากจะประกอบไปด้วย 2 สภา คือสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประชาชนเป็นผู้เลือกสภาหนึ่ง และวุฒิสภา หรือสภาสูง

¹ ที่ยกนันต์ สมุทวณิช และเสวทรุพร คู่ศรีพิทักษ์, กลไกรัฐสภา,

ซึ่งสมาชิกอาจได้รับเลือกมาจากประชาชนโดยทางอ้อม หรือโดยการแต่งตั้ง หรือในบางกรณีก็ด้วยชาติกำเนิด (เช่น ในประเทศอังกฤษ) เป็นต้น ในทำนองเดียวกันฝ่ายบริหารก็มีการแบ่งแยกออกเป็นสองส่วน ได้แก่ประมุขของประเทศซึ่งอาจเป็นองค์พระมหากษัตริย์ หรือประธานาธิบดีส่วนหนึ่ง และรัฐบาลประกอบด้วยคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ในการปกครองบริหารประเทศอีกส่วนหนึ่ง

ในการบริหารราชการตามระบบรัฐสภานั้น ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารจะต้องอาศัยซึ่งกันและกัน เช่นฝ่ายบริหารอาจเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา และฝ่ายบริหารนั่นเองที่เป็นผู้ประกาศใช้กฎหมายซึ่งผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาแล้ว นอกจากนี้ฝ่ายบริหารยังมีอำนาจในการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือเป็นผู้ดำเนินการประกาศพระราชกฤษฎีกา เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายอีกด้วย ในทำนองเดียวกันรัฐสภา ก็เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของฝ่ายรัฐบาลได้ เป็นต้นว่ารัฐสภาเป็นผู้อนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณ เปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถดำเนินการปกครองบริหารประเทศได้ ในบางกรณีการเจรจาทำความตกลงที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ ซึ่งได้กระทำไปโดยรัฐบาลนั้น จะมีผลผูกพันหรือบังคับใช้ได้ก็ต่อเมื่อได้รับการรับรองให้สัตยาบันจากรัฐสภาแล้ว

ข. ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมือง

ในทฤษฎีนี้จะว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมืองนี้ ได้มีการกล่าวกันว่า เมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องรับผิดชอบทางการเมืองด้วยการลาออกจากตำแหน่ง สาเหตุมาจากการที่รัฐสภาลงมติไม่ให้ความไว้วางใจ เมื่อนั้นถือว่าเป็นลักษณะของการบริหารราชการตามระบบรัฐสภา ทฤษฎีนี้เกิดจากรากฐานการทางการเมืองในสมัยเก่า ได้แก่การลาออกจากตำแหน่งของรัฐสภาในการนำของ ลอร์ด นอร์ธ ในประเทศอังกฤษ ในปี ค.ศ. 1782 ของ Deprelis และ Crispi ในประเทศอิตาลี ในปี ค.ศ. 1876 และ 1886 ตามลำดับ เป็นต้น

หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 เป็นต้นมา ประเทศต่าง ๆ ได้นำแบบอย่างการบริหารราชการแผ่นดินตามระบบรัฐสภาไปในประเทศของตน โดยมีการบัญญัติหลักการตามทฤษฎี ว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญใน

ส่วนที่ว่าด้วย การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารนั้น จะต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา

วิวัฒนาการรูปแบบและโครงสร้างการปกครองระบบรัฐสภาอังกฤษ

ก. จุดกำเนิดในรูปแบบของระบบรัฐสภาอังกฤษ

การกำเนิดรูปแบบของระบบรัฐสภาอังกฤษนั้น มีวิวัฒนาการแตกต่างไปตามความเปลี่ยนแปลงทางการปกครองของอังกฤษ ซึ่งเกิดจากความคิดพื้นฐานว่าด้วยระบบรัฐสภาอังกฤษในสมัยแองโกล-แซกซอน ระบบรัฐสภาอังกฤษในฐานะเป็นการปกครองส่วนกลาง พบครั้งแรกในรูปแบบของสภา Witan (Witcmag (mat)) ในสมัยแองโกล-แซกซอน (คริสต์ศตวรรษที่ 5 ถึง 11) ซึ่งมีพื้นฐานความคิดมาจากการปกครองส่วนท้องถิ่น ของชนเผ่าเยอรมันโบราณบนเกาะอังกฤษ การปกครองในสมัยนี้มีลักษณะผสมผสานกันระหว่างความคิดแบบโรมัน กับความคิดดั้งเดิม ของชนเผ่าเยอรมัน ความคิดแบบโรมันคือ การให้ความสำคัญในอำนาจสูงสุดของส่วนกลาง โดยอาศัยคำสั่ง ระเบียบ วินัย และความ เป็นอิสระของท้องถิ่น กฎหมายโรมันคือผลของการนิติบัญญัติโดยอาศัยอำนาจสูงสุด แต่กฎหมายของชนเผ่าเยอรมันคือจารีตประเพณีลักษณะคล้าย เป็นค่อยไปของท้องถิ่น กษัตริย์ของโรมันเป็นกษัตริย์ที่มีอำนาจสูงสุด เพราะถือว่า กษัตริย์ยังคงให้มีระบบการปกครองส่วนภูมิภาคแบบแองโกล-แซกซอน ที่เรียกว่า County เอาไว้โดยการเปลี่ยนเป็น Shire² อันเป็นเขตปกครองที่ขึ้นอยู่กับระบบฟีวตัล เช่น อำนาจในการระดมพลทหาร กองหนุน อำนาจศาลในคดีอาญา เป็นต้น ทำให้ อำนาจของขุนนางแต่ละคนไม่อาจทัดเทียมกับอำนาจส่วนกลางของกษัตริย์ได้ นอกจากจะรวมตัวกันเป็นกลุ่มและ เข้าทัดทานอำนาจของกษัตริย์เท่านั้น

ในด้าน การปกครองส่วนกลาง พระเจ้าวิลเลียมที่ 1 ได้ผสมผสานประเพณีเก่า ๆ ของแองโกล แซกซอน เข้ากับระบบฟีวตัล และการ

² อานวย พวมอนันต์, ระบบสองสภาในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์, ปรินซิพาลโทมฮามันทิต, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.

บริหารใหม่ของพระองค์ โดยการก่อตั้งสภาขึ้นมาสภาหนึ่ง เรียกว่ามหาสภา (Magnum Councillium) ซึ่งเป็นแบบที่ตกทอดมาจากสภา Witan³ แต่สมาชิกของสภาประกอบด้วยบรรดาขุนนางผู้ถือที่ดิน (Lords of manor or Barons) และพระชั้นสูง (Archbishop, bishop and abbot) ในครั้งแรก ๆ แรกในสมัยพระเจ้าวิลเลียมที่ 1 จะมีการชุมนุมกันปีละ 3 ครั้ง ในเทศกาลสำคัญ ๆ คือ เทศกาล Easter ที่ Winchester เทศกาล Pentecost ที่ Westminster และเทศกาล Chistmas ที่ Gloucester ซึ่งเป็นการชุมนุมกันตามประเพณี และทดสอบความจงรักภักดีของบรรดาขุนนางชั้นสูงที่มีกษัตริย์ ในการชุมนุมก็จะมีพบปะพูดคุยกันถึงปัญหาสำคัญของประเทศ หรือของกษัตริย์ ตลอดจนปัญหาข้อพิพาท หรือหาข้อยุติให้กับปัญหาเหล่านี้ด้วย ต่อมาทำให้สภานี้เป็นรูปเป็นร่าง และมีรูปแบบชัดเจนยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ โดยสรุปแล้วมหาสภานี้ ทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาในราชการบริหารแผ่นดินของกษัตริย์⁴ เป็นศาลทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือกษัตริย์ในการวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ ในฐานะเป็นศาลสูงสุดของประเทศ และเป็นที่ประชุมเพื่อให้ความยินยอมในเงินค่าช่วยเหลือ อันเป็นหัวใจในการพัฒนาระบบสภา ซึ่งพัฒนาต่อมาเป็นระบบการจำกัดกษัตริย์ จากที่กล่าวนี้พอสรุปได้ว่ามหาสภา (The Great Council) ประกอบด้วยขุนนางชั้นสูงในระบบฟีวตัล และพระชั้นสูงทำหน้าที่หลัก 3 ประการดังกล่าวแล้ว หน้าที่ประการสำคัญคือเป็นที่ประชุมเพื่อให้ความยินยอมในเงินค่าช่วยเหลือแก่กษัตริย์ ซึ่งหน้าที่ให้ความยินยอมในเงินค่าช่วยเหลือแก่กษัตริย์ ซึ่งทำหน้าที่ให้ความยินยอมในเงินช่วยเหลือพิเศษนี้เอง เป็นตัวจักรสำคัญที่ทำให้ระบบรัฐสภาพัฒนาต่อมาจนถึงปัจจุบัน กล่าวคือระบบเงินช่วยเหลือพิเศษนี้

³ดิเรก ชัยนาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งพิสดาร,

กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2493

หน้า 18.

⁴หน้าที่สำคัญอันหนึ่งในระบบฟีวตัลของบรรดาผู้ถือครองที่ดินก็คือการให้ค่าแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ ซึ่งเมื่อกษัตริย์เป็นเจ้าที่สูงสุด บรรดา Vassal tenant in chief และ Baron ผู้เป็นสมาชิกในระบบฟีวตัลจึงต้องผูก พันตนในการให้ค่าแนะนำแก่กษัตริย์

เป็นเงินที่นอกเหนือไปจากเงินที่ต้องถวายแก่กษัตริย์ตามปกติของระบบฟิวดัล ดังนั้น จึงเป็นผลิตภัณฑ์แล้ว เงินช่วยเหลือพิเศษนี้เกิดจากความยินยอมของผู้ให้. เมื่อ กษัตริย์มีความจำเป็นต้องใช้ทุนทรัพย์ในกิจการรบที่หาว่าต่าง ๆ โดยเฉพาะการ สงครามกษัตริย์จะทรงขอเงินช่วยเหลือจากบรรดาขุนนางในมหาสภา หลักการนี้ ได้รับการบัญญัติให้เป็นลายลักษณ์อักษรเมื่อปี ค.ศ. 1215 ในมหาปฏิญญารวมหมู่ (Magna Carta) และเป็นอำนาจที่บรรดาขุนนางจะโต้รองกับกษัตริย์ในระยะ เวลาต่อมาเมื่อสังคมเจริญขึ้นระบบเศรษฐกิจขยายฐานไปสู่เสรีชน ที่อาศัยอยู่ตาม เมืองต่าง ๆ นอกบรรณฟิวดัลมากขึ้น จึงมีแนวคิดที่จะตั้งเถาบรรดาเสรีชนเหล่านี้ มาให้ความยินยอมในเงินค่าช่วยเหลือพิเศษแก่กษัตริย์อีกกลุ่มหนึ่ง ในปลาย ศตวรรษที่ 13 กลุ่มเสรีชนที่เข้ามาใหม่นี้ประกอบด้วย กษัตริย์จากแต่ละมณฑล กรม การจังหวัดจากแต่ละจังหวัดและตัวแทนชาวเมืองแต่ละเมือง แห่งละ 2 คน ใน ระยะแรกกลุ่มเสรีชนเหล่านี้ เข้ามาประชุมร่วมกันกับบรรดาขุนนางในมหาสภา ต่อ มาในตอนต้นศตวรรษที่ 14 กลุ่มเสรีชนจึงได้ประชุมแยกต่างหากจากมหาสภา เรียกสภาของตนว่า สภาของสามัญชน และเปลี่ยนมาเป็นสภาสามัญ (House of Commons) ในระยะต่อมาในขณะที่ยังมหาสภาที่ได้ชื่อว่า สภาขุนนาง (House of Lords) ประเทศอังกฤษจึงมีระบบรัฐสภาที่มี 2 สภา

๓. ที่มาของระบบรัฐสภาอังกฤษ

ที่มาของระบบรัฐสภาในประเทศอังกฤษนั้น สามารถศึกษา ได้จากบทบัญญัติทางการปกครองได้ดังนี้

1. ศึกษาจากบทบัญญัติกำหนดอำนาจซึ่งเรียกว่า "แม็กนา คาร์ตา" ค.ศ. 1215 ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ 2 ประการ คือ

ก. การเก็บภาษี จะต้องเป็นไปตามความเห็นชอบ ของสภา แมกนัม คอนซิสเวียม และ

ข. บุคคลย่อมเป็นอิสระ จะไม่ถูกจับกุม คမ်း จึง โดย มิได้มีคำพิพากษา และโดยมิได้มีกฎหมายกำหนดโทษไว้

แม็กนา คาร์ตา เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มอำนาจให้สภาแม็กนัม คอนซิสเรียม ในด้านการภาษีอากร และการประกันอิสระภาพและเสรีภาพของชาวอังกฤษ

ต่อมาใน ค.ศ. 1295 ได้มีการเลือกตั้งผู้แทนขึ้นเป็นครั้งแรกที่ประชุมของผู้แทนราษฎรนี้เรียกว่า Great and Model Parliament สภาผู้แทนปฏิบัติหน้าที่ควบคู่ไปกับสภาแม็กนัม คอนซิสเรียม ในวาระแรกจนถึงคริสต์ศตวรรษที่ 14 สภาทั้งสองนี้ประชุมร่วมกันตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 14 เป็นต้นมา สภาทั้งสองนี้ได้แยกออกจากกัน แม็กนัม คอนซิสเรียม เปลี่ยนชื่อเป็นสภาขุนนาง และสภาผู้แทนราษฎรเปลี่ยนเป็นสภาสามัญ House of Commons

2. พระราชบัญญัติว่าด้วยคำร้องขอสิทธิ ค.ศ. 1629 (Petition of Rights 1629) ในคริสต์ศตวรรษที่ 15 และ 16 รัฐสภาอังกฤษได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยคำร้องขอสิทธิ ซึ่งได้นำหลักสำคัญทั้งสองประการในแม็กนา คาร์ตา ซึ่งถูกละเมิดโดยพระเจ้าแผ่นดินในพระราชวงศ์สจวร์ตมาบัญญัติซ้ำไว้อีก ทั้งเป็นการยืนยันให้ทราบว่าสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนจะต้องได้รับการค้ำประกัน และพระเจ้าแผ่นดินก็จะเก็บภาษีโดยมิได้รับความยินยอมจากรัฐสภาไม่ได้

3. พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ ค.ศ. 1688 (Bill of Rights 1688) เป็นกฎหมายที่แสดงสิทธิของรัฐสภาให้เด่นชัด เช่นการห้ามมิให้กษัตริย์ยับยั้งหรือเห็นชอบกฎหมายเรื่องใด ๆ ไว้มิให้พระมหากษัตริย์ยับยั้งหรือเห็นชอบกฎหมายเรื่องใด ๆ จากรัฐสภา ห้ามมิกองทัพไว้ในประเทศโดยมิได้รับอนุญาตจากรัฐสภา และเงินตราประจำตำแหน่งที่พระเจ้าแผ่นดินรับจะต้องเป็นไปตามเห็นชอบของรัฐสภา

4. พระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา ค.ศ. 1911 เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อให้อำนาจการปกครองประเทศเป็นของประชาชนนี้ ประสบความสำเร็จชัดเจน โดยบัญญัติว่าร่างกฎหมายที่ได้ลงมติโดยสภาสามัญแล้วนั้นไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นจากสภาขุนนาง ก่อนประกาศให้เป็นกฎหมายเสมอไป เช่นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่สภาสามัญลงมติเห็นชอบแล้วและนำเสนอไปยังสภาขุนนางเห็นชอบด้วยให้ผ่านขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระนาม

ประกาศใช้ได้ หรือในกรณีที่สภาขุนนางไม่เห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายทั่ว ๆ ไป หากว่าสภาสามัญได้ลงมติเห็นชอบถึง 3 สมัยประชุมติดต่อกัน ก็ให้นำขึ้นทูลเกล้า ถวายเพื่อทรงลงพระนามประกาศใช้ โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภา ขุนนาง

ค. องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาอังกฤษ

องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาอังกฤษ มีดังนี้

- องค์ประกอบของสภาขุนนาง สภาขุนนางเป็นสภาที่มี สมาชิกได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ ในระยะแรก ๆ นั้นจะมีพวกขุนนาง โดยกำเนิด ได้รับการแต่งตั้งจำนวนมาก แต่ในระยะต่อมาสมาชิกสภาขุนนางไม่ได้ มาจากการสืบสายโลหิต ขุนนางโดยเฉพาะ แต่ได้มีการคัดเลือกแต่งตั้งสมาชิก ที่มาจากผู้ที่ประสบความสำเร็จทางการเมือง การพาณิชย์ การอุตสาหกรรม และ วงการอื่น ๆ โดยทั่วไป

อำนาจหน้าที่ของสภาขุนนาง แบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ

1. อำนาจในทางนิติบัญญัติ ก่อนปี ค.ศ. 1911 สภาขุน นางมีอำนาจที่จะแก้ไข หรือยับยั้งร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับ ที่มีใ้ร่างพระราช บัญญัติการเงิน ในปี ค.ศ. 1910 รัฐบาลเสรีนิยมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ ว่าด้วยสภา Paliament Bill เพื่อปฏิรูปอำนาจสภาขุนนาง โดยพระราชบัญญัติ ฉบับนี้ ลดอายุสภาสามัญจาก 7 ปี ลงเหลือเพียง 5 ปี ตามข้อกำหนดในพระ ราชบัญญัติฉบับนี้ ห้ามมิให้เสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อต่ออายุให้ยาวขึ้น แก้ไข อำนาจของสภาขุนนาง จากการทำสามารถยับยั้งพระราชบัญญัติการเงินเหลือเพียง อำนาจที่จะชะลอร่างพระราชบัญญัติประเภทดังกล่าวได้ไม่เกิน 1 เดือน ประธาน สภาจะเป็นผู้ชี้ขาดว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นร่างพระราชบัญญัติการเงิน

2. สภาขุนนางยังมีหน้าที่ในฐานะเป็นศาล โดยสภาขุน นางเป็นศาลฎีกาทั้งในทางแพ่งและอาญาของสหราชอาณาจักร ในทางเทคนิคสภา ขุนนางเมื่อทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติมีลักษณะที่ไม่แตกต่างกันมาก ผู้ที่มีส่วนในการ ทำหน้าที่พิพากษาคดีของสภา ได้แก่ Lord Chancellor หรืออดีต Lord Chancellor ขุนนางผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้เคยดำรงตำแหน่งหน้าที่ในศาลสูง (Lord Chief Justice หรืออดีต Lord Chief Justice) และขุนนางที่

ดำรงตำแหน่ง Lord of Appeal in Ordinary

- องค์ประกอบสภาสามัญ (House of Commons)

สมาชิกสภาสามัญประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 650 คน ในจำนวนนี้เป็นผู้แทนราษฎรจากอังกฤษ 523 คน จากสก็อตแลนด์ 32 คน จากเวลส์ 38 คน และจากไอร์แลนด์ 17 คน ได้รับเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งเขตละ 1 คน ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้แก่พลเมืองอังกฤษเกือบทุกคนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป ยกเว้นขุนนาง บุคคลที่ผูกศาลพิพากษาลงโทษจำคุก บุคคลวิกลจริตหรือผู้ที่ขาดคุณสมบัติเนื่องจากทุจริตหรือทำผิดกฎหมาย ผู้ที่จะใช้สิทธิเลือกตั้งต้องไปลงทะเบียนขอใช้สิทธิ ผลเมืองของประเทศที่อยู่ในเครือจักรภพอังกฤษตั้งแต่ออสเตรเลียถึงแซมเบีย รวมทั้งพลเมืองของสาธารณรัฐไอริช สามารถจะร้องขอสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ในขณะที่พำนักอยู่ในสหราชอาณาจักร

การเลือกตั้งมีอย่างน้อยทุก ๆ 5 ปี คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาสามัญต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง รวมทั้งได้รับการรับรองสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 10 คน และจะต้องจ่ายเงินประกันจำนวน 150 ปอนด์ เงินจำนวนนี้สามารถรับคืนได้หากได้คะแนนเสียง 1/8 ของผู้ที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง บุคคลที่ขาดคุณสมบัติเป็นสมาชิกสภาสามัญ ได้แก่ ผู้ไม่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ทหาร นักบวช และข้าราชการพลเรือน

อำนาจหน้าที่ของสภาสามัญ อารมย์กษัตริย์อาจได้เป็น 2 กรณี คือในฐานะที่เป็นผู้แทนราษฎรของเขตเลือกตั้งและในฐานะองค์กฤษฎีกา

ในฐานะที่เป็นผู้แทนของเขตการเลือกตั้ง สมาชิกสภาสามัญแต่ละคนมีหน้าที่ดูแลการเลือกตั้งของตน แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น

“ จูซาคี น้อยคนดี, ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร, วิทยานิพนธ์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๒, หน้า ๓๘ - ๔๐.

“ เรื่องเดียวกัน
“ เรื่องเดียวกัน

ตลอดจนรักษาผลประโยชน์ให้กับเขตการเลือกตั้งของตน หน้าที่ดังกล่าวทำให้สมาชิกสภาสามัญเป็นเสมือนเจ้าหน้าที่สวัสดิการทั่วไป ปัญหาความทุกข์ร้อนในเขตเลือกตั้งของตนบางเรื่องนั้นสามารถแก้ไขได้ก็โดยอาศัยความสนใจสนองตอบของผู้แทนในเขตการเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งสมาชิกสภาสามัญของเขตเลือกตั้งนั้นอาจนำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ หรือถ้ามีความจำเป็นก็อาจนำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อสภา

ในฐานะที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติ บทบาทของสภาสามัญก็คือผู้ชี้ปัญหา (Publicist) และเป็นผู้วิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานของรัฐบาล บทบาทนี้สามารถที่จะจำแนกออกเป็นกิจกรรมทางรัฐสภาได้ 3 ประการคือ หน้าที่บัญญัติกฎหมายอันเป็นหน้าที่ของสภาสามัญตามรัฐธรรมนูญแต่ดั้งเดิม หน้าที่พิจารณาอนุมัติเงินให้กับรัฐบาล และหน้าที่ในการตรวจสอบและวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานของรัฐบาล สำหรับหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายของสภาสามัญได้ขยายขอบเขตออกไปถึงการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และลงมติอนุมัติร่างพระราชบัญญัติทั้งปวงก่อนที่จะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย

ระบบรัฐสภานั้น เกิดขึ้นที่ประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรก และกลายเป็นแม่แบบให้บรรดาประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทย ได้นำเอาระบบรัฐสภาของอังกฤษมาใช้ ประเทศอังกฤษมีการพัฒนาทางการเมืองมาอย่างต่อเนื่อง ทำให้หลักเกณฑ์ต่าง ๆ แปรเปลี่ยนไปเป็นอย่างมาก มีการช่วงชิงอำนาจทางการเมือง โดยอาศัยปัจจัยนอกรัฐสภาที่มีอิทธิพลต่อรัฐสภา ปัจจัยดังกล่าวนี้ได้แก่ ระบบพรรคการเมือง จากวิวัฒนาการของระบบพรรคการเมืองนี้ทำให้หลักเกณฑ์ของระบบรัฐสภามีได้ดำเนินไปในลักษณะที่ถูกต้อง

การเมืองในประเทศอังกฤษนั้น เป็นพรรคการเมืองระบบสองพรรค ถึงแม้ว่าจะมีพรรคการเมือง มากกว่าสองพรรคก็ตาม แต่มีพรรคที่สำคัญ ๆ เพียงสองพรรคเท่านั้นที่เข้มแข็ง มีสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา มีเสียงในรัฐสภามากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ ในระบบรัฐสภานั้น รัฐสภาเป็นผู้ควบคุมฝ่ายบริหาร มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจอันมีผลให้รัฐบาลต้องลาออกได้ จากการควบคุมดังกล่าวของรัฐสภาโดยเฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติ หรือรัฐสภา ทำให้รัฐบาลจะต้องควบคุมคะแนนเสียงสนับสนุนในสภาไว้ให้ได้มากพอเพียง

พรรคการเมืองของประเทศอังกฤษ โดยทั่วไปแล้วเป็นพรรคการเมืองที่มีระเบียบวินัย การลงคะแนนเสียงของสมาชิกในรัฐสภาในเรื่องที่มีความสำคัญ จะต้องเป็นไปตามคำสั่งของพรรคและมีการควบคุมตรวจตราโดยวิป (Whip) การขัดขืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพรรค ถือเป็น การผิดวินัยอาจมีโทษถึงถูกขับออกจากพรรค นอกจากนั้นหัวหน้าพรรคยังเป็นบุคคลที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก และโดยปกติแล้วเพื่อความสะดวกในการปกครองบริหารประเทศ พระเจ้าแผ่นดินอังกฤษจะทรงเลือกหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาเป็นนายกรัฐมนตรีเสมอ ด้วยเหตุผลดังกล่าวถึงทำให้รัฐบาลอังกฤษนั้น จัดว่าเป็นรัฐบาลที่มีเสถียรภาพทางการเมืองที่สุดในประเทศหนึ่ง การที่หัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาเป็นหัวหน้ารัฐบาล ประกอบกับพรรคการเมืองมีระเบียบวินัยทำให้หัวหน้าพรรคซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลด้วย ไม่ต้องพะวงถึงการที่ตนจะถูกลงมติไม่ไว้วางใจจากสภา เพราะพรรคของตนคุมสภาอยู่ด้วย การลงมติไม่ไว้วางใจจึงอาจมีขึ้นได้โดยฝ่ายค้านเท่านั้นและฝ่ายค้านไม่มีคะแนนเสียงข้างมากในสภา ฉะนั้นการที่รัฐบาลจะแพ้คะแนนในการลงมติไม่ไว้วางใจจากสภาจึงเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก และยังไม่เคยมีปรากฏการณ์ว่าฝ่ายรัฐบาลแพ้ในการลงมติไม่ไว้วางใจเลย ลักษณะดังกล่าวจึงทำให้มีผู้กล่าวกันว่า รัฐบาลอังกฤษเป็นรัฐบาลที่มีอำนาจมากและอาจดำเนินการใดๆ ที่ตนปรารถนาได้โดยแทบไม่มีขีดจำกัด เพราะรัฐบาลมีสภาซึ่งสามารถตรากฎหมายต่าง ๆ ออกมาเป็นเครื่องมือได้ ด้วยลักษณะเช่นนี้ จึงเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าระบบรัฐสภาอังกฤษปัจจุบันนั้นมีความแตกต่างจากระบบรัฐสภาอังกฤษในอดีต เพราะว่าในอดีตนั้นระบบรัฐสภาอังกฤษเป็นระบบที่ศูนย์กลางอำนาจจะอยู่ที่รัฐสภา จนถึงกับมีการกล่าวกันว่าความยิ่งใหญ่ของสภาอังกฤษ "ไม่มีอะไรที่สภาจะทำไม่ได้ นอกจากการเปลี่ยนผู้ชายให้เป็นผู้หญิงและผู้หญิงให้เป็นผู้ชายเท่านั้น"^๑ และเมื่อศึกษาาระบบรัฐสภาในปัจจุบันแล้ว จะมี

^๑ ชรินทร์ สันประเสริฐ, "ประสิทธิภาพในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ" วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยศรีปทุม, ฉบับฉลอง 20 ปี, 2533, หน้า 139.

อยู่เพียงในทฤษฎีเท่านั้น จากการศึกษาที่อังกฤษมีระบบการเมืองแบบสองพรรคทำให้กลไกต่าง ๆ ในขบวนการของรัฐสภาได้รับความหมายไปโดยสิ้นเชิง

ระบบรัฐสภาอังกฤษเป็นระบบที่มีสองสภาคือ สภาสามัญ (House of Commons) และสภาขุนนาง (House of Lords) ระหว่างสองสภานี้ปรากฏว่าในปัจจุบันสภาสามัญเป็นสภาที่มีอำนาจมากกว่าสภาขุนนาง คนอังกฤษนั้นถ้าพูดถึงรัฐสภาก็หมายถึงสภาสามัญ เพื่อพูดถึงสมาชิกรัฐสภา ก็หมายถึงสมาชิกสภาสามัญ ส่วนสมาชิกสภาขุนนางนั้นเรียกว่าขุนนางแห่งรัฐสภา (Lords of Parliament)

สภาสามัญอังกฤษ สมาชิกสภาสามัญประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งทั่วประเทศ เขตละ 1 คน และในจำนวนที่มีเขตเลือกตั้งแต่ละเขต จะมีผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยเฉลี่ยแล้วประมาณ 60,000 คน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุ 18 ปีขึ้นไป บุคคลวิกลจริต หรือบุคคลพิพาทกลางโทษจำคุก ถูกจำกัดสิทธิ การเลือกตั้งโดยปกติจะให้มีขึ้นทุก ๆ 5 ปี แต่การเลือกตั้งอาจจะเร็วหรือช้ากว่านั้นได้ ถ้ามีการยุบสภาหรืออาจจะเลื่อนให้ช้าได้ ถ้ามีสงครามหรือภาวะฉุกเฉิน สำหรับผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งนั้นจะต้องไม่มีบรรดาศักดิ์ขุนนาง ไม่ได้เป็นนักบวชในนิกายโบสถ์อังกฤษ สกอตแลนด์ ไอร์แลนด์เหนือ และนิกายคาทอลิก ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ไม่มีตำแหน่งทางราชการใด ๆ ทั้งทหารและพลเรือน

สมาชิกสภาสามัญส่วนใหญ่สังกัดพรรคการเมือง และเป็นสมาชิกของพรรคมานาน มีฐานะทางการเงินดีก่อนที่จะมาเป็นสมาชิกสภา และถ้าเป็นสมาชิกพรรคอนุรักษนิยมก็จะมีการศึกษาดีระดับมหาวิทยาลัย

- อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของสภาสามัญ คือ
 - ก. ทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติหรือการออกกฎหมาย
 - ข. การควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารโดยมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ หรือรายบุคคลอันมีผลให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องลาออกไป
 - ค. กำหนดนโยบายต่างประเทศร่วมกับฝ่ายบริหาร
 - ง. ควบคุมด้านการเงิน

จ. เป็นผู้นำเอาเจตนารมณ์ ของประชาชนมาให้รัฐบาลนำไปปฏิบัติ

ฉ. กระตุ้นให้ราษฎร สนใจในกิจกรรมทางการเมือง และช่วยให้ประชาชน เข้าใจทางการเมืองแก่ประชาชนทั่วไป

ช. ปกป้องสิทธิต่าง ๆ ของเอกชน

ในการศึกษาระบบรัฐสภาอังกฤษนั้น จะศึกษาเน้นหนักไปในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจโดยให้ฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายบริหารว่ามีการแบ่งแยกอำนาจกันอย่างไร การคานกันของอำนาจเป็นไปในลักษณะใด มีประสิทธิภาพมากน้อยแค่ไหน ดังนั้นจะต้องกล่าวเฉพาะการออกกฎหมายและการควบคุมฝ่ายบริหาร ดังนี้

- ลำดับขั้นตอนในการออกกฎหมายของรัฐสภา

รัฐสภาใช้อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร ร่างกฎหมายที่จะผ่านสภาสามัญ ได้แก่ร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับกิจการสาธารณะ หรือกระทบกระเทือนถึงบุคคลหมู่ใหญ่โดยทั่วไป เรียกร่างพระราชบัญญัตินี้ว่า "Public bill" ร่างกฎหมายที่เสนอโดยหน่วยการปกครองท้องถิ่น คณะบุคคล หรือกลุ่มประโยชน์ และเกี่ยวข้องกับบุคคลหรือกลุ่มอาชีพใดโดยเฉพาะ เรียกร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้ว่า "Private bill"

ร่างกฎหมายส่วนใหญ่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ด้วยเหตุว่าเป็นผู้รู้และเข้าใจปัญหาและความต้องการของประเทศ ในการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐบาลนั้น มีกระบวนการพิจารณาดังนี้

วาระแรก เป็นแต่เพียงการอ่านชื่อร่างพระราชบัญญัติให้สภาสามัญได้รับทราบ

วาระที่สอง จะใช้หลักการ อภิปรายกันอย่างกว้างขวาง เพื่อให้สมาชิกทุกคนได้แสดงความเห็น เป็นการอภิปรายทั้งพรรคฝ่ายรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้าน การอภิปรายทั่วไปจะไม่เกินสามวัน ส่วนใหญ่ถ้าเป็นร่างกฎหมายของรัฐบาลมักจะผ่านวาระนี้ไปได้ เพราะรัฐบาลคุมเสียงข้างมากในสภา เมื่อร่างกฎหมายผ่านวาระนี้ไปแล้ว ก็นำเข้าพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ

ชั้นกรรมาธิการ ในขั้นนี้จะมีการแก้ไขโดยคณะกรรมาธิการ

ที่รับผิดชอบ การแก้ไขส่วนในหลักการใหญ่ ๆ แล้วไม่สามารถทำได้

ชั้นรายงาน ชั้นนี้เป็นชั้นที่สภาล่างจะพิจารณาผลงานที่คณะกรรมการได้ปฏิบัติไป สภาจะมีสิทธิที่จะแก้ไขร่างกฎหมายที่คณะกรรมการเสนอมา การอภิปรายในชั้นนี้ไม่ใช่เวลานานนัก แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติไม่มีการแก้ไขจากคณะกรรมการทั้งสภา ในชั้นรายงาน จะไม่มีการอภิปราย และจะผ่านไปวาระที่สามเลย

วาระที่สาม ในวาระนี้มีการอภิปรายกันทั้งสภาชั้นสุดท้าย โดยจะไม่มีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัตินั้นอีก หากสภาลงมติให้ผ่านร่างพระราชบัญญัตินั้น ก็จะเสนอไปยังสภาสูง เพื่อพิจารณาร่างกฎหมายโดยใช้สามวาระ แล้วจึงนำขึ้นกราบบังคมทูลเสนอพระมหากษัตริย์ให้ทรงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ต่อไป

ตามที่กล่าวมานี้ เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นถึงการให้ความร่วมมือกันที่ถ้อยอาศัยกัน ในการดำเนินการพิจารณาออกกฎหมาย ซึ่งลักษณะเช่นนี้เป็นไปตามความคิดหลักของระบบรัฐสภา ตามแนวความคิดทฤษฎีแห่งดุลยภาพตามที่กล่าวมาแล้ว แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าการเสนอร่างกฎหมายของสภาสามัญนั้น โดยทฤษฎีแล้วสมาชิกสภาสามัญมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายใดก็ได้ที่ตนเห็นสมควร แต่ในทางปฏิบัตินั้นอาจได้รับการขัดขวางจากพรรคได้ ที่สำคัญก็คือเวลาที่จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาสามัญหรือที่เรียกว่า Private members bills มีน้อยมาก ในการพิจารณาในวาระที่สองจะกระทำเฉพาะในวันศุกร์ ซึ่งมีเวลาให้พิจารณาเพียงสิบครึ่งเท่านั้น ปรากฏว่าทั้งสมัยประชุมนี้ในวันศุกร์จะเป็นวันที่สมาชิกส่วนใหญ่กลับไปยังเขตเลือกตั้งของตน จึงทำให้สมาชิกอาจจะไม่ครบองค์ประชุม

ง. การदानอำนาจฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามระบบรัฐสภาอังกฤษ

การदानอำนาจระหว่างองค์นี้ ถือว่าเป็นไปตามระบบรัฐสภาที่มีการถ่วงดุล โดยให้มีการदानอำนาจในลักษณะควบคุม ตรวจสอบ (Check & Balance) แต่ยังมีหลักการदानอำนาจที่จะให้เกิดดุลยภาพหรือสมดุลย์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารยิ่งขึ้นด้วยมาตรการต่อไปนี้

1. การสอบหาข้อเท็จจริงของสภาสามัญ

การสอบหาข้อเท็จจริงของระบบรัฐสภาอังกฤษนั้น กระทำในลักษณะที่คล้ายกับการหาข้อเท็จจริงตามแบบระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา แต่มีวิธีการดำเนินงานในรายละเอียดต่างกัน การปฏิบัติของระบบรัฐสภาอังกฤษนั้น รัฐสภามีอำนาจสอบหาข้อเท็จจริง โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการมาธิการที่เรียกว่า Select Committees คณะกรรมการมาธิการประเภทนี้ตั้งขึ้นเมื่อสภาต้องการทราบข้อเท็จจริงบางอย่าง เพื่อประกอบการพิจารณาออกกฎหมายโดยสภาล่างหรือสภาสามัญเป็นผู้ตั้ง ประกอบด้วยสมาชิกประมาณ 15 คน คณะกรรมการมาธิการมีอำนาจเรียกรัฐมนตรี ข้าราชการ และประชาชนมาสอบถามได้ คณะรัฐมนตรีจะต้องมาให้ข้อเท็จจริงต่างๆ แก่คณะกรรมการ คณะกรรมการอาจไปดำเนินการสอบสวนนอกสภาได้ ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการจะไม่กระทำที่มีลักษณะบังคับกวดขี่ทางราชการ หรือประชาชนที่มาให้ความเห็น เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาเรื่องที่ศึกษาได้อย่างถ่องแท้แล้ว ก็จะได้เสนอต่อสภาสามัญและคณะรัฐมนตรีต่อไป

2. การตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถาม เป็นอีกวิธีหนึ่งในการตามอำนาจฝ่ายบริหาร โดยการควบคุม ตรวจสอบ (Check & Balance) คณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภานอกเหนือไปจากการอนุมัติกฎหมายและการตั้งคณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงตามที่กล่าวแล้ว การตั้งกระทู้ถามจะกระทำในช่วง 50 นาทีแรกของ 4 วันแรกของสัปดาห์ที่มีการประชุมสภาสามัญ สมาชิกจะตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีคนใดก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้รัฐมนตรีผู้นั้นทราบล่วงหน้าสองวัน กระทู้ถามจะต้องมีลักษณะที่ถูกต้องตามหลักการ เช่น จะต้องไม่ใช่เป็นการเยาะเย้ยเสียดสี ถ้ากลางสมาชิกพรรคเดียวกับรัฐบาลสามารถตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้ เพื่อความกระฉับกระเฉงในข้อมูลและปัญหาต่างๆ แต่ส่วนใหญ่การซักถามที่รุนแรงจะมาจากสมาชิกพรรคฝ่ายค้าน แม้ว่าการกระทู้ถามไม่มีโอกาสขยายตัว กลายมาเป็นถ้อยแถลงวิพากษ์รัฐบาลได้ก็ตาม แต่ก็ได้ให้คณะรัฐมนตรีได้ถ่วงระงับตัวก่อนที่ถ้อยแถลงนั้น โดยจะต้องปฏิบัติงานให้บังเกิดความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและด้วยความที่ใกล้ชิดกับชีวิตของแท้จริง

3. การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะหรือ

เป็นรายบุคคล

การลงมติไม่ไว้วางใจประเภทที่สอง ได้แก่ การลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ เป็นเรื่องของการไม่ไว้วางใจนโยบายหลัก ๆ ของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะเป็นผลให้คณะรัฐมนตรีต้องลาออกไป หรือไม่ก็ยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ นอกจากนั้นคณะรัฐมนตรีอาจจะถือว่าการลงมติไม่รับร่างกฎหมายบางฉบับเป็นเรื่องสำคัญ และเป็นการลงมติไม่ไว้วางใจของรัฐสภาก็ได้ ไม่ว่าจะพรรคฝ่ายค้านจะเสนอให้มีการลงมติไม่ไว้วางใจหรือไม่ก็ตาม

จากปรากฏการณ์ในอดีตจนถึงปัจจุบัน การลงมติไม่ไว้วางใจของฝ่ายค้านมักไม่ค่อยสำเร็จ ทั้งนี้เนื่องจากพรรคการเมืองของอังกฤษมีระเบียบวินัยที่เข้มแข็งมาก จึงทำให้การลงมติดังกล่าวไม่ค่อยประสบความสำเร็จ ยกเว้นในกรณีของรัฐบาลผสม ซึ่งมีเสียงข้างมากเกินมาเพียงเล็กน้อย ดังเช่นรัฐสภาไทยปัจจุบัน ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายที่เป็นรัฐบาลเพียง 193 เสียง ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายพรรคฝ่ายค้านมี 167 เสียง แต่ก็อาจเป็นผลที่ได้เพราะการมีเสียงเกินมาเพียงเล็กน้อยแม้ว่าจะไม่ค่อยปลอดภัย เพราะอาจจะมีสมาชิกป่วยหรือติดราชการมาประชุมไม่ได้หรือกรณีเสียชีวิต แต่อย่างไรก็ตามก็อาจทำให้สมาชิกมีวินัยเข้มแข็ง ต่างคอยระมัดระวังตรวจสอบสมาชิกในแต่ละพรรคของตนอยู่เสมอ เพื่อไม่ให้ขาดประชุมครั้งสำคัญ ๆ ซึ่งกรณีเช่นนี้กำลังใช้ได้ดีกับระบบรัฐสภาไทยปัจจุบัน คือต่างพรรคก็พยายามให้สมาชิกของพรรคมาประชุมโดยพร้อมเพรียงกัน ทั้งพรรคฝ่ายรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้าน ในทางกลับกันในกรณีที่มีเสียงของฝ่ายรัฐบาลมากอย่างท่วมท้น สมาชิกพรรครัฐบาลอาจมีความกดดันน้อย และอาจขาดประชุมหรือไม่ลงคะแนนเสียงให้กับฝ่ายรัฐบาลก็ได้ แต่อย่างไรก็ตามหลักการของระบบรัฐสภานั้น การต่อสู้ระหว่างพรรคฝ่ายรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านนั้นไม่ใช่ต่างฝ่ายต่างตั้งหน้าตั้งตาที่จะโค่นล้มกัน โดยหลักแห่งทฤษฎีดุลยภาพดังกล่าวไว้แล้วนั้น จะเป็นเรื่องของการประนีประนอมและทั้งสองฝ่ายจะต้องนึกถึงประโยชน์ของประเทศเหนือกว่าประโยชน์ของพรรคตน

การควานอำนาจของระบบรัฐสภาอังกฤษตามที่กล่าวมาแล้วนี้ โดยหลักการแล้วรัฐสภาจะมีอำนาจสูงสุด แต่ในทางปฏิบัติแล้วจะเห็นว่าฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี จะมีอำนาจมากขึ้น คณะรัฐมนตรีจะครอบงำกว่าเสนอร่างกฎหมาย

โดยการที่เป็นฝ่ายเสนอร่างกฎหมายเสียเองเป็นส่วนมาก และร่างกฎหมายที่ฝ่ายรัฐบาลเสนอรัฐสภา มักจะผ่านเพราะจากการที่ฝ่ายรัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภา และวินัยของพรรคการเมืองที่เข้มแข็งดังกล่าวแล้ว ประกอบกับสภาพสังคม ซึ่งนับวันแต่จะมีปัญหาสลับซับซ้อน ฝ่ายบริหารมีความพร้อมในด้านต่าง ๆ มากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ในเรื่องของการชำระค่าและเครื่องมืออุปกรณ์อื่น ๆ ซึ่งรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารมีความพร้อมกว่าฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา และที่สำคัญฝ่ายบริหารนั้น เป็นผู้ปฏิบัติย่อมจะรู้ปัญหาและแนวทางแก้ปัญหา อาจจะดีกว่าฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา จึงทำให้มีแนวโน้มว่ารัฐสภาจะมีอำนาจน้อยลง ตรงกันข้ามฝ่ายบริหารหรือรัฐมนตรีจะมีอำนาจมากขึ้น โดยอาศัยฝ่ายนิติบัญญัติเป็นเครื่องมือจากการสนับสนุนให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรีผ่านสภาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ตามที่ฝ่ายบริหารต้องการ

ตามที่ได้กล่าวถึงเนื้อหาสาระสำคัญของระบบรัฐสภาอังกฤษ โดยเน้นเรื่องการคานอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายบริหารเป็นสำคัญมาแล้วนั้น เราพอสรุปได้ถึงลักษณะและกระบวนการของระบบรัฐสภาอังกฤษ โดยแบ่งออกได้ 13 ประการ¹⁰ ดังนี้

1. ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยการเลือกรัฐบาล และรัฐสภา และถอดถอนรัฐบาลกับรัฐสภาได้โดยการเลือกตั้ง
2. ประชาชนเป็นผู้เลือกสมาชิกรัฐสภา (สภาสามัญ) พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาสูงหรือสภาขุนนาง
3. สภาสามัญเลือก (หรือให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐบาล) เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง
4. คณะรัฐบาลมาจากพรรคการเมือง ที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญ หรือประกอบด้วยสมาชิกพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญโดยมีหัวหน้าพรรคเห็นเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งต้องมีการจัดตั้งคณะรัฐบาล เท่ากับว่าเคยถึงกฤษฎ

¹⁰ เดอชวลติ วงศ์โกมลเชษฐ์, รัฐธรรมนูญนานาชาติ, สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, 2517; หน้า 1-3.

เลือกรัฐบาลได้ และเลือกนายกรัฐมนตรีได้ รัฐมนตรีก็คือคนชั้นนำของพรรคที่มีเสียงข้างมาก พระมหากษัตริย์เลือกนายกรัฐมนตรีได้ง่ายเพราะประชาชนเลือกให้มาแล้วคือ หัวหน้าพรรคที่ชนะการเลือกตั้ง คณะรัฐบาลก็มาจากพรรคการเมืองเดียวกันทั้งหมด

5. นายกรัฐมนตรีนั้นส่วนใหญ่แล้ว จะต้องเป็นสมาชิกของสภาสามัญ ส่วนรัฐมนตรีอื่น ๆ นั้นอาจเป็นสมาชิกสภาขุนนางหรือบุคคลนอกสภาก็ได้ (ส.ส. เป็นรัฐมนตรีได้)

6. คณะรัฐบาลอยู่ในตำแหน่งตามวาระมีกำหนด 5 ปี ยกเว้นอาจจะอยู่ไม่ครบวาระได้ ในกรณีไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาสามัญหรือมีการยุบสภาเกิดขึ้น

7. พรรคการเมือง ที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญ ทำหน้าที่เป็นรัฐบาล ส่วนพรรคที่มีเสียงข้างน้อยเป็นฝ่ายค้าน ทั้งสองพรรคผลัดเปลี่ยนกันเป็นรัฐบาล ตามแต่ประชาชนจะเลือก

8. ทุกครั้งที่มีการประชุมสภาสามัญ คณะรัฐมนตรีต้องไปร่วมประชุมด้วยและมีหน้าที่ตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภา

9. ผู้มีสิทธิ์เสนอร่างกฎหมาย คือ สมาชิกสภาสามัญกับคณะรัฐมนตรี ในทางปฏิบัติร่างกฎหมายกว่าร้อยละ 80 เสนอขึ้น เสนอโดยคณะรัฐมนตรี และจะต้องผ่านการพิจารณาทั้งสองสภา แต่สภาขุนนางมีอำนาจน้อยกว่าสภาสามัญ ในการพิจารณากฎหมาย

10. ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว และมีการประกาศให้เป็นกฎหมายแล้วย่อมชอบด้วยรัฐธรรมนูญเสมอ

11. คณะรัฐมนตรีจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

ก. สภาสามัญที่รับรอง หรือให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีนั้นหมดอายุตามวาระ (โดยปกติสภาสามัญมีอายุ 5 ปี) หรือ

ข. สภาสามัญมีมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีหรือ

ค. รัฐสภาไม่ผ่านร่างกฎหมายสำคัญ ๆ ให้ตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ เช่น ร่างกฎหมายงบประมาณ ร่างกฎหมายภาษีอากร เป็นต้น หรือ

ง. นายกรัฐมนตรีลาออก

12. อังกฤษมีระบบพรรคการเมือง 2 พรรค คือมีสองพรรคการเมืองใหญ่ซึ่งได้แก่พรรคคอนเสิร์ฟเวตีฟกับพรรคเลเบอร์ ส่วนพรรคอื่น ๆ เช่น พรรคลิบเบอรัล พรรคโซเชี่ยลลิสต์ ฯลฯ เป็นพรรคเล็กจนไม่มีความหมายหรือไม่อาจมีบทบาทได้อย่างแท้จริงในการเมืองระดับชาติ

13. คณะรัฐมนตรี มีอำนาจยุบสภาสามัญได้ เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่

3.2 การคานอำนาจฝ่ายบริหาร ที่สร้างเสถียรภาพให้กับรัฐสภาตามระบบรัฐสภาเยอรมัน

ประเทศเยอรมันตะวันตก หรือสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มีการปกครองในระบบรัฐสภาที่มีเสถียรภาพทางการเมืองและมีประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินไม่แพ้ประเทศอื่น ๆ ที่มีการปกครองในระบบรัฐสภาเช่นกัน

ประเทศเยอรมันเคยนำระบบรัฐสภามาใช้เมื่อครั้งก่อนที่เยอรมันจะถูกแบ่งแยกออกเป็นสองส่วนภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แต่ในทางปฏิบัตินั้นยังห่างไกลจากระบบรัฐสภาอยู่มาก ในปี ค.ศ. 1872 ประเทศเยอรมันได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญโดยมีจักรพรรดิโกเธอร์เป็นประมุข โดยทั่วไปแล้วระบบรัฐสภาในประเทศต่าง ๆ มักจะมีการวิวัฒนาการโดยการเริ่มจากการริบถอนอำนาจของประมุขลง แต่ในกรณีประเทศเยอรมันมิได้เป็นเช่นนั้น ทั้งนี้เนื่องจากสถานการณ์การควบคุมอำนาจของประมุขเยอรมันแตกต่างไปจากกรณีของประเทศอื่น กล่าวคือประมุขหรือจักรพรรดิของประเทศได้รับความนิยมนับถือ ในฐานะที่เป็นผู้รวบรวมเยอรมันให้เป็นปึกแผ่น การประกาศใช้รัฐธรรมนูญนั้นก็ เป็นไปตามพระราชประสงค์ มิได้มีการบังคับเหมือนในกรณีประเทศอื่น ๆ จักรพรรดิเยอรมันเป็นผู้ดำเนินการปกครองบริหารประเทศด้วยพระองค์เอง บรรดาบุคคลในคณะรัฐมนตรีนอกจากจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาแล้ว ยังต้องรับผิดชอบต่อจักรพรรดิด้วย การที่คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อจักรพรรดิเช่นนี้ โดยทางอ้อมก็หมายความว่าองค์จักรพรรดิต้องรับผิดชอบต่อสภา ในด้านการปกครองบริหารประเทศนั้น องค์จักรพรรดิทรงแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรีตามพระราชประสงค์ และโดยมิได้คำนึงถึงท่าทีหรือความตกลงการของสภาแต่อย่างใด โดยทั่วไปแล้วนายกรัฐมนตรี

มนตรี ผู้ได้รับความไว้วางพระราชหฤทัยจากองค์จักรพรรดิแล้ว การดำเนินการใด ๆ เพื่อถอดถอนนายกรัฐมนตรีย่อมไม่มีผลดังเช่นกรณีรัฐบาลภายใต้การนำของ Belhmann Hottweg ได้แถลงนโยบายทั่วไปต่อสภา ไม่จำเป็นที่จะต้องตอบกระทู้ของสมาชิก และจากการที่รัฐบาลชุดนี้แพ้มติในสภาหลายครั้ง แต่ไม่เคยขอมลาออกจากตำแหน่งเลย ซึ่งผิดกับหลักการของระบบรัฐสภา

ในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 จักรวรรดิเยอรมันเปลี่ยนสภาพไปเป็นสาธารณรัฐไวมาร์ (ค.ศ. 1919-1933) ซึ่งมีลักษณะหลายประการที่ใกล้เคียงกับระบบรัฐสภาเป็นอันมาก แต่ก็ประสบความล้มเหลวจากการแบ่งแยกอำนาจในการปกครอง มีการนำทฤษฎีเกี่ยวกับการมีผู้แทนราษฎรมาใช้ และยึดถือหลักเกณฑ์ที่ว่ารัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบในทางการเมือง สำหรับรัฐสภานั้นประกอบด้วย 2 สภา คือสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสมาชิกได้รับการเลือกมาโดยประชาชน และสภาสูงซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐสมาชิกในสหพันธ์เยอรมัน โดยหลักการแล้วสภาสูงมีสิทธิ์ในการยับยั้งกฎหมายได้ แต่ในระบบรัฐสภานั้นได้ลดน้อยถอยลงไปอย่างมาก ในเมื่อประธานาธิบดี ของสาธารณรัฐไวมาร์ เป็นผู้ได้รับเลือกมาโดยตรง จากประชาชน และรัฐสภาอาจจะเสนอให้ประชาชนลงมติถอดถอนประธานาธิบดีได้ วิธีทั้งสองนี้เป็นวิธีการที่ขัดต่ออุดมการณ์ของระบบรัฐสภา แยกจากวิธีการอันเป็นอันตรายต่อระบบรัฐสภาอีกประการหนึ่งก็คือ การที่รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐไวมาร์ได้ให้อำนาจประธานาธิบดีไว้อย่างมากมาย จนมีนักรัฐศาสตร์หลายท่านสรุปว่า ประธานาธิบดีสามารถปกครองประเทศได้เพียงจอมเผด็จการโดยถูกต้องตามกฎหมาย ดังเช่น บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา 48 บัญญัติถึงเกี่ยวกับเรื่องที่ว่า เมื่อใดก็ตามที่สวัสดิภาพ และความมั่นคงของประเทศได้ถูกคุกคามประธานาธิบดีมีสิทธิ์ที่จะประกาศภาวะฉุกเฉิน ซึ่งหมายถึงการปกครองโดยคำนึงถึงความมั่นคงของประเทศ เป็นประการแรก และสิทธิ์เสรีภาพส่วนบุคคลอาจไม่ได้รับกาวค้ำประกันเช่นในภาวะปกติในขณะเดียวกัน ประธานาธิบดีย่อมมีสิทธิ์มอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎหมายเกณฑ์ที่มีค่า เป็นกฎหมาย มาบังคับใช้โดยมีเงื่อนไข แต่เพียงว่าจะต้องแจ้งกฎหมายเกณฑ์มาตราบการต่าง ๆ ให้สภาสูงได้รับความทราบ และในบางกรณีสภาสูงอาจขอให้ยกเลิกกฎหมายเกณฑ์ดังกล่าวแล้วก็ได้ จึงเป็นโอกาสที่ประธานาธิบดีจะทำกรวยุบสภาเสียก่อนได้ ในเมื่อรัฐบาลไม่สามารถปกครอง

บริหารประเทศได้เพราะขาดเสถียรภาพ เนื่องจากไม่ได้รับการสนับสนุนจาก
รัฐสภา การยุบสภาโดยคาดหวังว่าอาจมีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้รับเลือกเข้ามาคุม
เสียงข้างมากในสภา อันเป็นผลให้สามารถบริหารประเทศได้ต่อไปด้วย วิธีการ
ปกติ จึงทำให้เกิดการยุบสภาถึง 6 ครั้ง ระหว่างปี ค.ศ. 1924-1932 และต่อ
จากนั้นมา ฮิตเลอร์ ขึ้นเถลิงอำนาจ การเมืองของประเทศเยอรมันในยุคนาซี
ครองเมืองนั้นจึงเป็นช่วงที่ปราศจากลักษณะเสรีนิยมและประชาธิปไตยโดยสิ้นเชิง
ระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้
รับอิสระในการปกครองตนเองจากประเทศมหาอำนาจฝ่ายสัมพันธมิตรสาม
ประเทศมากขึ้นตามลำดับ มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือเรียกเป็นทางการ
ว่า คณะกรรมการรัฐสภา มีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และได้ร่างจนเสร็จเป็นรัฐ
ธรรมนูญฉบับใหม่ ประกาศใช้วันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ. 1949¹¹ โดยเรียกรัฐ
ธรรมนูญฉบับใหม่นี้ว่า กฎหมายพื้นฐาน มีหลักสำคัญบัญญัติไว้ในมาตรา 20 1) สห
พันธสาธารณรัฐเยอรมันเป็นรัฐประชาธิปไตยและสหพันธรัฐสังคมน มาตรา 20 2)
บรรดาอำนาจของรัฐมาจากประชาชน ปวงชนใช้อำนาจดังกล่าวโดยการเลือกตั้ง
และการออกเสียงเลือกตั้งและโดยการมีองค์กรณีบัญญัติ องค์การบริหารและองค์
การตุลาการ แยกออกเป็นสัดส่วนออกต่างหากจากกัน มาตรา 20 3) กฎหมาย
ย่อมอยู่ภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการอยู่ภายใต้กฎหมาย
ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ฉบับปัจจุบัน
ตามที่กล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจที่รัฐได้ใช้นั้นมาจาก
ประชาชน ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยนี้ ให้มีองค์กรต่าง ๆ เป็นผู้ใช้อำนาจ
อธิปไตยออกเป็นสัดส่วนต่างหากจากกันโดยปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้
อำนาจหน้าที่ไว้

รัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้บัญญัติให้มี 2 สภา คือ
สภาบุนเดสติก (Bundestag) กับสภาบุนเดสรัต (Bundesrat)

¹¹ เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, แปล, รัฐธรรมนูญนานาชาติ, สมาคมนัก
หนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย, 2516, หน้า 52-53.

มาตรา 51 1) สภานุเดสรัต ประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นรัฐมนตรีของ
มลรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งและมอดกอนโดยมลรัฐ รัฐมนตรีคนอื่นอาจเป็นผู้ทำหน้าที่
สมาชิกสภานุแทนผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งได้

จะเห็นได้ว่าสภานุเดสติกก็คือสภาสามัญ เช่นเดียวกับสภาสามัญของ
อังกฤษ สมาชิกมาจากการเลือกตั้ง ส่วนสภานุเดสรัตเปรียบเทียบกับสภาสามัญ
กับสภาขุนนางอังกฤษ หรือวุฒิสภาของไทยนั่นเอง สมาชิกมาจากการแต่งตั้ง ส่วน
ประมุขของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนั้นได้แก่ประธานาธิบดีสหพันธ์ ซึ่งรัฐ
ธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา 54 1) ว่า "ประธานาธิบดีสหพันธ์ได้รับเลือก
ปราศจากการอภิปราย โดยที่ประชุมสหพันธ์ผู้มีสัญชาติเยอรมันที่มีสิทธิออกเสียง
เลือกตั้งสมาชิกสภานุเดสติกและมีอายุอย่างน้อย 40 ปี มีสิทธิ์ได้รับเลือกเป็น
ประธานาธิบดี

รัฐบาลของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนั้น ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี
และรัฐมนตรี ดังบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 62 ว่า "รัฐบาลสหพันธ์ประกอบด้วย
นายกรัฐมนตรีสหพันธ์และรัฐมนตรีสหพันธ์"

มาตรา 63 1) นายกรัฐมนตรีสหพันธ์ ได้รับเลือกปราศจากการ
อภิปราย โดยสภานุเดสติกตามการเสนอชื่อของประธานาธิบดีสหพันธ์

2) ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกสภานุเดส
ติกทั้งหมดได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรี ประธานาธิบดีสหพันธ์แต่งตั้งผู้ที่ได้รับ
เลือกจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่านายกรัฐมนตรีของเยอรมันนั้นจะได้รับการ
คัดเลือกจากบรรดาสมาชิกสภานุเดสติกผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิก
สภานุเดสติก จะได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีภายใน 7 วัน นับแต่ได้รับ
ได้รับเลือก หากผู้ได้รับเลือกไม่ได้คะแนนเสียงดังกล่าว ประธานาธิบดีอาจแต่งตั้ง
บุคคลหรือยุบสภานุเดสติกภายใน 7 วัน (มาตรา 63 (4))

องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย ในส่วนที่เกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายนั้น
รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นอำนาจของสหพันธ์ โดยมีมลรัฐเป็นผู้บัญญัติกฎหมายออกมา
ได้เท่าที่กฎหมายหลักไม่ได้บัญญัติไว้ ให้เป็นอำนาจนิติบัญญัติของสหพันธ์ (มาตรา
70 (1)) นอกจากมลรัฐเป็นผู้บัญญัติกฎหมายแล้ว ยังมีสหพันธ์มลรัฐจะมีอำนาจ
ออกกฎหมายได้เฉพาะและภายในเขตแดนที่กฎหมายสหพันธ์กำหนดไว้แล้วข้างต้น

(มาตรา 71) และมีการแบ่งอำนาจระหว่างสหพันธ์และมลรัฐให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหลักนี้ ที่เกี่ยวกับอำนาจในการบัญญัติกฎหมายโดยเฉพาะและอำนาจในการบัญญัติกฎหมายร่วมกัน (มาตรา 70 (2))

รัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ได้บัญญัติอำนาจในการออกกฎหมายของมลรัฐ และสหพันธ์มลรัฐจะบัญญัติได้โดยเฉพาะแยกจากกัน หรือบัญญัติร่วมกัน คือ มลรัฐจะบัญญัติกฎหมายได้เฉพาะที่กฎหมายหลักไม่ได้บัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจในการออกกฎหมายของสหพันธ์ คือมลรัฐจะบัญญัติกฎหมายได้เฉพาะและภายในขอบเขตที่สหพันธ์ไม่ใช่อำนาจนิติบัญญัติของตน (มาตรา 72 (1)) สำหรับองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยในส่วนที่เกี่ยวกับศาล คือองค์กรตุลาการ โดยรัฐธรรมนูญมาตรา 92 บัญญัติว่า "อำนาจตุลาการเป็นของผู้พิพากษา องค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการคือศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ ศาลสูงสหพันธ์ ศาลสหพันธ์ที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายหลักนี้และศาลมลรัฐ"

วิธีการสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐสภาสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ทำได้ดังนี้

1. การสร้างความสัมพันธ์ ระหว่างฝ่ายบริหารกับรัฐสภา โดยรัฐธรรมนูญได้นำวิธีการเลือกตั้งแบบผสมเข้ามาใช้¹ โดยถือหลักการว่าเลือกตั้งแบบคิดคะแนนเสียงข้างมากครั้งเดียว เช่นที่ทำกันในประเทศอังกฤษนั้นแม้ว่าจะทำให้เกิดแนวโน้มมีพรรคการเมืองเหลือน้อยพรรค (ในกรณีของประเทศอังกฤษทำให้เกิดการเมืองในระบบสองพรรค แต่ก็เป็นการเลือกตั้งที่ไม่ได้ตัวแทนของประชาชนตามสัดส่วน แนวความคิดเห็นของคนในชาติอย่างแท้จริง แม้ว่าจะมีผลทำให้มีพรรคการเมืองน้อยพรรคที่มีอิทธิพลควบคุมรัฐบาลเป็นผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาเป็นไปไม่ได้โดยไม่ยุ่งยากเพราะมีพรรคการเมืองที่จะตั้งเจรจาทำความตกลงอยู่ไม่มากนักก็ตาม แต่วิธีการเลือกตั้งเช่นนี้ ก็ไม่ให้ความยุติธรรมแก่สมาชิกของประเทศบางกลุ่มเพราะกลไกในการเลือกตั้งสนับสนุนพรรค

¹ "โบสินทร์ วงศ์สุววัฒน์, ความเป็นมาของทวิภาคีสองในระบบรัฐสภา, สำนักพิมพ์แพรววิเทศ, 2518, หน้า 68.

การเมืองที่มีอิทธิพลและมีความแข็งแกร่ง ในขณะที่เดียวกันกับการเปิดโอกาสให้มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยคิดคะแนนเป็นสัดส่วน แม้ว่าจะทำให้เกิดความเป็นธรรมกล่าวคือทำให้เกิดแนวความคิดเห็นของคนในชาติอย่างแท้จริง แม้ว่าจะมีผลทำให้พรรคการเมืองน้อยพรรคที่มีอิทธิพลควบคุมรัฐบาล เป็นผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาเป็นไปได้อย่างไม่ยุ่งยาก เพราะมีพรรคการเมืองที่จะต้องเจรจาทำความเข้าใจตกลงอยู่ไม่มากนักก็ตาม แต่วิธีการเลือกตั้งเช่นนี้ก็ไม่ได้ให้ความสำคัญยุติธรรมแก่สมาชิกของประเทศบางกลุ่ม เพราะกลไกในการเลือกตั้งสนับสนุนพรรคการเมืองที่มีอิทธิพลและมีความแข็งแกร่ง ในขณะที่เดียวกันกับการเปิดโอกาสให้มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยคิดคะแนนเป็นสัดส่วน แม้ว่าจะทำให้เกิดความเป็นธรรม กล่าวคือทำให้เกิดแนวความคิดทุกหมู่เหล่าในประเทศ ถึงแม้จะมีผู้สนับสนุนมากน้อยเพียงใด ก็จะมีตัวแทนคอยปกป้องผลประโยชน์ในระดับชาติคือในรัฐสภาตามสัดส่วนโดยยุติธรรม แต่ความยุติธรรมที่ได้รับมีผลทำให้เกิดการเมืองระบบมากพรรค ซึ่งเป็นเหตุให้รัฐบาลประสบปัญหาและไร้เสถียรภาพ ตัวอย่างผลดังกล่าวประเทศเยอรมันตะวันตกหรือสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน นำวิธีการเลือกตั้งแบบผสมคือแบบคิดคะแนนเสียงข้างมาก เช่น ที่ทำกันในประเทศอังกฤษ มาใช้ร่วมกับแบบคิดคะแนนเสียงตามสัดส่วนโดยใช้วิธีคำนวณคะแนนแบบ d'Hondt¹³ โดยให้เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไป โดยใช้วิธีคิดคะแนนเสียงข้างมากครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ส่วนอีกครึ่งหนึ่งให้คิดคะแนนในระดับรัฐสมาชิกของสหพันธ์โดยใช้วิธีคำนวณคะแนนแบบเป็นสัดส่วน และต่อมาได้

¹³วิธีการคำนวณแบบ d'Hondt ดังนี้คือนำเอาคะแนนเสียงของแต่ละพรรคการเมืองได้รับมาหารด้วย 1, 2, 3, ... และต่อ ๆ ไปจนกว่าจะได้จำนวนผู้แทนครบตามจำนวนที่นั่งที่มีอยู่ หลักการ d'Hondt อีกคือการแบ่งจำนวนที่นั่งตามคะแนนเสียงที่มีมากที่สุดแต่ละพรรคการเมืองที่ได้รับ หลักการนี้ทำให้พรรคการเมืองใหญ่ได้เปรียบและที่นั่งจำนวนที่นั่งจะแบ่งส่วนนี้โดยลงเท่าไร ความได้เปรียบของพรรคการเมืองใหญ่ก็จะยิ่งมากขึ้นเท่านั้น ทำให้พรรคการเมืองที่ได้คะแนนมากที่สุดได้ที่นั่งมาก

ได้เปลี่ยนมาใช้วิธีคำนวณแบบ Hare/Niemeyer¹⁴

2. หัวหน้ารัฐบาลควรเป็นบุคคลที่สภายอมรับ และจะต้องมาจากสภา ในการเสาะหาตัวนายกรัฐมนตรีนั้นประธานสภา ซึ่งเป็นผู้ได้รับเลือกมาโดยตรง จากสมาชิกสภาโดยการออกเสียงลับไม่มีบทบาท ประธานาธิบดีซึ่งไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองเป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคลที่ควรจะได้รับแต่งตั้ง ให้เป็นนายกรัฐมนตรีต่อสภา เพื่อให้สภาลงมติโดยถือเสียงข้างมาก วิธีการสรรหาตัวนายก เช่นนี้ย่อมชี้ให้เห็นว่าผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการสร้างรัฐธรรมนูญ ต้องการที่จะให้ ได้ตัวนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นที่ยอมรับของสมาชิกส่วนมากในรัฐสภา

3. สภาผู้แทนมีอำนาจ แสดงความไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ ได้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ค.ศ. 1949 มาตรา 67 บัญญัติว่า 1) สภาขุนเดสติก อาจแสดงความไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีสหพันธ์ได้ก็แต่โดยการเลือกผู้สืบทอดตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ด้วยคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกทั้งหมดของสภา และโดยการร้องขอให้ประธานาธิบดีสหพันธ์ ให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีเท่านั้น ประธานาธิบดีสหพันธ์ต้องปฏิบัติตามคำร้องขอ และแต่งตั้งผู้ที่ได้รับเลือก

2) ระยะเวลาระหว่างการเสนอบัญญัติให้มีการเลือกตั้งผู้สืบทอดตำแหน่งกับการเลือกนั้นจะต้องมีระยะเวลาอย่างน้อย 48 ชั่วโมง"

¹⁴วิธีคำนวณแบบ Hare/Niemeyer มีวิธีการคือจำนวนที่นั่งทั้งหมดในสภาผู้แทนฯ จะถูกนำมาคูณกับคะแนนเสียงที่ 2 ที่พรรคการเมืองได้รับจากทั้งประเทศ แล้วหารด้วยจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดที่ผู้เลือกตั้งมาใช้สิทธิลงคะแนน ให้แก่พรรคการเมือง ที่ได้คะแนนเสียงรวมเกินร้อยละ 5 ในขั้นแรก พรรคการเมืองต่าง ๆ จะได้รับที่นั่งตามผลลัพธ์ที่เป็นจำนวนเต็ม หากยังมีที่นั่งเหลืออยู่จำนวนที่นั่งที่เหลือจึงถูกแบ่งต่อไป ตามลำดับค่ามากน้อยของเศษหลังจุดทศนิยม ถ้าพรรคการเมือง 2 พรรค มีเศษหลังจุดทศนิยมเท่ากัน ก็จะมีการตัดสินโดยวิธีการจับสลาก

จากรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะเห็นได้ว่าความมีเสถียรภาพของรัฐสภา โดยสภานิติบัญญัติหรือสภาผู้แทนฯ นั้นเองมีอำนาจแสดงความไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ได้ แต่ความไม่ไว้วางใจจะมีผลก็ต่อเมื่อสภาได้ทำการเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ได้ไว้แล้วโดยมีเสียงสนับสนุนมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสภานิติบัญญัติทั้งหมดแล้วเท่านั้น

4. นายกรัฐมนตรี ต้องขอความยืนยันความไว้วางใจจากสภาผู้แทนรัฐธรรมนูญมาตรา 68 โดยกำหนดเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีขอความยืนยันความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร (สภานิติบัญญัติ) ได้ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้ยืนยันความไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะขอให้ประธานาธิบดีทำการยุบสภาเสียได้ภายในระยะเวลา 20 วัน แต่สิทธิในการยุบสภานี้จะสิ้นสุดลงทันทีทันทีที่สภาผู้แทนราษฎรได้เลือกนายกรัฐมนตรีใหม่ด้วยคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาดังกล่าว

5. ผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของคนทั้งชาติ คือการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา 39 โดยระบุว่าผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนของคนทั้งชาติ ไม่อยู่ในอาณัติมอบหมายใด ๆ อีกทั้งต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความคิดเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ ด้วยบทบัญญัติดังกล่าว จึงทำให้บรรดาผู้แทนราษฎรของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้รับความคุ้มครองด้วยเอกสิทธิ์ต่าง ๆ เป็นต้นว่า ไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองในการอภิปราย การกล่าวสุนทรพจน์ ฯลฯ การปฏิเสธการจับกุมและไม่ยอมรับการจำกัดสิทธิเสรีภาพในลักษณะต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวาง (มาตรา 46) สิทธิในการที่จะปฏิเสธให้การเป็นพยานต่อศาลหรือต่อพนักงานสอบสวน สิทธิตามมาตรา 48 วรรค 1 คือ ผู้สมัครเข้าแข่งขันเพื่อรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในระดับสหพันธ์ ย่อมมีสิทธิพักงาน เพื่อเตรียมการเลือกตั้งได้

6. การลงโทษสมาชิกสภาที่ขาดประชุมสภา คือการวางมาตรการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการประชุมสภาของบรรดามวลสมาชิกทั้งหลาย กฎหมายและระเบียบข้อบังคับเป็นจำนวนมากบัญญัติออกมา เพื่อแก้ปัญหาการขาดประชุมของสมาชิกสภา คือถ้าสมาชิกสภาไม่เข้าร่วมประชุมโดยไม่มีเหตุผลสมควร หรือไม่เข้าร่วมลงมติในกรณีที่มีการขานชื่อลงคะแนน สมาชิกผู้นั้นจะถูกลงโทษด้วยการ

หักเงินสมนาคุณหนึ่งในสามสิบส่วน

3.3 การคานอำนาจฝ่ายบริหารที่มีลักษณะพิเศษของระบบรัฐสภาอิตาลี

ระบบรัฐสภาอิตาลีถือกำเนิดขึ้นมาในปี ค.ศ. 1848 โดยพระเจ้าชาร์ลอัลเบิร์ต ทรงเป็นผู้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรซาร์ดิเนีย รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1848 มีลักษณะสำคัญคือมีสภาสองสภา ได้แก่ สภาบนหรือวุฒิสภา (Senet หรือ Seneto) กับสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร (Chambre des deutes or cameradei deputati) โดยการจัดให้มี สภาบนหรือวุฒิสภาชัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกซึ่งอาจเป็นสมาชิกที่มีสิทธิอยู่เพียงชั่วชีวิตหรืออาจสืบทอดสิทธินี้ต่อไปยังลูกหลานผู้สืบสันดานก็ได้ ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาล่างมาจากการเลือกตั้ง โดยมีการจำกัดสิทธิโดยวัดฐานะทางเศรษฐกิจหรือความรู้การดำเนินงานนิติบัญญัติ สภาทั้งสองต่างก็มีสิทธิและอำนาจเท่าเทียมกัน กฎหมายที่ไม่ได้รับการยินยอมจากสภาหนึ่งสภาใดย่อมไม่สามารถประกาศใช้ได้

ความไม่เป็นประชาธิปไตยของระบบรัฐสภาอิตาลีในยุคแรก ๆ นี้ เกิดจากที่กล่าวมาแล้วคือ เงื่อนไขในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เป็นประชาธิปไตย และการมีสภาบนหรือวุฒิสภาได้รับการแต่งตั้ง นอกจากนั้นสภาทั้งสองมีสิทธิและอำนาจเท่าเทียมกัน ในปี ค.ศ. 1859 ได้มีการแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งโดยให้สิทธิผู้ที่มีความรู้ความสามารถบางประการ มีสิทธิในการเลือกตั้ง นอกเหนือจากการวัดฐานะทางเศรษฐกิจ ในปี ค.ศ. 1912 กฎหมายเลือกตั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีอายุสามสิบปีขึ้นไป แม้ว่าจะอ่านหนังสือไม่ออก ก็มีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง ส่วนผู้มีอายุตั้งแต่ยี่สิบเอ็ดปีขึ้นไป ถ้ามีประกาศนียบัตรรับรองว่าเคยผ่านการศึกษาหรือพิสูจน์ได้ว่ามีอาชีพที่ต้องใช้ความรู้บ้าง หรือพิสูจน์ได้ว่ามีความสามารถจ่ายค่าเช่าที่อยู่อาศัยหรือเป็นผู้ที่เสียภาษีให้แก่รัฐ ก็มีสิทธิในการเลือกตั้ง

ในปี ค.ศ. 1946 ได้มีการเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น¹⁵ เพื่อทำการร่างรัฐธรรมนูญ และเสร็จสิ้นมีผลบังคับใช้เมื่อปี ค.ศ. 1948 โดยมีสองสภา เช่นเดิม ทั้งสองสภามีส่วนประกอบคล้ายคลึงกัน สภานหรือวุฒิสภามีสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งมาทางฐานของ "เขตแขวง" (regions) แต่ก็มีมีการเลือกตั้งที่ให้สิทธิแก่บุคคลทุกคนโดยตรง ซึ่งคล้ายกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สภทั้งสองมีอำนาจเท่ากันและอาจถูกยุบพร้อมกันได้ และการประชุมร่วมกันของทั้งสองสภา ให้ประธาน และ Bureau (คณะเจ้าหน้าที่) ของสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานและเป็น Bureau ของที่ประชุมร่วมกันของสภาทั้งสองนี้ สภต้องรับฟังคำพูดของรัฐมนตรีทุกครั้งของรัฐมนตรีได้ร้องขอ แต่ละสภาเป็นผู้พิจารณาความถูกต้องของการได้รับเลือกตั้งได้ และการขัดกับตำแหน่งหน้าที่ของสมาชิกที่อาจจะเกิดขึ้นได้

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1946 เป็นต้นมา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับการเลือกตั้งด้วยวิธีการ เป็นผู้แทนตามส่วนแห่งคะแนนเสียงที่ได้รับ แบ่งเขตเลือกตั้งแต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนแห่งจำนวนพลเมืองของตน สำหรับสมาชิกหรือวุฒิสภาได้รับการเลือกตั้งตามฐานะของ "เขตแขวง" (region) นั้น แต่ละเขตแขวงจะได้สมาชิกสภานหรือวุฒิสภาก่อนอย่างน้อย 6 คน

ในด้านอำนาจเกี่ยวกับทางนิติบัญญัติหรือการจัดทำกฎหมายนั้น สามารถกระทำได้ทั้งสองสภา¹⁶ การประกาศใช้กฎหมายนั้นกระทำได้โดยประธานาธิบดี

¹⁵ ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันของอิตาลีนั้นมีบัญญัติไว้ว่าสภาแต่ละสภาเลือกสมาชิกของตนเป็นประธานและเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ (Bureau) เมื่อรัฐสภาประชุมร่วมกันแล้วประธานสภาผู้แทนราษฎร และพนักงานเจ้าหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นประธานของรัฐสภา (มาตรา 63)

¹⁶ มาตรา 87 ประธานาธิบดีเป็นผู้ประกาศใช้กฎหมาย ประกาศกฎหมายที่มีคุณค่าเท่ากับกฎหมายตลอดจนระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ (reglements) เป็นผู้กำหนดจรรยาบรรณและแสดงประสามติของราษฎรภายในกรณีที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ เป็นผู้บังคับบัญชากำลังกองทัพ เป็นประธานสภาป้องกันประเทศที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย เป็นผู้ให้อภิโทษได้...

แห่งสาธารณรัฐ อย่างช้าภายในหนึ่งเดือน นับแต่วันที่ได้รับการลงมติจากรัฐสภา ให้ใช้ได้ แต่ละสภาโดยคะแนนเสียงส่วนข้างมากเกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของตน ได้แถลงออกมาว่าเป็นเรื่องด่วนกฎหมายนั้นจะต้องได้รับการใช้ภายในเวลาที่จะได้กำหนดเอาไว้ นอกจากนี้กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศโฆษณาทันที ภายหลังจากที่ได้ให้มีการประกาศใช้แล้ว และจะได้ให้เริ่มใช้ภายใน 15 วัน หลังวันประกาศโฆษณา เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเวลาไว้เป็นอย่างอื่น การควานอำนาจฝ่ายบริหารที่ลักษณะพิเศษของระบบรัฐสภาอิตาลีมีดังนี้

ก. สมาชิกของทั้งสองสภาต่างก็มีสิทธิที่จะขอเปิดอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลต่อสภาที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ได้ นอกจากนี้การมอบอำนาจในด้านการจัดทำกฎหมายหรือทางนิติบัญญัติ ให้อำนาจส่วนอื่นซึ่งเป็นสิ่งที่ทำได้ไม่ง่ายนักในระบบรัฐสภา ในบางกรณีรัฐบาลมีสิทธิที่จะออกพระราชกำหนดมีค่าเป็นกฎหมายออกใช้บังคับได้ โดยมีเงื่อนไขแต่เพียงว่าจะต้องมีพระราชบัญญัติรับหลักการมอบอำนาจ ในการทำการดังกล่าวแล้วก่อนประการหนึ่ง และการดำเนินงานนั้นก็มีระยะเวลาจำกัดอีกประการหนึ่ง ตามที่กล่าวมาแล้วและในกรณีมีเหตุจำเป็น รัฐบาลอาจออกพระราชกำหนดที่มีค่าเป็นกฎหมายออกมาใช้บังคับ ใช้ได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายมอบอำนาจ แต่มีเงื่อนไขว่า กฎเกณฑ์ที่รัฐบาลออกมาใช้โดยถือว่าเป็นกฎหมายนี้ จะต้องส่งให้รัฐสภารับรองในวันเดียวกันหรือในวันถัดมา หากระยะเวลา 60 วันผ่านพ้นไป โดยที่กฎเกณฑ์นั้นยังไม่ได้รับรองเป็นกฎหมายอย่างถูกต้องตามขบวนการนิติบัญญัติธรรมดาแล้ว กฎเกณฑ์นั้นย่อมตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 77

ข. คณะกรรมาธิการของรัฐสภา มีอำนาจในทางนิติหรืออำนาจเกี่ยวกับการจัดทำกฎหมายด้วย ซึ่งผิดกับประเทศที่ใช้รูปแบบระบบรัฐสภาอื่น ๆ สภาร่างรัฐธรรมนูญของอิตาลี กำหนดให้วิธีพิจารณาอย่างหนึ่งว่าเป็นการตัดอำนาจในการจัดทำกฎหมาย ซึ่งเป็นสิทธิของรัฐสภาไปเป็นบางส่วน เพราะตามมาตรา กำหนดไว้ว่าสภาทั้งสองอาจมอบหมายให้คณะกรรมาธิการของตน ไม่เพียงแต่ในการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับหนึ่งเท่านั้น แต่ยังเป็นการลงมติรับรองร่างนั้นให้ใช้ได้โดยเด็ดขาด จนกระทั่งถึงเวลาที่จะมีการลงมติรับรองร่างอย่างเด็ดขาด โดยคณะกรรมาธิการแล้ว รัฐสภาจะเรียกร่างกฎหมายที่ส่งให้คณะกรรมาธิการ

รับไปพิจารณาลงมติตามมาตรากลับมาทำเสียงเองได้ การจัดทำกฎหมายในเรื่องที่มีความสำคัญมากเช่น ปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายการเลือกตั้ง การให้สัตยาบันสนธิสัญญาระหว่างประเทศ งบประมาณกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงิน จนไม่มีการมอบหมายให้คณะกรรมการไปจัดทำแทน การเปิดช่องให้มีการมอบหมายกันได้ดังนี้ ในบางเรื่องที่สามารถทำให้เป็นการแบ่งเบาภาระ ของสภาในการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทางเทคนิค หรือวิชาการได้มากเพราะจำมีการอภิปรายพิจารณาเรื่องต่าง ๆ กันระหว่างรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการเท่านั้น

3.4 รูปแบบ โครงสร้าง และการคานอำนาจของระบบรัฐสภาญี่ปุ่น

การปกครองในรูปแบบระบบรัฐสภาญี่ปุ่น นั้น นับว่าเป็นสถาบันที่มีความยั่งยืนเคียงบ่าเคียงไหล่กับรัฐบาลในระบบรัฐสภาที่เจริญแล้ว เช่น อังกฤษ กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้วางแนวทางให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการปฏิบัติ และจะเป็น "องค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ" ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1889 ซึ่งเป็นระยะเวลาก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐสภาญี่ปุ่นได้มีขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1890 ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเมจิ (Meiji Constitution) เดิมมีชื่อว่า Imperial Diet ประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาขุนนาง (House of Peers) และสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) สภาขุนนางประกอบด้วยสมาชิกมาจากพระวาทวงศ์ ขุนนาง ประชาชนซึ่งจ่ายภาษีสูง และบุคคลอื่น ๆ ที่สมเด็จพระจักรพรรดิทรงแต่งตั้งขึ้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง โดยจำกัดสิทธิ์หลังจากปี ค.ศ. 1927 ภายใต้กฎหมายเลือกตั้งปี ค.ศ. 1926 ได้มีการให้สิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแก่ผู้ใหญ่ที่เป็นชายทั้งหมด

หลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 1948 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 1947 บัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน สมเด็จพระจักรพรรดิทรงเป็นสัญลักษณ์ของประเทศ สมเด็จพระเจ้าจักรพรรดิไม่มีพระราชอำนาจเกี่ยวกับท้าว

ปกครอง พระองค์ทรงปฏิบัติเฉพาะภารกิจต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น เดิมรัฐสภาทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาของสมเด็จพระเจ้าจักรพรรดิ ได้เปลี่ยนแทนที่โดย The National Diet ซึ่งมีหน้าที่เป็นองค์กรสูงสุดของอำนาจรัฐและเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจในการออกกฎหมาย มีคณะรัฐมนตรีตามระบบรัฐสภา ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ นายกรัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาและได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐสภา คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภา กรณีสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลหรือสภาผู้แทนราษฎรยุบเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ คณะรัฐมนตรีทั้งคณะจะต้องลาออก

รัฐสภาญี่ปุ่นประกอบด้วยสถาบันทางการเมือง¹⁷ ดังนี้

1. สถาบันประมุข

ญี่ปุ่น มีพระเจ้าจักรพรรดิปกครองประเทศตลอดระยะอันยาวนานแห่งประวัติศาสตร์ของญี่ปุ่นจนกระทั่งถึงปัจจุบัน พระเจ้าจักรพรรดิเป็นสัญลักษณ์ของประเทศ เป็นที่มาแห่งพลังสามัคคีร่วมกันเป็นน้ำหนึ่งใจเดียว พระมหาจักรพรรดิทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามที่รัฐสภาทูลเกล้าฯ เสนอ ทรงเรียกประชุมรัฐสภา ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎร ทรงพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ฯลฯ

2. สถาบันนิติบัญญัติ

2.1 ญี่ปุ่นมีการปกครองตามระบบรัฐสภาที่มีความเจริญก้าวหน้า มีรัฐสภาเป็นสถาบันที่มีความยั่งยืน และมีความมั่นคงเจริญเคียงคู่กับระบบรัฐสภา ฝ่ายนิติบัญญัติของญี่ปุ่น จะเป็นผู้วางแนวทางให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการปฏิบัติ และเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ

2.2 รัฐสภา

รัฐสภาญี่ปุ่นประกอบด้วย 2 สภาคือ สภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) และวุฒิสภา (House of Councillor)

¹⁷ อรอนงค์ ทองอร่าม, การเมืองระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2533, หน้า 24.

สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมด 511 คน อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี

วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 252 คน ในจำนวน 152 คน เลือกจากเขตเลือกตั้ง ส่วนอีก 100 คน ให้ประชาชนทั่วประเทศเป็นผู้เลือก ผู้ออกเสียงมีสิทธิลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัคร 2 คน เสียงหนึ่งให้ผู้สมัครในเขตอีก เสียงหนึ่งให้แก่ผู้สมัครทั่วประเทศ สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครเพียงคนเดียวเท่านั้นสมาชิกวุฒิสภาอยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี และไม่อาจถูกยุบได้ แต่ผลัดกันออกครึ่งหนึ่งทุก ๆ 3 ปี สำหรับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งนั้น จะต้องเป็นสัญชาติที่อุปอายุ 20 ปีขึ้นไป และอาศัยอยู่ในเขตเลือกตั้งนั้นอย่างน้อย 3 เดือน

สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเหนือกว่าวุฒิสภา กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ จะต้องผ่านทั้งสองสภา ถ้าสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการผ่านวาระที่ 1 และที่ 3 แล้ว จะต้องส่งไปให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบร่วมกันก็ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ แต่ถ้าสมาชิกวุฒิสภามีมติแตกต่างกับมติของสภาผู้แทนราษฎร หรือไม่มีมติเป็นประการใดภายใน 60 วัน ตั้งแต่วันที่รับร่างกฎหมายจากสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือว่าร่างกฎหมายนั้นใช้บังคับได้ ถ้าหากสภาผู้แทนราษฎรยืนยันมติเดิมด้วยคะแนนเสียง 2/3 ของคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าร่วมประชุม ในกรณีร่างงบประมาณที่เข้าสภา จะต้องผ่านสภาผู้แทนราษฎรก่อน ถ้าหากวุฒิสภามีมติเป็นอย่างอื่นและตกลงกันไม่ได้ หรือวุฒิสภาไม่มีมติภายใน 30 วัน ให้ถือว่ามติของสภาผู้แทนราษฎรเป็นมติของรัฐสภา ซึ่งมีผลให้ร่างงบประมาณใช้บังคับได้

3. สถาบันบริหาร

คณะรัฐมนตรี เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในการบริหารประเทศตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันคณะรัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์ แต่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาทั้งทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ (มาตรา 66) นายกรัฐมนตรีต้องได้รับการเลือกตั้งจากรัฐสภาโดยมติของรัฐสภา (มาตรา 67) และนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกรัฐเท่านั้น นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นพลเรือนทั้งหมด ถ้าหากสภาผู้แทนราษฎรมติไม่ไว้วางใจ

หรือปฏิเสธที่จะลงมติไว้วางใจ รัฐมนตรีก็ต้องลาออกทั้งคณะ รัฐสภาจะเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรีใหม่ ถ้านายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายและขอความไว้วางใจจากรัฐสภาและรัฐสภามีมติไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลก็จะบริหารประเทศต่อไปจนครบวาระ 4 ปี ก็จะมีการเลือกตั้งใหม่ หัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก ก็จะได้รับคัดเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี

4. สถาบันตุลาการ

ตามรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติให้ศาลเป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร มาตรา 76 บัญญัติไว้ว่า "อำนาจตุลาการทั้งหมดอยู่ที่ศาลฎีกา และศาลชั้นรองลงไป ศาลชั้นรองจากศาลฎีกาลงมาคือศาลอุทธรณ์ ศาลจังหวัด ศาลครอบครัว และศาลแขวง ศาลฎีกาได้รับมอบอำนาจให้บริหารกิจการของศาลทั้งหมดโดยเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินคดีเกี่ยวกับทนายความและวินัยภายในศาล รวมทั้งบริหารกิจการด้านยุติธรรมตามมาตรา 77

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ทำให้มองเห็นระบบรัฐสภาญี่ปุ่นในเรื่องของสถาบันต่าง ๆ ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย ส่วนในเรื่องของการแบ่งแยกการใช้อำนาจระหว่างองค์กรนั้นโดยเฉพาะองค์กรนิติบัญญัติหรือเรียกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ กับองค์กรบริหารหรือเรียกว่าฝ่ายบริหารนั้น ทั้งสององค์กรมีความสัมพันธ์กันมากและจำเป็นที่จะต้องมีการคานอำนาจเพื่อไม่ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือรวมอำนาจไว้แต่เพียงองค์กรเดียวกัน การคานกันของฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของระบบรัฐสภาญี่ปุ่นนั้นก็เกินไปในลักษณะเดียว กับระบบรัฐสภาอังกฤษซึ่งเป็นแม่แบบ คือมีการคานอำนาจโดยการควบคุม ตรวจสอบ ถ่วงดุลย์ (Check & Balance) เพื่อให้เกิดดุลยภาพหรือความสมดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารรวมทั้งการให้ความร่วมมือถ้อยทีถ้อยอาศัยซึ่งกันและกัน หลักการดังกล่าวนี้เป็นไปตามแนวความคิดของระบบรัฐสภา

การคานอำนาจฝ่ายบริหารโดยรัฐสภาตามระบบรัฐสภาญี่ปุ่น

1. การคานอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัตินั้น มีลักษณะสัมพันธ์กัน เช่น รัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา โดยมีการดำเนินการตามวาระที่ 1 ที่ 2 และที่ 3 จากสภาผู้แทนราษฎรครบ 3 วาระแล้ว ก็จะต้องส่งร่างกฎหมายนั้นไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาเห็นชอบ

ซึ่งทั้งฝ่ายนิติบัญญัติคือวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร กับฝ่ายบริหารจะต้องให้ความร่วมมือระหว่างกัน เพื่อให้ร่างกฎหมายที่นำเข้าพิจารณาในรัฐสภานั้นผ่านการพิจารณาทั้งสองสภา เพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

2. การคานอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารในลักษณะควบคุม ตรวจสอบ ถ่วงดุลย์ (Check & Balance) ในระบบรัฐสภาญี่ปุ่นนั้นมีการคานอำนาจ โดยการให้ความไว้วางใจนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงต่อสภา การกำหนดตัวนายกรัฐมนตรี การตั้งกระทู้ถาม การลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี และการสืบสวนเกี่ยวกับรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร ซึ่งแยกอธิบายได้ดังนี้¹⁴

ก. การให้ความไว้วางใจในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี การแถลงนโยบายนั้น จะต้องให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาแล้ว จึงจะบริหารประเทศต่อไปมีกำหนดตามวาระ 4 ปี

ข. การกำหนดตัวนายกรัฐมนตรีโดยมติของรัฐสภา

การกำหนดตัวนายกรัฐมนตรี ผู้ที่ทำหน้าที่ได้แก่คณะรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในมาตรา 65 และมาตรา 66 ให้ฝ่ายบริหารได้แก่คณะรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า และมีรัฐมนตรีอื่น ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ให้นายกฯ และรัฐมนตรีต้องเป็นพลเรือนและรับผิดชอบต่อรัฐสภา ร่วมกันให้กำหนดตัวนายกฯ จากสมาชิกรัฐสภา โดยมติของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 67 และกำหนดจะต้องทำก่อนกิจการอื่น ๆ ในการกำหนดตัวนายกรัฐมนตรีนี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีความเห็นที่ไม่ตรงกัน และถ้าหากไม่อาจตกลงกันได้แม้ในคณะกรรมการร่วมกันทั้งสองสภาหรือวุฒิสภาไม่ได้กระทำการแต่งตั้งภายใน 10 วัน หลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้กระทำการแต่งตั้ง โดยไม่นับเวลาพักการประชุมมติของสภาผู้แทนราษฎรจะถือเป็นมติของรัฐสภา

¹⁴อุตรา อมรฉัตร, รัฐสภาญี่ปุ่น, รัฐสภาสาร, (ธันวาคม 2533), ปีที่ 38 ฉบับที่ 12, หน้า 35-36.

ค. การลงมติไม่ไว้วางใจ

การลงมติไม่ไว้วางใจ จะกระทำได้หลังจากที่นายกรัฐมนตรีจัดตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นบริหารประเทศแล้วตามมาตรา 68 โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งรัฐมนตรีจำนวนข้างมากจากสมาชิกรัฐสภา การบริหารประเทศจะต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา ถ้าหากสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจหรือปฏิเสธมติไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีต้องลาออกทั้งคณะ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะถูกระงับภายใน 10 วัน นับแต่การลงมติไม่ไว้วางใจ

ง. การตั้งกระทู้ถาม

สมาชิกรัฐสภามีสิทธิ์ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาของตนเพื่อให้ความเห็นชอบ หากประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานที่ปรึกษา แล้วแต่กรณีไม่ให้ความเห็นชอบ และสมาชิกขอยกเรื่องขึ้นพิจารณาประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาจะต้องขอให้ที่ประชุมลงมติโดยไม่มีการอภิปราย และจะต้องบันทึกกระทู้ถามที่ประธานสภาหรือประธานวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบไว้ในรายงานการประชุมของสภาด้วย

ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา จะเสนอกระทู้ถามที่ผ่านความเห็นชอบของตนหรือของสภาไปให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา คณะรัฐมนตรีจะต้องตอบกระทู้ถามภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับกระทู้ถามนั้น ถ้าคณะรัฐมนตรีไม่ตอบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ก็จะต้องชี้แจงเหตุผล และเวลาซึ่งสามารถจะตอบกระทู้ได้มาให้สภาทราบ กระทู้ถามด่วนอาจถามด้วยวาจาในที่ประชุมสภาได้โดยความเห็นชอบของสภา

จ. การตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยรัฐสภา

การคานอำนาจฝ่ายบริหารโดยการควบคุมการกระทำฝ่ายบริหารสามารถกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ โดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา อาจจะทำให้มีการตรวจสอบฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลได้ เช่น ในกรณีเกิดการทุจริตขึ้น ในการนี้สภาหรือคณะกรรมาธิการของสภาอาจเรียกพยานหลักฐานหรือบันทึกเกี่ยวกับการนั้น ๆ ได้

การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากที่กล่าว

มาแล้ว รัฐสภายังมีอำนาจควบคุม ตรวจสอบ ถ่วงดุลฝ่ายบริหารในเรื่องต่าง ๆ ได้อีก เช่น ในกรณีที่ฝ่ายบริหารเสนอร่างกฎหมายนั้น รัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีสิทธิเข้าไปชี้แจงร่างกฎหมายได้ โดยไม่ต้องคำนึงว่า รัฐมนตรีคนนั้น ๆ จะเป็นสมาชิกของรัฐสภาหรือไม่ และในทำนองเดียวกันถ้าสภาต้องการให้นายกรัฐมนตรีไปให้คำรอบหรือคำอธิบายใด ๆ ต่อสภาแล้ว ก็จะต้องไปปรากฏตัวและให้คำตอบหรืออธิบายต่อสภาเช่นกัน สำหรับในการเรียกประชุม รัฐสภาสมัยสามัญ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีปีละ 1 ครั้ง และให้อำนาจสมเด็จพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงเรียกประชุม โดยการแนะนำและโดยมติของคณะรัฐมนตรี แต่การงดประชุมถ้าหากฝ่ายบริหารต้องการก็จะกระทำไม่ได้ และในกรณีที่เรียกประชุมสมัยวิสามัญแห่งรัฐสภาตามมาตรา 53 จะกระทำได้ก็แต่เฉพาะในกรณีที่สมาชิกจำนวนหนึ่งในสี่หรือมากกว่าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดแห่งสภาใดสภาหนึ่งร้องขอเท่านั้น แต่ถ้าหากว่าสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ สภาที่ปรึกษา ก็จะต้องงดประชุมด้วย แต่คณะรัฐมนตรีอาจจะเรียกประชุมสภาที่ปรึกษามิยจกเงินได้ อย่างไรก็ตามมาตรการต่าง ๆ ที่กระทำไปโดยสภาที่ปรึกษาระหว่างกันนั้น จะถือเป็น การชั่วคราว ทั้งนี้เพราะถ้าหากสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความเห็นชอบภายใน 10 วัน นับแต่วันเปิดสมัยประชุมคราวต่อไปแห่งรัฐสภาแล้ว มาตรการต่าง ๆ ที่กระทำลงไปแล้วไม่มีผลใช้อีก

รัฐสภาไทยและประสิทธิภาพในการคานอำนาจในรูปแบบ
การปกครองของระบบรัฐสภาไทย
(ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534)

4.1 รูปแบบ โครงสร้างการปกครองตามระบบรัฐสภาไทย

ประเทศไทยได้มีรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 มีสถาบันที่สำคัญคือ รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับตามสถานการณ์ รัฐสภาไทยจึงมีรูปแบบต่างกันไปพอแยกอธิบายได้ดังนี้

4.1.1 ความแตกต่างทางโครงสร้างของรัฐสภาไทย

โครงสร้างของรัฐสภาไทยหรือสภานิติบัญญัติไทย แบ่งออกได้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนี้

ก. ระบบรัฐสภาที่มีสภาเดียว ที่มีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งและเลือกตั้ง
ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2475, 2502, 2515 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 และ 2520 ได้กำหนดรูปแบบของรัฐสภาเป็นรูปสภาเดียวและมีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด โดยกำหนดให้ผู้นำกลุ่มซึ่งกุมอำนาจการปกครอง ในขณะนั้นหรือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกสรรสมาชิกสภาขึ้นทดแทนสภา เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งองค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภานั้น มีการเรียกชื่อต่างกันออกไป คือรัฐธรรมนูญการปกครอง 2475 เรียกว่า "สภาผู้แทนราษฎร" ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2502 เรียกว่า "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2515 และ 2520 เรียกว่า "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ" และรัฐธรรมนูญ 2519 เรียกว่า "ภายใต้รูปแบบการปกครองแผ่นดิน"

ข. ระบบรัฐสภาที่มีสองสภา เป็นลักษณะของสภาคู่ โดยสภาหนึ่งมา

จากการเลือกตั้ง และอีกสภาหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง ระบบสองสภามีปรากฏตามรัฐธรรมนูญ 2498 รัฐธรรมนูญ 2490, 2492, 2511, 2517, 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 (ฉบับปัจจุบัน) สภาที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนเรียกว่า "สภาผู้แทนราษฎร" สภาที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งทางอ้อม เรียกว่า "วุฒิสภา" ยกเว้นรัฐธรรมนูญ 2489 เรียกว่า "พวุฒิสภา"

4.1.2 รูปแบบการปกครองของไทยตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ นั้นมีลักษณะแตกต่างกัน ซึ่งอาจแยกได้ดังนี้

ก. การปกครองโดยรัฐสภา เป็นรูปแบบการปกครองที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับแรกคือฉบับวันที่ 27 มิถุนายน 2475 การปกครองโดยรัฐสภาถือหลักว่า รัฐสภาเป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุดเด็ดขาด ในทางการปกครองประเทศ รัฐสภาถอดถอนฝ่ายบริหารได้ แต่ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจยุบสภา

ข. การปกครองในระบบรัฐสภา เป็นรูปแบบการปกครองที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 (10 ธันวาคม 2475) ฉบับที่ 3 (2489) ฉบับที่ 4 (2490) ฉบับที่ 5 (2492) ฉบับที่ 6 (2495) และฉบับที่ 14 (2534) การปกครองระบบรัฐสภาถือหลักว่ารัฐสภา เป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ แต่ก็ยึดถือหลักดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ หรือรัฐสภา กับฝ่ายบริหารสมาชิกสภาผู้แทน สามารถใช้อำนาจยับยั้งได้ ในขณะที่เดียวกันที่เป็นทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ให้ความไว้วางใจในคณะรัฐมนตรีหรือจากตำแหน่งได้ โดยการลงมติไม่ไว้วางใจในคณะรัฐมนตรีซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและอาจถอดถอนคณะรัฐมนตรีหรือจากตำแหน่งได้ โดยการลงมติไม่ไว้วางใจ และเพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน คณะรัฐมนตรีมีอำนาจขอให้ประมุขยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกันใหม่ทั่วประเทศ

ค. การปกครองระบบกึ่งรัฐสภา (Semi-Parliamentary System of Government) เป็นรูปแบบการปกครองที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 การปกครองระบบนี้ยอมรับหลักการที่ว่า รัฐสภาเป็นสถาบันสูงสุดในการปกครองประเทศ แต่บังคับให้รัฐสภาใช้ได้เฉพาะอำนาจทางด้านนิติบัญญัติเท่านั้น สมาชิก

รัฐสภาไม่มีโอกาสเป็นฝ่ายบริหารในขณะที่ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกรัฐสภามีหน้าที่ควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยการตั้งกระทู้ถามหรือโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อขอทราบข้อเท็จจริงหรือเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเท่านั้น ส่วนฝ่ายบริหารก็มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้เช่นกัน

ง. การปกครองโดยฝ่ายบริหาร (Executive Government) เป็นรูปแบบการปกครองที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2502 การปกครองรูปแบบนี้ ถือหลักว่ารัฐสภาเป็นเพียงสถาบันที่คอยรับทราบ และยืนยันความถูกต้องของนโยบายที่ฝ่ายบริหารต้องการจะนำมาใช้ปฏิบัติเท่านั้น ไม่มีอำนาจที่จะควบคุมคณะข้าราชการที่ทำหน้าที่เป็นคณะรัฐมนตรีได้ ไม่ว่าจะโดยวิธีตั้งกระทู้ถามหรือโดยวิธีเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การปกครองรูปแบบนี้มีหลักการแยกการใช้อำนาจอธิปไตย ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจากกันโดยกำหนดห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน

รัฐสภาไทยปัจจุบัน ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 โดยได้มีการกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 270 คน ซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำเสนอรายชื่อวุฒิสมาชิกให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ตามมาตรา 94 ให้ดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี และเมื่อครบ 3 ปี ให้วุฒิสมาชิกจำนวนกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด (270) ออกจากตำแหน่งโดยวิธีจับสลากตามมาตรา 95

สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 360 คน ซึ่งราษฎรเลือกตั้งโดยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละจังหวัด ตามมาตรา 99¹ และ

¹มาตรา 99 "สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสามร้อยหกสิบคน ซึ่งราษฎรเลือกตั้งตามเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 100

ในกรณีที่มีเหตุการณ์ใด ๆ ทำให้การเลือกตั้งทั่วไปครั้งใด มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึงสามร้อยหกสิบคน ให้ถือว่าสมาชิกจำนวนนั้นประกอบเป็นสภาผู้แทนราษฎร และต้องมีการเลือกตั้งจนครบจำนวนสามร้อยหกสิบคนภายในเก้าสิบวัน และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ได้รับเลือกตั้งเข้ามานั้นอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุของสภาผู้แทนราษฎรที่เหลืออยู่"

มาตรา 100⁴⁴ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปี นับแต่วันเลือกตั้งตามมาตรา 110²

4.1.3 ตำแหน่งบุคคลและคณะกรรมการที่สำคัญ

ก. ประธานรัฐสภาและรองประธานรัฐสภา

ประธานรัฐสภา ได้แก่ ประธานสภาผู้แทนราษฎรและมีประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 86 "ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา

ในกรณีที่ไม่มีประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่ประธานรัฐสภาได้ ให้ประธานวุฒิสภากำหน้าที่ประธานรัฐสภาแทน... "ประธานรัฐสภามีอำนาจตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายอื่น และดำเนินกิจการของรัฐสภาในกรณีประชุมร่วมกัน

ข. ประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภา

ประธานวุฒิสภามีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและดำเนินกิจการให้เป็นไปตามข้อบังคับ เช่น ควบคุมและดำเนินกิจการของวุฒิสภาเป็นประธานของที่ประชุมวุฒิสภา รักษาความสงบเรียบร้อยในสภา เสนอความเห็นไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ในเมื่อเห็นว่าพระราชบัญญัติที่ได้รับ

มาตรา 100 "จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดจะพึงมีคำนวณตามเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน โดยเฉลี่ยจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนที่มีการเลือกตั้งด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามร้อยหกสิบคน

จังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคนตามวรรคหนึ่ง ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นได้หนึ่งคน ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนทุกจำนวนราษฎรที่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน

เมื่อได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัด ตามวรรคสองแล้ว..."

ความเห็นชอบของรัฐสภา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราชั้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ส่วนรองประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ช่วยประธานวุฒิสภาในกิจการอื่น เป็นอำนาจหน้าที่ของประธานวุฒิสภา

ค. ประธานสภาผู้แทนราษฎร และรองประธานสภาผู้แทนราษฎร
ประธานสภาผู้แทนราษฎร คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามมติของสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบังคับ เช่น ความคุมและดำเนินการของสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร รักษาความสงบเรียบร้อยในสภา เป็นผู้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินหรือไม่ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 137 วรรคท้ายที่กำหนดว่า ในกรณีเป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้วินิจฉัย นอกจากนี้ประธานสภาผู้แทนราษฎรยังเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอความเห็น ว่าพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยต่อไป ส่วนรองประธานสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจหน้าที่ช่วยประธานสภาผู้แทนราษฎร ในกิจการอื่นเป็นอำนาจหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือปฏิบัติกิจการตามที่ประธานสภาผู้แทนฯ มอบหมาย หรือปฏิบัติหน้าที่แทนเมื่อประธานสภาผู้แทนฯ ไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

ง. ผู้นำฝ่ายค้าน

ผู้นำฝ่ายค้าน มีความสำคัญต่อรูปแบบการปกครองระบบรัฐสภาอย่างมาก รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา 116^๓ เพื่อให้ฝ่ายค้านทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบ และคอยเสนอแนะสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร และถือความเป็นฝ่ายค้านของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระประมุขของไทย เราทำหน้าที่แทนประชาชนในการตรวจสอบรัฐบาล ฝ่ายค้านที่มีประสิทธิภาพเกินไปในลักษณะ ดีเพื่อก่อ มิใช่มุ่งล้มล้างรัฐบาลหรือต้านเป็นฝืนเพื่อรอลงอาศ เข้าร่วมเป็นรัฐบาล จากอดีตที่ผ่านมาหาผู้นำฝ่ายค้านและพรรคฝ่าย

ด้านที่มีประสิทธิภาพน้อยมากส่วนมากแต่ละพรรคมุ่งหวังจะเป็นพรรคร่วมกับรัฐบาล

จ. คณะกรรมาธิการ

คณะกรรมาธิการ เป็นคณะที่มีความสำคัญในการที่คัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในแต่ละด้าน โดยคัดเลือกหรือแต่งตั้งจากสมาชิกของรัฐสภาหรือบุคคลอื่นเป็นคณะกรรมาธิการสามัญปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งตามที่สภามอบหมาย หรือเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อปฏิบัติกิจการหนึ่งกิจการใดเป็นเฉพาะกรณีเป็นเรื่อง ๆ ไป ซึ่งเป็นการแบ่งเบาภาระ หรืออำนวยความสะดวกให้แก่รัฐสภาเป็นอย่างมาก อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (ฉบับปัจจุบัน) นั้นได้ให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมาธิการไว้มากกว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับก่อนแต่ถึงอย่างไรอาจจะบัญญัติเพิ่มอำนาจให้แก่คณะกรรมาธิการเพิ่มขึ้นอีก ซึ่งจะได้กล่าวไว้ในบทต่อไป

รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องกรรมาธิการไว้ในมาตรา 153 ว่า "วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมาธิการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิก หรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อพิจารณาข้างพระราชบัญญัติตามที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมอบหมายหรือกระทำกิจการใด ๆ ตามที่สภามอบหมาย แล้วรายงานต่อสภาตามเวลาที่สภากำหนด คณะกรรมาธิการที่กล่าวนี้ อาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดง

"มาตรา 116" ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์ จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรในสังกัด มิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุดในการจัดพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรในขณะแต่งตั้ง เป็นผู้เข้าฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน..."

ความคิดเห็น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือกิจการที่กระทำอยู่นั้นได้..."

จ. คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ จัดตั้งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 200 โดยกำหนดให้คณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา อัยการสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิ สาขานิติศาสตร์หรือสาขารัฐศาสตร์อีกหกคนซึ่งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง สภาละสามคน ให้ประธานรัฐสภาเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้น ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตราดังกล่าวได้กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ พิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดมีข้อความขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็น อันตกไป

นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญตามมาตรา 205 และมาตรา 206 ได้กำหนดไว้ว่าในกรณีศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาล เห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติใดมีข้อความขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตาม มาตรา 5⁴ ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว แล้วส่งความเห็นมา เพื่อให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรี⁵ สิ้นสุดลง เฉพาะตัว วินิจฉัยพระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีประกาศใช้ถูกต้องหรือไม่ ก่อนที่ วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรจะได้อนุมัติวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่าง ศาลต่าง ๆ วินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สิ้น สุดลงหรือไม่ วินิจฉัยหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอใหม่ว่ามีหลักการอย่าง เดียวกัน หรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องการยับยั้งไว้ วินิจฉัยข้อบังคับของรัฐสภาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

⁴ มาตรา 5 "บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับไม่ได้"

⁵ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 60 ปี แห่งการสถาปนาสำนัก เลขาธิการรัฐสภา, 2535, หน้า 35, 36.

4.1.4 อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทยปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้กำหนดหลักการปกครองในรูปแบบของระบบรัฐสภา ให้รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ที่เกี่ยวกับทางนิติบัญญัติ และให้มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีด้วย อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาแบ่งได้ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย

อำนาจหน้าที่หลักประการหนึ่งของรัฐสภา ก็คือการตรากฎหมาย ซึ่งได้แก่การตราพระราชบัญญัติ รวมทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติต่าง ๆ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การตราพระราชบัญญัติ

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 137 "ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี"

จะเห็นได้ว่าตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ ให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนฯ เป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติได้ แต่มีข้อจำกัดสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินนั้นจะเสนอได้ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีเสียก่อน ซึ่งแตกต่างกับคณะรัฐมนตรีซึ่งสามารถเสนอได้เมื่อ เป็นมติของคณะรัฐมนตรี โดยไม่ต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรองนอกจากนี้การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนฯ ผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และจะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนฯ ของพรรคเดียวกันนั้นไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรองเสียก่อน

การพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภา แบ่งการพิจารณา ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาดังนี้

ก. การพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎร

การเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น จะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร

ก่อนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามมาตรา 139⁶ และเมื่อสภาผู้แทนฯ ได้พิจารณาและลงมติเห็นชอบแล้วให้สภาผู้แทนฯ เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา ตามมาตรา 140⁷

ในกรณีที่ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องด้วยงบประมาณจะต้องปฏิบัติตาม มาตรา 146 คือ สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวข้องกับงบประมาณ มาถึงสภาผู้แทนราษฎร และถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณไม่เสร็จภายในกำหนด ให้ถือว่าสภาผู้แทนฯ ได้ให้ความเห็นชอบและให้ เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภา เพื่อพิจารณาต่อไป

ข. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวุฒิสภา

วุฒิสภาจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนฯ ได้พิจารณาแล้ว และได้ให้ความเห็นชอบแล้วโดยดำเนินการตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2534 มาตรา 141 ภายใต้บังคับมาตรา 146 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณ วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนฯ เสนอมาขึ้นให้เสร็จภายในหกสิบวัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องด้วยการเงินวุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวัน ทั้งนี้ เว้นแต่วุฒิสภาขยายเวลาได้ตามมาตรา 140 และตามมาตรา

⁶ มาตรา 139 ร่างพระราชบัญญัติให้ เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน

⁷ มาตรา 140 ภายใต้บังคับมาตรา 146 เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ เสนอตามมาตรา 139 และลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎร เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องด้วยการเงินต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวัน ทั้งนี้ เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งต้องไม่เกินสามสิบวัน กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม และให้ เริ่มนับแต่วันแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา

140 พรรคสามัญญัติว่า "ถ้าวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวในวาระหนึ่ง ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว และตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 146 พรรคสามัญญัติจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ดำเนินการต่อไปตามความมาตรา 88^๕

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ซึ่งนอกจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่กล่าวมาแล้ว โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการดังนี้

1. ผู้เสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติม

ญัตติที่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมาจากคณะรัฐมนตรีหรือจากสมาชิกสภาผู้แทนฯ มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนฯ หรือจากสมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทนฯ จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ปัจจุบันรัฐสภาไทยมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนฯ 360 คน มีสมาชิกวุฒิสภา 270 คน รวมสองสภามี 630 คน ดังนั้นการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะกระทำได้อาจต้องมีสมาชิกรัฐสภาเข้าชื่อขอแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า 210 คน (หนึ่งในสาม) การขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ

"มาตรา 88 "พระราชบัญญัติ ที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำทูลเกล้าฯ ถวายภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภาเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย..."

ดังกล่าวนี้มีอำนาจกระทำได้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 211^๑

2. การพิจารณาของรัฐสภา จะกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และแบ่งการพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 (2), (3), (4), (5), (6) และ (7) โดยแบ่งการพิจารณาเป็น 3 วาระ ดังนี้

วาระที่ 1 การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยวิธีเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

วาระที่ 2 การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สอง ขึ้นพิจารณาเรียงลำดับตามมาตราให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

วาระที่ 3 การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย มีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และจะต้องพิจารณาทิ้งจากเมื่อพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว รอไว้สิบห้าวัน จึงจะพิจารณาวาระที่สามได้

ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศ

^๑มาตรา 211 "การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะกระทำได้ก็แต่โดยหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

1. ผู้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนฯ มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด..."

ในราชกิจจานุเบกษาบังคับใช้เป็นรัฐธรรมนูญตามมาตรา 88¹⁰ และมาตรา 89¹¹

2. การควบคุมฝ่ายบริหาร

การควบคุมฝ่ายบริหาร มีความสำคัญอย่างยิ่งในการปกครองในรูปแบบของระบบรัฐสภา เพื่อเป็นการคานอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการควบคุม ตรวจสอบ (Check & Balance) เพื่อให้เกิดดุลยภาพหรือความสมดุล ซึ่งจะเป็นการป้องกันไม่ให้อำนาจใดฝ่ายหนึ่งโดยเฉพาะฝ่ายบริหารซึ่งปัจจุบันเป็นองค์กรที่มีอำนาจมาก อาจใช้อำนาจเกิดขอบเขตได้ รัฐสภาเป็นสถาบันที่สำคัญที่สุดตามระบบรัฐสภา เพราะเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชน รัฐสภาจึงมีอำนาจหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา 148 กำหนดว่า "วุฒิสภาและสภาผู้แทนฯ มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้"

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาตามมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 นั้นเป็นไปในลักษณะการคานอำนาจกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ด้วยการควบคุม ตรวจสอบ (Check & Balance) เพื่อให้เกิดดุลยภาพที่เหมาะสมไม่ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่ง รวมอำนาจหรือมีอำนาจเพียงองค์กรเดียวโดยเฉพาะองค์กรบริหาร ซึ่งเป็นฝ่ายปฏิบัติ

¹⁰ มาตรา 88 "ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นำมาขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภาแล้ว เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้"

¹¹ มาตรา 89 "ร่างพระราชบัญญัติใดพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่..."

จำเป็นที่จะต้องมีฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาคานอำนาจด้วยการนิติบัญญัติ คือการออกกฎหมายให้ฝ่ายบริหารยึดถือปฏิบัติการคานอำนาจฝ่ายบริหาร ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การควบคุมนโยบายการบริหารแผ่นดิน การยื่นกระทู้ถามรัฐมนตรี การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ การควบคุมการพิจารณาอนุมัติพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด การควบคุมโดยคณะกรรมการรัฐสภา และการควบคุมโดยงบประมาณแผ่นดิน เป็นต้น ในส่วนรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับมาตรการที่กล่าวนี้ได้กล่าวในบทต่อไปที่ว่าด้วยการคานอำนาจอ้อมไปโดยของระบบรัฐสภาไทยปัจจุบัน

3. การให้ความเห็นชอบ

รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ในการให้ความเห็นชอบเรื่องสำคัญอื่น ๆ เช่น

1. การให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 มาตรา 156 (1) กรณีที่บัญญัติไว้ตามมาตรา 17 ที่กำหนดให้แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการได้ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หรือในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เพราะยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือเพราะเหตุอื่นใดก็ได้ ให้คณะองคมนตรี เสนอชื่อผู้ใดผู้หนึ่งที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ต่อรัฐสภา เพื่อขอความเห็นชอบเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วให้ประธานรัฐสภาประกาศในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์แต่งตั้งผู้นั้น เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

2. การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ

ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลง และเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงแต่งตั้งพระราชทายาทไว้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 แล้ว ให้ถือปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 มาตรา 156 (4) ที่กำหนดให้ รัฐสภารับทราบหรือให้ความเห็นในการสืบราชสมบัติตามมาตรา 21 "ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลงและเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงแต่งตั้งพระราชทายาทไว้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 แล้วให้คณะรัฐมนตรีแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบและ

ให้ประธานรัฐสภาเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อรับทราบ และให้ประธานรัฐสภาอัญเชิญ พระราชทานยาทชั้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป แล้วประธานรัฐสภาประกาศ ว่าจะพระราชทานรางวัล

มติให้ความเห็นชอบของรัฐสภา ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองใน สามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรยุบ ให้วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง และการลงมติต้องมี คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่"

4. การให้ความเห็นชอบแก่งานสัญญาบางประเภท

พระมหากษัตริย์ ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำแก่งานสัญญาบางประเภทโดยได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2534 มาตรา 178 "พระมหากษัตริย์ ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำแก่งานสัญญา สันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่าง ประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตอำนาจรัฐ หรือจะต้องออก พระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา"

5. การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

กฎหมายให้อำนาจแก่รัฐสภา¹² ที่จะให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤตินิสัยในวงราชการคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เป็นต้น

4.2 การคานอำนาจอธิปไตยในรูปแบบการปกครองของระบบรัฐสภาไทย

(ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534)

จากการศึกษาหลักการ และแนวความคิดการแบ่งแยกอำนาจตามทฤษฎีการแบ่งแยกของมองเตสกีเออ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 นั้น สามารถแยกวิเคราะห์ได้ว่าอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดของประชาชน อำนาจอธิปไตยมีเพียงอำนาจเดียว ทั้งมองเตสกีเออต้องการให้หน่วยอำนาจหรือองค์กรต่าง ๆ ซึ่งในระยะต่อมาองค์กรต่าง ๆ ที่ว่านี้ก็คือองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ ต่างแยกใช้ตามหน้าที่โดยแบ่งแยกออกให้เห็นเด่นชัดว่าแต่ละองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยกันอย่างไร เช่น องค์กรนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย ส่วนองค์กรบริหารและองค์กรตุลาการนั้น มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ตราโดยองค์กรนิติบัญญัติ ให้องค์กรบริหารมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน สำหรับองค์กรตุลาการมีหน้าที่คุ้มครองรักษาสีทึบ เสรีภาพตลอดให้ความยุติธรรมโดยเสมอหน้ากัน ตามหลักแนวความคิดของมองเตสกีเออ ไม่ต้องการให้องค์กรใดหรือหน่วยอำนาจใดใช้อำนาจโดยรวมอำนาจหน้าที่ ของหน่วยอำนาจอื่นหรือองค์กรอื่นมาไว้แต่เพียงลำพัง ในหน่วยอำนาจหรือองค์กรของตนเพียงองค์กรเดียว เพราะจะทำให้กระทบกระทั่งกันต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

¹² สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 60 ปี แห่งการสถาปนาสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2535.

ในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย ให้หน่วยอำนาจหรือองค์กรใดนำไปใช้นั้น ย่อมแตกต่างกันออกไปตามรูปแบบการปกครองของแต่ละประเทศ เช่น ในการปกครองในระบบประธานาธิบดีนั้น มีการแยกใช้อำนาจอธิปไตยของแต่ละองค์กรโดยเด็ดขาดหรือเคร่งครัด แต่การปกครองในระบบรัฐสภาจะมีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยให้องค์กรต่าง ๆ อย่างไม่เด็ดขาด ซึ่งการปกครองในระบบรัฐสภานั้นถือเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเอด ที่ไม่ต้องการให้มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่การใช้อำนาจอธิปไตยขององค์กรอย่างเด็ดขาด แต่ให้ใช้อำนาจในลักษณะที่มีความสัมพันธ์ และมีการควบคุม ตรวจสอบ ถ่วงดุลย์ซึ่งกันและกัน ซึ่งก็เป็นไปตามทฤษฎีแห่งดุลยภาพ ที่ต้องการให้การใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ มีความสมดุล โดยเฉพาะองค์กรนิติบัญญัติ กับองค์กรบริหาร ซึ่งมีความสัมพันธ์กันมากตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาแล้ว จึงมีปัญหาว่าจะทำอย่างไรให้มีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยให้องค์กรต่าง ๆ โดยเฉพาะองค์กรนิติบัญญัติ กับองค์กรบริหาร ได้มีการคานอำนาจกันอย่างสมดุล หรือเกิดดุลยภาพขึ้น ก็ด้วยการที่องค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภาจะมีมาตรการอย่างไร ที่ควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารหรือองค์กรบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การปกครองในระบบรัฐสภามีความมั่นคงถาวรสืบไป ประเทศไทยมีการปกครองในระบบรัฐสภาตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 การคานอำนาจอธิปไตยตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำมาศึกษาวิเคราะห์ความมีประสิทธิภาพในการคานอำนาจ โดยเฉพาะองค์กรนิติบัญญัติที่รัฐธรรมนูญฉบับที่บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหารนั้น มีประสิทธิภาพในการควบคุมหรือไม่ว่างไร สามารถแยกศึกษาวิเคราะห์ได้ดังนี้

4.2.1 การคานอำนาจฝ่ายบริหารโดยรัฐสภา

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 มาตรา 148 ได้บัญญัติให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร สำหรับการควบคุมนี้รัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติไว้หลายประการเพื่อให้เกิดการคานอำนาจตามการปกครองระบบรัฐสภาไทย ดังนี้

ก. การคานอำนาจฝ่ายบริหาร โดยการควบคุมด้านนโยบาย ที่ฝ่ายบริหารได้แถลงไว้ก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน

ก่อนที่รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจะเข้าบริหารราชการแผ่นดินนั้น สิ่งสำคัญที่เปรียบเสมือนเป็นกฎแฉก ที่จะไขไปสู่ความสำเร็จแห่งการบริหารราชการแผ่นดินได้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายที่คาดคิดหรือคาดหวังไว้ก็คือนโยบายในการบริหารประเทศ ซึ่งเป็นนโยบายทั่วไปสองคณะรัฐมนตรี และนโยบายของกระทรวงแต่ละกระทรวงที่คณะรัฐมนตรีจะต้องกำหนดให้มีขึ้น และจะต้องแถลงนโยบายนี้ต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศให้ได้รับทราบก่อนที่จะเข้าบริหารประเทศต่อไป

ความสำคัญของนโยบายรัฐบาลนั้นพอแยกอธิบายได้ดังนี้

1. ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง นโยบายของรัฐบาลจะเป็นเครื่องแสดงทิศทางจุดประสงค์ เจตนาที่แท้จริงของรัฐบาลว่าจะทำอะไร บริหารประเทศไปในทางใด รัฐบาลมีสิ่งใหม่ ๆ อะไรนำมาให้ประชาชนบ้าง

2. ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหาร การกำหนดนโยบายนั้นเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ส่วนการปฏิบัติตามนโยบายเป็นหน้าที่ของข้าราชการประจำ ภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ ฉะนั้นนโยบายดี ถ้าข้าราชการประจำปฏิบัติตามนโยบายดีและมีรัฐมนตรีที่มีความสามารถก็จะสามารถทำให้ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลบริหารประเทศบรรลุผลตามเป้าหมายได้

การแถลงนโยบาย ของฝ่ายบริหารก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินนั้น ตามรัฐธรรมนูญของไทยฉบับก่อน ๆ จนถึงฉบับปัจจุบันมีข้อแตกต่างกันคือ รัฐธรรมนูญบางฉบับก็บัญญัติให้มีการลงมติไว้วางใจ รัฐธรรมนูญบางฉบับก็ไม่มี การลงมติไว้วางใจ ซึ่งพอจะแยกอธิบายได้ดังนี้

ก. รัฐธรรมนูญ ที่มีการแถลงนโยบายและมีการลงมติไว้วางใจ

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ตามมาตรา 146 โดยให้มีการลงมติไว้วางใจ

- รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2517 มาตรา 184 "คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอความไว้วางใจ มติให้ความไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม"

- ข. รัฐธรรมนูญฉบับที่มีการแถลงนโยบายโดยไม่มีการลงมติไว้วางใจ
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 141 "คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ"
 - รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 มาตรา 151 "คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ"
 - รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 (ฉบับปัจจุบัน) มาตรา 165 "คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติไว้วางใจ"

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ฉบับต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญของไทยทั้งหมด 15 ฉบับ มีรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้มีการแถลงนโยบาย และมีกา
ลงมติไว้วางใจเพียง 2 ฉบับ ส่วนอีก 3 ฉบับที่กล่าวแล้วนั้น รวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันด้วย มีการแถลงนโยบายแต่ไม่มีการลงมติไว้วางใจ

คณะรัฐบาลในอดีตที่มีการแถลงนโยบาย ก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีการลงมติไว้วางใจ พอจะยกมาเป็นตัวอย่างได้ดังนี้

1. คณะรัฐบาลชุดที่ 2 ที่มีพระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนฯ เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2475 ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนฯ เป็นเอกฉันท์¹³

2. คณะรัฐบาลชุดที่ 4 มีพระยาหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนฯ เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2476 ได้รับความไว้วางใจเป็นเอกฉันท์¹⁴

¹³ วาสกิจจานุเบกษา, 2475, เล่ม 49, หน้า 3425.

¹⁴ รายงานการประมุขสภาผู้แทนฯ สมัยที่ 1 พ.ศ.2476, หน้า 58-59.

3. คณะรัฐบาลชุดที่ 5 มีพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนฯ เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2476 ได้รับความไว้วางใจเป็นเอกฉันท์¹⁶

4. คณะรัฐบาลชุดที่ 6 มีพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2477 ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนฯ เป็นเอกฉันท์¹⁸

5. คณะรัฐบาลชุดที่ 7 มีพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนฯ เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2480 ได้รับความไว้วางใจ 93 เสียง ในจำนวน 123 นาย¹⁷

6. คณะรัฐบาลชุดที่ 8 มีพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2480 ได้รับความไว้วางใจ 99 เสียง ไม่ไว้วางใจ 19 เสียง ในจำนวนสมาชิกที่มาประชุม 157 นาย¹⁸

7. คณะรัฐบาลชุดที่ 9 มี พ.อ.หลวงพิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนฯ เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2481 ได้รับความไว้วางใจ 111 เสียง คัดค้าน 2 เสียง จำนวนผู้มาประชุม 156 นาย¹⁹

8. คณะรัฐบาลชุดที่ 10 มี พ.อ.หลวงพิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนฯ เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2485 ได้รับความไว้วางใจ 94 เสียง ในจำนวนสมาชิกที่มาประชุม 136 นาย²⁰

¹⁶ราชกิจจานุเบกษา, 2476, เล่ม 50, หน้า 2729.

¹⁸ราชกิจจานุเบกษา, พ.ศ. 2477, เล่ม 51, หน้า 2034.

¹⁷ราชกิจจานุเบกษา, 2480, เล่ม 54, หน้า 1327.

¹⁸ราชกิจจานุเบกษา, 2480, เล่ม 54, ภาค 2, หน้า 2327.

¹⁹ราชกิจจานุเบกษา, 2481, เล่ม 55, หน้า 3318.

²⁰ราชกิจจานุเบกษา, 2485, เล่ม 59, ตอน 18, หน้า 518.

9. คณะรัฐบาลชุดที่ 11 มี พ.ต.ดวง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี แกลงนโยบายต่อสภาผู้แทนฯ เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2487 ได้รับคะแนนเสียงไว้วางใจ 101 เสียง ในจำนวนสมาชิกที่มาประชุม 122 นาย²¹

10. คณะรัฐบาลชุดที่ 12 มีนายทวี บุณยเกตุ เป็นนายกรัฐมนตรี แกลงนโยบายต่อสภาผู้แทนฯ เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2488 ได้รับคะแนนเสียงไว้วางใจ 89 เสียง ในจำนวนผู้มาประชุม 106 นาย²²

11. คณะรัฐบาลชุดที่ 13 มี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี แกลงนโยบายต่อสภาผู้แทนฯ เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2488 ได้รับความไว้วางใจเป็นเอกฉันท์²³

12. คณะรัฐบาลชุดที่ 14 มี พ.ต.ดวง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี แกลงนโยบายต่อสภาผู้แทนฯ เมื่อวันที่ 7-8 กุมภาพันธ์ 2489 ได้รับความไว้วางใจ 89 เสียง ในจำนวนผู้มาประชุม 166 นาย

13. คณะรัฐบาลชุดที่ 15 มีหลวงประดิษฐมนูธรรม เป็นนายกรัฐมนตรี แกลงนโยบายต่อสภาผู้แทนฯ เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2489 ได้รับความไว้วางใจ 115 เสียง คัดค้าน 3 เสียง ในจำนวนสมาชิกที่มาประชุม 163 นาย²⁴

14. คณะรัฐบาลชุดที่ 17 มีหลวงประดิษฐ์มนูธรรม เป็นนายกรัฐมนตรี แกลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2489 ได้รับคะแนนเสียงไว้วางใจ 90 เสียง คัดค้าน 26 เสียง ในจำนวนผู้มาประชุม 141 นาย²⁵

²¹ราชกิจจานุเบกษา, 2487, เล่ม 61, หน้า 15189.

²²ราชกิจจานุเบกษา, 2488, เล่ม 62, ตอน 47, หน้า 1305.

²³ราชกิจจานุเบกษา, 2488, เล่ม 62, ตอน 52, หน้า 1426.

²⁴ราชกิจจานุเบกษา, 2489, เล่ม 63, ตอน 9, หน้า 161.

²⁵ราชกิจจานุเบกษา, 2489, เล่ม 63, ตอน 16, หน้า 370.

15. คณะรัฐบาลชุดที่ 18 มี พล.ร.ต.ทวีชัย ชำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2489 ได้รับความไว้วางใจด้วยเสียง 147 เสียง คัดค้าน 45 เสียง^{๒๖}

16. คณะรัฐบาลชุดที่ 19 มี พล.ร.ต.ทวีชัย ชำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2490 ได้รับความไว้วางใจด้วยเสียง 111 เสียง คัดค้าน 27 เสียง ในจำนวนผู้มาประชุม 191 นาย^{๒๗}

17. คณะรัฐบาลชุดที่ 20 มี พ.ต.ดวง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายต่อวุฒิสภา ทำหน้าที่รัฐสภา เมื่อวันที่ 27-30 พฤศจิกายน 2490 ได้รับความไว้วางใจ 83 เสียง ในจำนวนสมาชิกที่มาประชุม 95 นาย^{๒๘}

18. คณะรัฐบาลชุดที่ 21 มี พ.ต.ดวง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 1-5 มีนาคม 2491 ได้รับความไว้วางใจ 122 เสียง คัดค้าน 23 เสียง ในจำนวนผู้มาประชุม 183 นาย^{๒๙}

19. คณะรัฐบาลชุดที่ 22 มีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายต่อสภา เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2491 ได้รับความไว้วางใจด้วยเสียง 70 เสียง คัดค้าน 26 เสียง จำนวนสมาชิกที่มาประชุม 169 นาย^{๓๐}

20. คณะรัฐบาลชุดที่ 23 มีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายในสภาผู้แทนราษฎรถึง 11 วัน และแถลงนโยบายในวุฒิสภาอีก 3 วัน ได้รับความไว้วางใจด้วยคะแนนเสียง 63 เสียง คัดค้าน 31 เสียง ในจำนวนสมาชิกที่มาประชุม 102 นาย^{๓๑}

^{๒๖}ราชกิจจานุเบกษา, 2489, เล่ม 63, ตอน 42, หน้า 4.

^{๒๗}ราชกิจจานุเบกษา, 2489, เล่ม 63, ตอน 56, หน้า 3.

^{๒๘}ราชกิจจานุเบกษา, 2490, เล่ม 64, ตอน 60, หน้า 3213.

^{๒๙}ราชกิจจานุเบกษา, 2491, เล่ม 65, ตอน 14, หน้า 370.

^{๓๐}ราชกิจจานุเบกษา, 2491, เล่ม 65, ตอน 22, หน้า 1609.

^{๓๑}ราชกิจจานุเบกษา, 2492, เล่ม 66, ตอน 39, หน้า 3422.

21. คณะรัฐบาลชุดที่ 25 มีจอมพล ป.พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร และได้รับความไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์

22. คณะรัฐบาลชุดที่ 26 จอมพล ป.พิบูลย์สงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร ได้รับความไว้วางใจภายหลังจากใช้เวลาอภิปราย 2 วัน (3-4 เมษายน 2495) ด้วยคะแนนเสียง 167:4 ในจำนวนสมาชิกที่เข้าประชุม 169 นาย³²

23. คณะรัฐบาลชุดที่ 27 จอมพล ป.พิบูลย์สงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนฯ เมื่อ 1 เมษายน 2500 ด้วยคะแนนเสียง 144:60³³

24. คณะรัฐบาลชุดที่ 28 นายพจน์ สารสิน เป็นนายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2500 สภาผู้แทนราษฎรให้ความไว้วางใจเป็นเอกฉันท์³⁴

25. คณะรัฐบาลชุด พล.ท. ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ 9 มกราคม 2501 ได้รับความไว้วางใจด้วยคะแนนเสียง 162:60³⁵

การแถลงนโยบายของรัฐบาลชุดต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาแล้วนั้น ล้วนแล้วแต่มีการลงมติไว้วางใจรัฐบาลทุกชุดที่กล่าวแล้ว และมีรัฐธรรมนูญเพียง 2 ฉบับเท่านั้น ที่บัญญัติให้มีการแถลงนโยบายก่อนที่ฝ่ายบริหารจะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน และมีกาวลงมติไว้วางใจด้วย จากการศึกษาและวิเคราะห์ในกาวพิจารณา แถลงนโยบายก่อนเข้าบริหารราชการประเทศของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารนั้น ในระยะหลัง

³²ราชกิจจานุเบกษา, พ.ศ. 2495, เล่ม 69, ตอน 26, หน้า 1026.

³³ราชกิจจานุเบกษา, พ.ศ. 2500, เล่ม 74, ตอน 36, หน้า 931.

³⁴ราชกิจจานุเบกษา, พ.ศ. 2500, เล่ม 74, ตอน 83, หน้า 2397.

³⁵ราชกิจจานุเบกษา, พ.ศ. 2501, เล่ม 75, ตอน 4, หน้าพิเศษ 3.

ต่อมาจนถึงรัฐธรรมนูญฯ และรัฐบาลปัจจุบันจะมีการแถลงนโยบายโดยไม่มี การลงมติไว้วางใจเลย ซึ่งพอจะแยกเหตุผลพิจารณาได้ดังนี้

1. จากแนวความคิดที่เชื่อกันว่า "รัฐบาลยังไม่ได้เข้าทำงานบริหารประเทศเลยแล้วจะไปขอมติไว้วางใจนโยบายก่อนทำไม" แนวความคิดนี้เกิดขึ้นเนื่องจากการแย่งชิงการเป็นผู้นำในการจัดตั้งรัฐบาลภายหลังการเลือกตั้ง ซึ่งได้มีการจัดตั้งรัฐบาลโดยมี ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2519 เนื่องจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในขณะนั้นได้บัญญัติให้รัฐบาลต้องแถลงนโยบาย และให้มีการลงมติไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน จึงจะเข้าบริหารประเทศไทย จากการแถลงนโยบายและมีการลงมติของคณะรัฐบาลชุดดังกล่าว ปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด ลงมติไม่ไว้วางใจนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อสภา มีผลให้คณะรัฐมนตรีชุดที่ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีต้องกลายเป็นรัฐบาลรักษาการไปจนกว่าจะมีการจัดรัฐบาลใหม่ ส่วนสาเหตุที่ไม่ได้รับความไว้วางใจก็เนื่องจากสาเหตุการแย่งชิงการเป็นผู้นำในการจัดตั้งรัฐบาลดังกล่าวแล้ว ซึ่งความจริงก็ปรากฏต่อมาว่าผู้นำพรรคเล็กพรรคน้อยในสภา ก็ได้รวมตัวจัดตั้งรัฐบาลผสมได้สำเร็จ แต่การบริหารราชการไม่ได้ยาวนานเพราะเป็นรัฐบาลผสมที่มาจากพรรคร่วมเป็นรัฐบาล

2. การขาดอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายบริหารของระบบรัฐสภาไทย การควบคุม ตรวจสอบ ถ่วงดุลย์ (Check&Balance) ตามที่ได้มีการบัญญัติแนวทางปฏิบัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ แม้กระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้แปรเปลี่ยนไปตามสภาพการณ์ทางการเมือง การปกครอง และการทหารในขณะนั้น ส่งผลให้ฝ่ายบริหารมีบทบาททางการเมืองสูง และถูกคานถ่วงโดยให้ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุม ตรวจสอบถ่วงดุลย์ฝ่ายบริหารนี้ของกฎหมายต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ เนื้อหาช่วยให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง เพื่อการบริหารราชการแผ่นดินได้คล่องตัวขึ้น ไม่ได้คงคอกงวอดต่อมาตราต่าง ๆ ที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้คานถ่วงฝ่ายบริหาร ประกอบกับการมีสัมพันธภาพต่อประเทศภูมิพหุอำนาจและนโยบายหลักทางการเมืองของประเทศภูมิพหุอำนาจ รวมทั้งการทหารดังกล่าวที่สำคัญคือ ยุทธศาสตร์ทางการเมืองระหว่างประเทศ ของสหรัฐอเมริกาต่อ

รัฐบาลไทยชุดต่าง ๆ ทำให้เกิดการส่งเสริมบรรยากาศทางการเมืองที่ต้องการให้ฝ่ายบริหารเข้มแข็งกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้นจึงทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาผู้แทนราษฎรของไทยขาดประสิทธิภาพลง องค์การที่สำคัญทางการเมืองคือ พรรคการเมืองของไทยขาดการวิวัฒนาการระบบพรรคการเมือง ไม่เข้มแข็งไม่เป็นศูนย์กลางการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองของประชาชน การเลือกตั้งยังมีภาวะข้อสันทัดที่ขายเสียงอยู่ทั่วไป เป็นต้น

จากปัจจัยหลัก 2 ประการ ดังกล่าว คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2534 (ฉบับปัจจุบัน) ได้ถือเป็นแนวทางที่จะบัญญัติให้รัฐธรรมนูญใช้อำนาจ ให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งคล่องตัว บริหารราชการได้โดยไม่ต้องห่วงกังวลว่าฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาโดยสภาผู้แทนฯ จะลงมติไม่ไว้วางใจต่อนโยบายที่ได้มีการแถลงไว้ต่อรัฐสภาตั้งนั้น รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2521 และรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2534 จึงได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 151 (รัฐธรรมนูญฯ 2521) และมาตรา 164 (รัฐธรรมนูญฯ 2534) โดยบัญญัติไว้เหมือนกันว่า "คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ"

จากปรากฏการณ์ครั้งหนึ่งในอดีต รัฐบาลภายใต้การนำของ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี โดยมีรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2521 ได้บัญญัติไม่ต้องมีการลงมติไว้วางใจในนโยบายที่รัฐบาลแถลงสร้างปัญหาความวุ่นวาย และทำให้สมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายค้านมองเห็นว่าการแถลงนโยบายโดยไม่มีการลงมตินั้นทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถคานอำนาจฝ่ายบริหารในภาวะควบคุม ตรวจสอบนโยบายที่รัฐบาลแถลงไว้โดยไม่มี การลงมติฯ กล่าวคือ ในภาวะแถลงนโยบายของรัฐบาล โดยมีนายกรัฐมนตรี พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2526 หลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนฯ เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2526 โดยภายหลังจากการเลือกตั้ง ก็ได้มีพระราชกฤษฎีกา^{๑๑} เรียกประชุม

^{๑๑}พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2526, เอกสารข่าวรัฐสภา 9,193 (16 พฤษภาคม 2526) หน้า 1.

รัฐสภา พ.ศ. 2526 เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาได้มาประชุมเป็นครั้งแรกภายใน 30 วัน นับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนฯ¹ จากการใช้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ ญัตติด่วนขอเลื่อนวันแถลงนโยบายของรัฐบาลออกไป เนื่องจากการประชุมสภาเพื่อ แถลงนโยบายของรัฐบาลรวดเร็วเกินไป ผลปรากฏว่ารัฐบาลให้ถือเอาวันประชุม แถลงนโยบายตามที่กำหนดไว้เดิม สร้างความไม่พอใจให้กับสมาชิกสภาผู้แทนฯ จากพรรคฝ่ายค้านอย่างมาก โดยเฉพาะพรรคชาติไทยซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่มี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 104 เสียง จากบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนฯ ทั้งหมด 324 เสียง ประกอบด้วยความไม่พอใจรัฐบาลต่อการไม่แจกเอกสารเกี่ยวกับ นโยบายที่รัฐบาลจะแถลงต่อรัฐสภาเป็นการล่วงหน้าด้วย จึงมีผลทำให้พรรคชาติ ไทยซึ่งเป็นพรรคใหญ่ที่สุดในสภา ในขณะนั้นทำการประท้วงด้วยการเดินออกจากที่ ประชุมในวันที่รัฐบาลแถลงนโยบาย จึงทำให้มีสมาชิกสภาผู้แทนฯ ที่เป็นพรรคฝ่าย ค้านจากพรรคเล็กพรรคน้อยอยู่ไม่กี่คนที่ทำหน้าที่ซักถามนโยบายของฝ่ายรัฐบาลซึ่ง มีอย่างประปรายเท่านั้น

จากเหตุการณ์ดังกล่าวนี้ จึงทำให้ผมมองเห็นว่า การที่รัฐชรมนุษย์ใน อดีตและในปัจจุบัน ไม่มีการบัญญัติให้มีการลงมติไว้วางใจนโยบายของรัฐบาล ทำให้ความสำคัญของการคานอำนาจฝ่ายบริหาร โดยการควบคุมนโยบายของรัฐบาล ลดลง ขาดความสนใจ และการกระตือรือร้นทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายรัฐสภา โดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนฯ จากพรรคฝ่ายค้านที่ขาดความสำคัญในหน้าที่ ที่จะ ต้องควบคุม ตรวจสอบฝ่ายรัฐบาล และรัฐบาลก็ขาดความละเอียดรอบคอบในการ ขาดความรับผิดชอบต่อการบริหารประเทศ ก็แสดงทำให้นโยบายของรัฐบาลขาด การกลั่นกรองจากหลาย ๆ ฝ่าย อาจทำให้ความไม่สมบูรณ์ของนโยบายเกิดขึ้นได้ อันจะทำให้นโยบายเป็นรูปธรรม ซึ่งไม่สามารถปฏิบัติได้จริงก็เป็นได้ และที่สำคัญ ไม่อาจสนองตอบต่อประโยชน์ที่ประชาชนจะถึงได้รับจากความสำคัญของการแถลง นโยบายโดยไม่มี การลงมติ เช่นนี้ อาจเป็นทางหนึ่งที่สมาชิกสภาผู้แทนฯ และรัฐมนตรี อาจขาดประชุมในวันแถลงนโยบายของรัฐบาลได้ อันจะเป็นการทำให้ขาดประ สึกสัมฤทธิ์ภาพในการควบคุม ตรวจสอบรัฐบาล เกี่ยวกับนโยบายการบริหารประเทศ ซึ่งนับว่าเป็นมาตรวาท การควบคุม หมายที่แน่นอนของฝ่ายนิติบัญญัติไว้แล้ว ทำให้การ แถลงนโยบายของรัฐบาลกลายเป็นเพียง "พิธีการ" ซึ่งถือปฏิบัติตามแต่รัฐธรรมนูญ

พจนานุกรม: ป.ป.ท.

ของแต่ละประเทศ

การปกครองในระบบรัฐสภาญี่ปุ่น ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 นั้น ก็ได้ให้ความสำคัญของการแถลงนโยบายของรัฐบาลถึงกับได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 67 โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจจากรัฐสภา และถ้ารัฐสภามีมติไว้วางใจคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลก็จะบริหารประเทศต่อไปได้ จนครบ 4 ปี ก็จะมีการเลือกตั้งใหม่ หัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากก็จะได้รับเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี^{๖๗}

ข. การคานอำนาจฝ่ายบริหารด้วยการตั้งกระทู้ถาม

กระทู้ถามเป็นมาตรการหนึ่ง ที่มีความสำคัญซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภานำมาใช้เป็นเครื่องมือในการคานอำนาจฝ่ายบริหารโดยการควบคุม ตรวจสอบ ถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 149 "สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี ในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้..."

การยื่นกระทู้ถามรัฐมนตรีนั้น มักจะขึ้นกระทู้ในกรณีเกิดเหตุการณ์ความเดือดร้อนของประชาชน เพื่อตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ เพื่อให้รัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ตลอดจนกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหานั้น ๆ ให้รัฐสภาได้ทราบ การตั้งกระทู้ถามมีความสำคัญที่เป็นมาตรการฝ่ายนิติบัญญัติใช้คานอำนาจฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพได้ดีมาตราบเท่าหนึ่ง ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบทางการเมืองของฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนฯ ตลอดจนพลฝ่ายค้านที่ประสงค์คานอำนาจฝ่ายบริหารด้วยแท้จริงจากการควบคุม ตรวจสอบ (Check and Balance) การทำงานของรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา ไม่ใช่มุ่งที่จะล้มล้างรัฐบาลหรือหวังที่จะเข้าร่วมกับรัฐบาล จนทำให้ประชาชนขาดความศรัทธาพรรคฝ่ายถึงทางครึ่งพรรคฝ่ายค้านจะทำการตรวจสอบรัฐบาลด้วยความจริงจัง

^{๖๗} ดร.อนงค์ ทอลงกรณ์, การเมืองระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อาเซียน การเมืองญี่ปุ่น, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523, หน้า 26-27.

แต่ประชาชนก็มองไปว่าฝ่ายค้านมุ่งล้มล้างรัฐบาลหรือหวังเข้าร่วมรัฐบาลและเท่าที่ปรากฏตลอดมาการยื่นกระทู้ก็เห็น พรรคการเมืองฝ่ายค้านมักจะไม่เห็นความสำคัญ ซึ่งมีเหตุปัจจัยความบกพร่องในการตอบกระทู้ที่ล่าช้า หรือตอบกระทู้ได้น้อย บางครั้งกว่ารัฐมนตรีจะตอบก็ปรากฏว่า เหตุการณ์ข้อเท็จจริงนั้นได้เปลี่ยนไปแล้ว ซึ่งจะได้กล่าวในตอนต่อไปในรายละเอียด สมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายค้านจึงมักยื่นญัตติเพื่อเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลซึ่งเป็นมาตรการที่ได้ผลดีกว่า แต่จากการตั้งข้อสังเกตจากพรรคการเมืองฝ่ายค้านในปัจจุบัน ไม่มีความเป็นเอกภาพพอ การยื่นญัตติ ยื่นกระทู้ก็มีแต่รี ๆ รอ ๆ จนเหตุการณ์ข้อเท็จจริงนั้นได้ผ่านไปจากความทรงจำของประชาชน หรือไม่ประชาชนก็ยังไม่ทราบข้อเท็จจริงว่ามันเป็นเรื่องจริงเรื่องโกหกเพียงใด ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง การลอบวางระเบิดในสถานที่ต่าง ๆ แม้กระทั่งฆาตยานพาหนะ การลอบวางเพลิงเผาโรงเรียนและสถานที่อื่น ๆ ความไม่สงบปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ปัญหาความประพฤติมิชอบของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้นว่า เรื่องยาเสพติดให้โทษ ไม่ว่าจะเป็ฉิ่น กัญชา เฮโรอีน หรือการตัดไม้ทำลายป่า และปัญหาอื่น ๆ ซึ่งล้วนแล้วฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติยังไม่สามารถให้คำตอบที่แน่ชัดแก่ประชาชนได้ ดังนั้นการยื่นกระทู้ถามจึงเป็นสิ่งสำคัญที่สมาชิกรัฐสภาไม่ว่าวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนฯ ซึ่งรัฐธรรมนุญได้ไว้กำหนดไว้จะต้องนำมาตรวจการนำมาใช้ ส่วนปัญหาการตอบกระทู้ล่าช้าหรือตอบได้ไม่มากนักก็จะต้องแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนุญฯ และข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาและสภาผู้แทนฯ ให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

การตั้งกระทู้ถามนั้น มีความสำคัญสองประการแยกกันได้ดังนี้

1. ทำให้สมมติว่ารัฐสภาส่วนบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมตรวจสอบ (Check and Balance) การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนฯ ต่างก็เป็นตัวแทนปวงชนชาวไทย มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทยตามที่รัฐธรรมนุญฯ พ.ศ. 2534 (ฉบับปัจจุบัน) บัญญัติไว้ในมาตรา 117 เมื่อสมาชิกวุฒิสภาเห็นว่าการบริหารงานของรัฐมนตรี คนใด หรือรัฐมนตรีทั้งคณะบริหารราชการแผ่นดินไม่สมควรให้ประชาชนเลือกตั้ง สภาผู้แทนราษฎรที่ควรตั้งกระทู้ถาม เพื่อไปยกฐานะตนให้ฝ่ายบริหารเอาใจ

ใส่การบริหารงานมากขึ้นและการตอบกระทู้ถามจากรัฐมนตรีนั้น จะทำให้ฝ่ายรัฐสภาและประชาชนทราบปัญหาข้อขัดข้องหรือทราบข้อเท็จจริงเพื่อร่วมกันแก้ไขต่อไป

2. กระทู้ถาม จะเป็นตัวกระตุ้นให้รัฐบาลสนใจการบริหารราชการแผ่นดิน กระตุ้นเป็นปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อนโยบายที่เป็นปัญหาเกิดขึ้นจนทำให้ประชาชนเดือดร้อน การตั้งกระทู้ถามจึงเป็นการกระตุ้นให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในหน้าที่ของตน ต้องสนใจปัญหาทุกเรื่องในฐานะเป็นเจ้าของนโยบายจะต้องหาวิธีการดำเนินให้เป็นไปตามนโยบายที่ใช้เป็นแนวทาง ในการแก้ปัญหาได้อย่างถูกต้อง

3. การกระทู้ถามจะเป็นเครื่องวัดความสามารถของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ ที่จะต้องเอาใจใส่ต่อการบริหารประเทศ และต้องระมัดระวังมิให้การบริหารของตนผิดพลาด เป็นเหตุให้ประชาชนเดือดร้อน การตอบกระทู้ถามของรัฐมนตรี จะเป็นเครื่องชี้ให้ทราบว่า รัฐมนตรีบริหารงานขาดประสิทธิภาพ มีความพลผลวมหรือไม่สามารถบริหารงานได้ดีพอ หรืออาจจะไปมีความรู้ในหน้าที่การงานของตนอย่างแท้จริง จะทำให้รัฐมนตรีไม่ทราบข้อเท็จจริง ๆ ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจนไม่สามารถตอบกระทู้ถามได้อย่างถูกต้อง หรือการตอบกระทู้ถามอย่างคลาดเคลื่อนไม่ตรงกับข้อเท็จจริง และไม่สามารถทราบนโยบายและแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างแน่นอน

4. การตั้งกระทู้ถาม จะช่วยกระตุ้นให้ข้าราชการเอาใจใส่ต่อหน้าที่ราชการมากขึ้นในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายที่รัฐมนตรีสั่งกีดให้ไว้ ดังนั้น การที่รัฐมนตรีจะสามารถตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภาได้ดี หรือไม่จึงขึ้นอยู่กับข้าราชการผู้รับผิดชอบในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นโดยตรง เพราะในการตอบกระทู้ถามของรัฐมนตรีนั้น ส่วนราชการและข้าราชการที่รับผิดชอบจะเป็นผู้รวบรวมข้อมูลให้ จึงทำให้ข้าราชการต้องเอาใจใส่ต่อการปฏิบัติหน้าที่มิให้เกิดความบกพร่อง ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน จนเป็นเหตุให้สมาชิกสภาตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ

5. การตั้งกระทู้ถาม ทำให้รัฐบาลทราบบางความเดือดร้อนของประชาชน และทราบถึงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น รัฐมนตรีทุกคนต้องรับผิดชอบต่อประชาชนทั้งประเทศจึงเป็นที่ทราบ

ที่รัฐมนตรีหรือรัฐบาลจะทราบปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นกับประชาชนได้ทุกเรื่อง รัฐบาลจึงต้องอาศัยสมาชิกรัฐสภา โดยเฉพาะผู้ที่ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ซึ่ง ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง เป็นผู้เสนอข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ ดังนั้นการตั้งกระทู้ถามจึงเป็นวิธีที่คนอำนาจฝ่ายบริหารได้อีกวิธีหนึ่ง และเป็นลักษณะการคานอำนาจที่เป็นไปในลักษณะทฤษฎีดุลยภาพ ตามแนวความคิดหลักที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ถ้อยที่ถ้อยอาศัยของฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ซึ่งมีผลให้ฝ่ายบริหารมีความรอบคอบในการบริหารราชการมากขึ้น

การคานอำนาจฝ่ายบริหาร โดยการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ยังไม่มีประสิทธิภาพดีพอจากการศึกษาวิเคราะห์ พอจำแนกสาเหตุได้ดังนี้

1. จำนวนกระทู้ถามมีมากประกอบกับการตั้งกระทู้ถามนั้นสามารถทำได้โดยง่าย
2. ขั้นตอนของการตั้งกระทู้ถามตั้งแต่ก้าวขึ้น จนถึงการตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภามีมาก มีขั้นตอนในแต่ละขั้นตอนต้องใช้เวลา โดยเฉพาะขั้นตอนที่รัฐมนตรีที่รับผิดชอบต้องใช้เวลาเตรียมตัวเพื่อตอบกระทู้ถาม ซึ่งมักจะใช้เวลามาก แต่การที่ให้เวลาเตรียมตัวมากเช่นนี้ ก็เพื่อต้องการให้รัฐมนตรีที่จะต้องตอบกระทู้ไปต้นเคว่าหาข้อมูลเพื่อการตอบกระทู้ แต่เนื่องจากกระทู้ถามมีมาก ทำให้ไม่สามารถตอบกระทู้ได้ทัน กระทู้ส่วนใหญ่จะตอบในหนังสือราชกิจจานุเบกษา ประกอบการตอบกระทู้ไม่มีกำหนดเวลานแน่นอน และเท่าที่เคยใช้เวลานานมากจนทำให้ความสำคัญในการตั้งกระทู้ถามนั้นหมดไป การตั้งกระทู้ถามจึงกลายเป็นเพียงรูปแบบหรือ พิธีการที่เป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้คานอำนาจฝ่ายบริหารในรูปแบบของระบบรัฐสภาเท่านั้น ทั้งรัฐมนตรีที่จะตอบกระทู้และสมาชิกรัฐสภาที่ตั้งกระทู้ต่างก็ไม่ให้ความสำคัญมากนัก ถึงแม้ด้วยหลักการแล้วการตั้งกระทู้ถามมีความสำคัญมากตามที่กล่าวมาแล้ว

สำหรับขั้นตอน ในการตั้งกระทู้ถาม ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ผลจะนำมาพิจารณาประกอบกันให้เห็นดังนี้

ข้อบังคับการประชุมข้อ 113 การตั้งกระทู้ถามให้เสนอล่วงหน้าเป็น

หนังสือยื่นต่อประธานสภา โดยมีข้อความเป็นคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบาย

ข้อเท็จจริงที่อ้างประกอบกระทู้ ต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ตั้งกระทู้ถาม
รับรองว่าถูกต้อง แต่ไม่ได้ยืนยันรับรองไว้ในกระทู้ถามก็ตาม และถ้าจำเป็นจะ
ต้องมีคำชี้แจงประกอบ ให้ระบุแยกเป็นส่วนหนึ่งต่างหาก

คำถามข้อเท็จจริง ตลอดจนคำชี้แจงประกอบ ต้องไม่ฟุ่มเฟือย วนเวียน
ซ้ำซาก หรือมีลักษณะเป็นการอภิปราย

ข้อ 114 กระทู้ถามแต่ละกระทู้นั้น ให้ตั้งถามและซักถามได้เฉพาะคนเดียว

ข้อ 115 กระทู้ถาม ต้องไม่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

1. เป็นเชิงประชด เสียศีลหรือกลั่นแกล้งใส่ร้าย
2. เคลือบคลุมหรือเข้าใจยาก
3. เป็นเรื่องที่ได้ตอบแล้วหรือชี้แจงแล้วว่าไม่ตอบ
4. เป็นการให้ออกความเห็น
5. เป็นปัญหาข้อกฎหมาย
6. เป็นเรื่องที่ไม่มีความสำคัญ
7. เป็นเรื่องส่วนตัวของบุคคลใดๆ เว้นแต่ที่เกี่ยวข้อง

กึ่งงานในหน้าที่ราชการ

ข้อ 116 กระทู้ถามตามข้อ 115 (3) นั้น จะตั้งกระทู้ถามขึ้นใหม่ได้ใน
เมื่อสาระสำคัญต่างกัน หรือพฤติการณ์ในขณะที่มีกระทู้ถามครั้งนั้นได้เปลี่ยนแปลงไป
จากเมื่อตั้งกระทู้ถามครั้งก่อน

ข้อ 117 กรณีที่เกี่ยวข้องกับ ผลประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรือเหตุฉุกเฉิน
ที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัย หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ
หรือกระทบกระเทือนความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีหรือเสรีภาพของประชา
ชนอย่างร้ายแรง หรือกระทบกระเทือนต่อสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ ซึ่งเป็น
เรื่องที่รัฐมนตรีควรจะต้องรับชี้แจง หรือดำเนินการโดยทันที จะตั้งกระทู้ถามกรณี
เร่งด่วนก็ได้

ข้อ 118 ให้เป็นอำนาจของประธานสภาที่จะวินิจฉัยว่ากระทู้ถามใดที่
สมาชิกตั้งถามมาเป็นหรือไม่เป็นกระทู้ถาม ตามข้อ 113 ข้อ 115 ข้อ 116 ข้อ
117 หรือวินิจฉัยว่าจะให้ตอบในวาระที่งานุเบกษาหรือตอบในที่ประชุมสภาตาม

มาตรา 149 วรรคสองของรัฐธรรมนูญ

การวินิจฉัยดังกล่าวในวรรคหนึ่งเป็นประการใด ให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถาม ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับกระทู้ถามนั้น

ข้อ 119 ให้ประธานสภาจัดส่งกระทู้ถาม ซึ่งได้วินิจฉัยแล้วว่า จะตีบในราชกิจจานุเบกษาหรือในที่ประชุมสภาตามข้อ 118 ไปยังรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่เป็นกระทู้ถามที่ต้องตอบ ในราชกิจจานุเบกษาให้ประธานสภาแจ้งรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการตอบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รัฐมนตรีได้รับกระทู้ถามนั้น และหากรัฐมนตรีได้ตอบแล้วในราชกิจจานุเบกษา หรือมีเหตุขัดข้องไม่ตอบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ประธานสภาแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถาม ทราบ

ในกรณีที่เป็นกระทู้ถามที่ต้องตอบในที่ประชุมสภา และแจ้งรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้องไปด้วย ว่าจะกำหนดให้ผู้ตั้งกระทู้ถาม เรื่องนั้นในการประชุมครั้งใด การกำหนดเวลาดังกล่าวให้ประธานสภาคำนึงถึงความสำคัญของเหตุการณ์ และความสนใจของประชาชน ซึ่งควรจะได้ทราบโดยปัจจุบันนั้นเป็นหลักพิจารณาหากประธานสภาไม่อาจบรรจุกระทู้ถามเข้าระเบียบวาระการประชุมได้ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ให้แจ้งเหตุขัดข้องให้ที่ประชุมและผู้ตั้งกระทู้ถามทราบ

ข้อ 120 เมื่อถึงระเบียบวาระกระทู้ถาม ให้ประธานอนุญาตให้ถามตามลำดับ

ข้อ 121 ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิถอนกระทู้ได้

เมื่อถึงระเบียบวาระการกระทู้ถามผู้ใด ถ้าผู้ตั้งกระทู้ไม่ถามหรือไม่อยู่ในที่ประชุมให้ถือว่ากระทู้นั้นตกไป

ข้อ 122 การตอบกระทู้ถามของรัฐมนตรีให้นำข้อ 113 วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อรัฐมนตรีได้ตอบแล้ว ผู้ตั้งกระทู้มีสิทธิซักถามได้อีกสามครั้ง เว้นแต่จะขอซักถามต่อไปเพราะคำตอบยังไม่หมดประเด็น และประธานอนุญาต

การซักถามนั้น ผู้ตั้งกระทู้มีสิทธิที่จะชี้แจงข้อเท็จจริงประกอบได้เท่าที่จำเป็น

ข้อ 123 รัฐมนตรี จะขอเลื่อนการตอบกระทู้ถามก็ได้ แต่ต้องชี้แจง

เหตุผลในที่ประชุมและให้กำหนดว่าจะตอบได้เมื่อใด

ข้อ 124 การประชุมครั้งหนึ่ง ๆ ให้บรรจุกระทู้ถามได้ไม่เกินห้ากระทู้ แต่หากมีกรณีจำเป็นเร่งด่วน ประธานสภาจะได้บรรจุกระทู้ถามเกินกว่าห้ากระทู้ก็ได้

ข้อ 125 การประชุมครั้งหนึ่ง ๆ มิให้ผู้ตั้งกระทู้ถามคนเดียวกันถามเกินกว่าหนึ่งกระทู้ เว้นแต่ไม่มีกระทู้ถามของสมาชิกอื่นเหลืออยู่

จากการวิเคราะห์หนังสือรายงานกิจการรัฐสภา ซึ่งจัดทำสถิติเรื่องกระทู้ถามซึ่งจัดทำไว้เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2531 โดยจัดทำสถิติไว้ตั้งแต่วันที่ 4 สิงหาคม 2529 - 29 เมษายน 2531 สามารถนำมาพิจารณาประกอบความเข้าใจยืนยันว่ามีกระทู้ถามมากมาย รัฐมนตรีไม่สามารถตอบกระทู้ได้ทั้งหมด ทำให้กระทู้เหลือค้างตอบมากมาย ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่า การคานอำนาจฝ่ายบริหารนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร สถิติที่จะกล่าวต่อไปนี้จัดทำโดยสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ปรากฏว่ามีกระทู้ถามที่ขอให้ตอบในที่ประชุมจำนวน 205 กระทู้ ถอนไป 12 กระทู้ กระทู้ตกไป 15 กระทู้ กระทู้ระงับ 4 กระทู้ ไม่อนุญาต 1 กระทู้ กระทู้ค้างตอบ 71 กระทู้ สำหรับกระทู้ที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษาทั้งหมด 344 กระทู้ ตอบแล้ว 230 กระทู้ ไม่อนุญาต 15 กระทู้ ถอน 20 กระทู้ กระทู้ค้างตอบ 79 กระทู้ รวมยอดที่ได้รับและดำเนินการในที่ประชุมสภา กับกระทู้ที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษาทั้งหมด 754 กระทู้ รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบตอบไปแล้วจำนวน 332 กระทู้ สรุปได้ว่ากระทู้ที่ได้ตอบไปแล้วมีไม่ถึงครึ่ง สำหรับกระทู้ที่ถามมากที่สุดเป็นกระทู้ที่ถามเรื่องที่สำนักนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบมีจำนวน 249 กระทู้ กระทู้ที่ถามมากเป็นอันดับสองได้แก่กระทู้ที่ถามเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย มีจำนวน 174 กระทู้ ส่วนกระทู้ที่ถามน้อยที่สุด เป็นกระทู้ที่เกี่ยวกับงานในความรับผิดชอบของกระทรวงยุติธรรมมีเพียง 1 กระทู้^{๕๕}

^{๕๕}สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา (งานกระทู้ กองการประชุม), รายงานกิจการ กระทู้ถาม, (4 สิงหาคม 2529 - 29 เมษายน 2531, 5 พฤศจิกายน 2537).

สำหรับกระตุ้มที่ตั้งถามรัฐมนตรีในชุดรัฐบาลนายชวนหล้าภักดิ์ นายกรัฐมนตรีนั้น มีกระตุ้มเริ่มตั้งแต่กระตุ้มแรกเมื่อตั้งถามเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2535 กระตุ้มที่ถามที่ 001 จนถึงปัจจุบันนี้มีกระตุ้มที่ตั้งถามเป็นกระตุ้มที่ 198ร. ถามเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2537^{๖๐}

๖๐๖๓๕๘ - สหกรณ์ไม่ตัดต่อกองกฤษฎีกาแห่งตุลยศภ เพ็ และทั้งจะข้าต เม เตเ เนกไว้รท จะชี้บอกว่าเป็นไปตามระบบรัฐสภาหรือไม่ คือทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมือง แนวความคิดและทฤษฎีดังกล่าวนี้ได้กล่าวไว้ในบทก่อนแล้วว่าเป็นรูปแบบของระบบรัฐสภาที่มีการแบ่งแยกอำนาจ ให้เกิดดุลยภาพขึ้นระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ซึ่งมาตรการสำคัญที่สุดที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้คานอำนาจ โดยการควบคุม ตรวจสอบ ถ่วงดุล (Check and Balance) ฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพซึ่งอาจมีผลให้คณะรัฐมนตรีต้องลาออกทั้งคณะ หรือเป็นรายบุคคลมาตรการดังนี้คือ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ถ้าหากไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาตรการ

^{๖๐} สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา (งานกระตุ้ม กองการประชุม), รายงานกิจการ กระตุ้มถาม, (4 สิงหาคม 2529 - 29 เมษายน 2531, 5 พฤศจิกายน 2537).

ดังกล่าวนี้ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 150 ที่ได้กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติ คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คานอำนาจฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี ด้วยการเข้าชื่อเสนอถอดถอนเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

จากการที่ได้ศึกษาวิเคราะห์การคานอำนาจฝ่ายบริหาร ด้วยการเสนอถอดถอนเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ จากรัฐบาลในอดีตจนถึงปัจจุบัน ปรากฏว่าหลังจากการลงมติแล้วฝ่ายรัฐบาลชนะฝ่ายค้านทุกครั้ง ที่เป็นเช่นนี้เพราะว่าเสียงที่สนับสนุนฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมาจากสมาชิกสภาผู้แทนฯ ที่เป็นพรรคร่วมจัดตั้งรัฐบาลซึ่งมีเสียงมากในสภา มากกว่าพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งเป็นปกติอยู่เองที่การบริหารราชการในรูปแบบของระบบรัฐสภาที่รัฐบาลจะต้องมาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาไม่ว่าจะเป็นพรรคเดียวหรือหลายพรรครวมกันเป็นรัฐบาลผสมก็ตาม และหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงมากที่สุดในการเลือกตั้งเป็น นายกรัฐมนตรี ซึ่งอาจจะแตกต่างกับระบบรัฐสภาญี่ปุ่นตามที่กล่าวไว้ในบทก่อน ที่รัฐสภาญี่ปุ่นจะเป็นผู้เลือกนายกฯ แล้วให้ผู้ที่รัฐสภาเสนอชื่อให้เป็นนายกฯ จะต้องไปหาพรรคการเมืองต่างต่าง สนับสนุนให้ได้เสียงข้างมากในสภาเสียก่อน ประธานรัฐสภาจึงจะเสนอชื่อแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี

การเสนอถอดถอนเปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าวของ สภาผู้แทนราษฎร ในแต่ละครั้งไม่ว่าในอดีตหรือปัจจุบัน ส่วนมากแล้วไม่มีผลในการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีมากนัก แต่จะมีผลในการปรับปรุงการบริหารราชการให้ดีขึ้นบ้าง ส่วนสมาชิกสภาทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลต่างก็อาศัยเวทีสภาเป็นสถานที่อภิปรายโต้เถียง แสดงโวหารในการอภิปรายให้มากที่สุด ถูกใจประชาชนมากที่สุด โดยเฉพาะประชาชนที่มีสิทธิมีเสียงในการลงคะแนนให้สมาชิกสภาฯ ผู้นั้น รัฐสภาจึงกลายเป็นเวทีหาเสียงไปในตัว เพราะสมาชิกสภาทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลต่างก็ทราบดีว่า การลงมติหลังจากเสร็จการอภิปรายในวันถัดไปนั้น ฝ่ายรัฐบาลต้องได้รับการไว้วางใจเสมอ ฉะนั้นการคานอำนาจด้วยมาตรการดังกล่าวนี้ด้วยหลักการแล้วเป็นการควบคุม ตรวจสอบ ถ่วงดุลย์ (Check & balance) ที่สามารถทำให้เกิดประสิทธิภาพได้ ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนฯ ต่างมีส่วนในหน้าที่และผลประ

โยชน์ของประชาชนยิ่งกว่าผลประโยชน์ของตนและพรรค โดยทำการตรวจสอบการทำงานของรัฐมนตรีอย่างจริงจังและเป็นไปในลักษณะดีเพื่อก่อ ไม่ใช่ตั้งหน้าตั้งตาที่จะล้มล้างรัฐบาลเพื่อฝ่ายค้านจะเป็นรัฐบาลเสียเอง

การคานอำนาจฝ่ายบริหารด้วยการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะในรัฐบาลปัจจุบันโดยมี นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการเปิดอภิปรายฯ ดังนี้

1. การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลนี้ เสนอโดยพลตำรวจเอก ประมาณ อติเรกสาร (ผู้นำพรรคฝ่ายค้านและหัวหน้าพรรคชาติไทย) กับคณะ เสนอเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2536 แจ้งนายกรัฐมนตรี วันที่ 26 พฤษภาคม 2536

บรรรจุฎติ เป็นเรื่องด่วน ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 18 ปีที่ 1 ครั้งที่ 10 (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) เป็นพิเศษ วันพุธที่ 9 มิถุนายน 2536

ลงมติ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 18 ปีที่ 1 ครั้งที่ 13 (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) วันเสาร์ที่ 12 มิถุนายน 2536 ที่ประชุมได้ลงมติดังนี้

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ คะแนนเสียง 153 ต่อ 202
2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง คะแนนเสียง 144 ต่อ 202
3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย คะแนนเสียง 153 ต่อ 201
4. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ คะแนนเสียง 153 ต่อ 203
5. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (นายทวี ไกรคุปต์) คะแนนเสียง 153 ต่อ 202

โดยที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร จึงถือว่ารัฐมนตรีทั้ง 5 คน ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร

รวมเวลาดังแต่เสนอมาถึงลงมติ (20 พฤษภาคม 2536 - 12 มิถุนายน 2536) รวม 23 วัน

2. การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ
การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ

ผู้เสนอ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (หัวหน้าพรรคชาติพัฒนา) กับคณะ
เป็นผู้เสนอ

เสนอ วันที่ 19 พฤษภาคม 2536

แจ้งนายกรัฐมนตรี วันที่ 31 พฤษภาคม 2536

บรรจุคดี เป็นเรื่องด่วน ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 18 ปีที่ 1 ครั้งที่ 20 (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) เป็นพิเศษ วันพุธที่ 9 มิถุนายน 2536

ลงมติ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 18 ปีที่ 1 ครั้งที่ 13 (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) ในวันเสาร์ที่ 12 มิถุนายน 2536 ที่ประชุมได้ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะด้วยคะแนนเสียง 153 ต่อ 204 โดยที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร จึงถือว่ารัฐมนตรีทั้งคณะได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร
รวมเวลาดังแต่เสนอมาถึงลงมติ (19 พฤษภาคม 2536 - 12 มิถุนายน 2536) รวม 24 วัน

3. การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล
การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

ผู้เสนอ พลตำรวจเอกประมาณ อติเรกสาร (ผู้นำฝ่ายค้านและหัวหน้าพรรคชาติไทย) กับคณะ

บรรจุคดี เป็นเรื่องด่วน ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 18 ปีที่ 2 ครั้งที่ 15 (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ 10 พฤศจิกายน 2536

ลงมติ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 18 ปีที่ 2 ครั้งที่ 17 (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) วันศุกร์ที่ 12 พฤศจิกายน 2536 ที่ประชุมได้ลงมติดังนี้

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ด้วยคะแนนเสียงไว้วางใจ 191 และไม่ไว้วางใจด้วยคะแนนเสียง 164
2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ด้วยคะแนนเสียงไว้วางใจ 191 และ ไม่วางใจด้วยคะแนนเสียง 167

โดยที่มติไม่ไว้วางใจ มีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร จึงถือว่ารัฐมนตรีทั้ง 2 คน ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร

การปกครองตามระบบรัฐสภาในอดีตที่ผ่านมา ได้ถูกฝ่ายนิติบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจมาแล้วหลายครั้ง ซึ่งจะขอยกเอาการศึกษาการดำเนินงานฝ่ายบริหารด้วยมาตรการควบคุม ตรวจสอบ ถ่วงดุลย์ (Check and Balance) โดยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ว่าในแต่ละครั้งนั้นมีผลเปลี่ยนแปลงมากน้อยแค่ไหน มาตรการดำเนินงานของฝ่ายรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติที่ว่ามีประสิทธิภาพเพียงไร ดังนี้

- การดำเนินงานฝ่ายบริหารด้วยการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลและทั้งคณะ ในช่วงปี พ.ศ. 2526 - 2529 มีจำนวน 3 ครั้ง

ครั้งที่ 1 เป็นการอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นายสมัคร สุนทรเวช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2526 เกี่ยวกับการอนุมัติขึ้นค่าโดยสารรถไฟ หลังจากการอภิปรายแล้ว ที่ประชุมได้มีมติให้ผ่านระเบียบวาระนั้นไปด้วยคะแนนเสียง 175 ต่อ 5 จึงไม่มีการประชุมเพื่อลงมติในญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

⁴⁰ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ กองการประชุม), บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (10, 12 พฤศจิกายน 2536)

ครั้งที่ 2 เป็นการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี
ว่ากระทรวงมหาดไทย คือพลเอกสิทธิ จิระโรจน์ ในวันที่ 3 พฤษภาคม 2527
แต่เนื่องจากผู้เสนอญัตติไม่ขอชี้แจงในที่ประชุม ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงได้
วินิจฉัยให้ญัตติตกไป และมีผลให้ญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีย
ต้องนำมาพิจารณาในสมัยประชุมนี้ รัฐบาลได้อาศัยเสียงข้างมากตีความให้ญัตติจ
ต้องมีการลงมติ ผลปรากฏว่าที่ประชุมให้ความไว้วางใจด้วยคะแนน 167 ต่อ 3
สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนพรรคฝ่ายค้านคือพรรคชาติไทย จากผลของการตีความ
ก่อให้เกิดการลงมติที่มีคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจไม่มากกว่ากึ่งหนึ่ง ของจำนวน
สมาชิกสภาผู้แทนทั้งหมด สมาชิกสภาผู้แทนพรรคฝ่ายค้านจึงหมดสิทธิที่จะเข้าช
ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจอีกในสมัยประชุมนั้น และผลดังกล่าวนี้เองถ
เป็นการปกป้องนายกรัฐมนตรีไม่ให้ถูกเปิดอภิปราย และญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว
วางใจนายกรัฐมนตรีของพรรคชาติไทยจึงตกไป

ครั้งที่ 3 พรรคชาติไทยได้พยายามที่จะโค่นล้มรัฐบาล โดยการเปิด
อภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่น ๆ อีก ผล
ปรากฏว่ารัฐบาลได้ใช้เสียงข้างมากตีความว่าญัตติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ จะ
ดำเนินต่อไปไม่ได้ ซึ่งได้มีการพยายามปกป้องนายกรัฐมนตรีไม่ให้ถูกอภิปรายไม่
ไว้วางใจอีก ซึ่งเป็นผลสำเร็จทั้งนี้เนื่องจากพลังกดดันภายนอกรัฐสภาด้วย และ
พรรคชาติไทยจึงได้ยื่นอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี 4 ท่านคือ

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายสมหมาย สุนทรกุล)
2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (นายสมัคร สุนทรเวช)
3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (นายอบ วสุรัตน์)
4. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายโกศล ไกรฤกษ์)

ซึ่งผลปรากฏการลงมติที่ประชุมให้ความไว้วางใจรัฐมนตรีทุกท่าน
การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคล
หรือทั้งคณะต่อจากที่กล่าวมาแล้ว มีการเปิดอภิปรายทั่วไปฯ อีกหลายครั้งใน
ระหว่างปี พ.ศ. 2529-2533 ดังนี้

- ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงพาณิชย์ (ร.ต.อ. สุวัฒน์ โสภานุเคราะห์) เมื่อวันที่ 25 กันยายน

2529 ลงมติเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2529 ที่ประชุมลงมติให้ความไว้วางใจ

- ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคล (นายบรรหาร ศิลปอาชา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม) เสนอวันที่ 7 ตุลาคม 2530 ลงมติเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2530 ที่ประชุมลงมติให้ความไว้วางใจ

- ญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี ช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายสันติ ชัยวิรัตน์) เสนอเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2531 ลงมติ วันที่ 20 ตุลาคม 2531 ที่ประชุมลงมติให้ความไว้วางใจ

- ญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคล

1. นายสุบิน ปิ่นขยัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์
2. ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
3. พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
4. นายประจวบ ไชยสาส์น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน

เสนอวันที่ 30 มิถุนายน 2532 ลงมติแล้วที่ประชุมให้ความไว้วางใจทั้งหมด

- ญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ

เสนอวันที่ 21 มิถุนายน 2533 ลงมติ วันที่ 21 กรกฎาคม 2533 โดยที่ประชุมได้ลงมติให้ความไว้วางใจ

การคานอำนาจฝ่ายบริหารด้วยมาตรการควบคุม ตรวจสอบ เพื่อการถ่วงดุลย์จากฝ่ายนิติบัญญัติด้วยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ซึ่งเป็นมาตรการสำคัญ และได้ผลตามหลักแนวความคิดในทางทฤษฎีเสียมากกว่า จากที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ใช้มาตรการ ขอเปิดอภิปรายฯมาแล้วตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ผลปรากฏในทางปฏิบัติแล้ว ฝ่ายรัฐบาลได้รับความไว้วางใจทุกครั้ง การเปิดอภิปรายฯแต่ละครั้งไม่ทำให้ฝ่ายรัฐบาลเปลี่ยนแปลงอะไรมากนัก นอกจากฝ่าย

รัฐบาลต้องระมัดระวังตัวมากขึ้น

โดยหลักการแล้วการเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ได้ 2 ลักษณะ คือการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 163 กับการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มาตรา 150

1. การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติดำเนินการตาม มาตรา 167 เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินไปแล้ว เกิดมีปัญหา ต้องการฟังความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภา โดยนายกรัฐมนตรีแจ้งประธานรัฐสภา ให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติไว้วางใจอย่างใด

2. สำหรับการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งได้กล่าวมาแล้วนั้น เป็นการเปิดอภิปรายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนฯ พรรคการเมืองฝ่ายค้าน เห็นว่าการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดไม่เป็นไปตามนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา หรืออาจจะบริหารราชการไม่เป็นที่พอใจของประชาชน สมาชิกสภาผู้แทนฯ ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนฯ (ปัจจุบันมี 360 คน) เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ และเมื่อมีการอภิปรายสิ้นสุดลงแล้วโดยมิใช่ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระการเปิดอภิปรายนั้น สภาจะต้องลงมติไม่ไว้วางใจฯ หลังจากวันที่อภิปรายสิ้นสุดลง

การเปิดอภิปรายทั่วไป ไม่ว่าจะมีการลงมติหรือไม่ก็ตาม ถือได้ว่าเป็นมาตรการที่สำคัญในการคานอำนาจฝ่ายบริหาร ด้วยภาวะควบคุม ตรวจสอบด้วยการเปิดอภิปรายทั่วไป อันเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร

ง. การคานอำนาจฝ่ายบริหารโดยการตั้งคณะกรรมการมาพิจารณา

การคานอำนาจฝ่ายบริหารโดยการตั้งคณะกรรมการมาพิจารณา เพื่อควบคุม ตรวจสอบหรือตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร คณะกรรมการพิจารณาจะได้รับการแต่งตั้งจากวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 มาตรา 153 โดยมีคณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญ ส่วน

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 153 เช่นกัน โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมอบหมาย หรือกระทำกิจใด ๆ ตามที่สภามอบหมาย ให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใด ๆ มาถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือกิจการที่กระทำอยู่นั้นได้

การปฏิบัติงานของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ (2534) มีขอบเขตจำกัดคือจะต้องเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา โดยมีมติแจ้งชัดว่าจะให้คณะกรรมการปฏิบัติเรื่องใดเป็นกรณี ๆ ไป (มาตรา 153 วรรคสอง) การตั้งคณะกรรมการเป็นมาตรการหนึ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาใช้คานอำนาจฝ่ายบริหาร ด้วยการสอบสวนตรวจตราการปฏิบัติงาน ของฝ่ายบริหารในกรณีที่มีปัญหาและสภามีมติให้คณะกรรมการดำเนินสอบสวน หาข้อเท็จจริง เพื่อแจ้งให้สภาได้ทราบต่อไป

เนื่องจากรัฐสภานั้นประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมาก การพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ของประเทศซึ่งมีมากมายนั้นกระทำได้ยาก จึงจำเป็นต้องจัดแบ่งการปฏิบัติงานในรัฐสภาเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ในอันที่จะกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ หรือเป็นเรื่องที่จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน สมาชิกมีสิทธิที่จะเสนอญัตติต่อสภาเพื่อขอให้สภาให้ความเห็นชอบในอันที่จะมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญ หรือเสนอญัตติต่อสภาให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อไปสอบสวนเหตุการณ์หรือเรื่องนั้น ๆ ได้

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาสอบสวนเรื่องที่สภาได้มอบหมายให้ เสร็จแล้วรายงานต่อสภา ถ้าคณะกรรมการเห็นว่าน่าจะมีข้อสังเกตที่คณะกรรมการมนตรีควรทราบ หรือควรปฏิบัติที่จะบันทึกข้อสังเกตนั้นไว้ในรายงานของคณะกรรมการ เพื่อให้สภาพิจารณาในกรณีสภาเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการ ประธานสภาก็จะแจ้งข้อสังเกตนั้นไปยังคณะรัฐมนตรีเมื่อพ้นกำหนดเวลา 60 วัน นับแต่วันที่ประธานสภาได้ส่งข้อสังเกตของคณะกรรมการให้คณะรัฐมนตรีทราบ คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามข้อสังเกตนั้นประการใดหรือไม่ ให้ประธานสภาแจ้งให้ที่ประชุมทราบในโอกาสแวกที่มีภาวประชุมสภา

จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 153 ที่กล่าวแล้ว จะเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนั้นมิจำกัดให้ปฏิบัติตามกิจการ หรือเรื่องใด ๆ เฉพาะที่สภามอบหมายเท่านั้น คณะกรรมการกระทำได้ในกรณีที่เรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงหรือชี้แจงข้อเท็จจริงเท่านั้น คณะกรรมการไม่สามารถมีอำนาจไปยังคืบหรือลงโทษบุคคลใด ๆ ที่ไม่ปฏิบัติตามได้เลย คณะกรรมการทำได้เพียงบันทึกข้อสังเกตในรายงานของคณะกรรมการ เพื่อให้สภาพิจารณา ดังนั้นการคานอำนาจฝ่ายบริหารด้วยการตั้งคณะกรรมการควบคุม ตรวจสอบ ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร สังเกตได้จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในรัฐบาลปัจจุบัน ซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี เช่น กรณีเรื่องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกรมตำรวจ เรื่องคณะกรรมการข้าราชการกรมตำรวจ (กต.) คณะกรรมการได้เชิญให้รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยมาชี้แจงแต่ปรากฏว่ารัฐมนตรีฯ ไม่มาแต่ให้อธิบดีกรมตำรวจมาชี้แจงแทน หรือกรณีคดีเพชรซาอุ คณะกรรมการได้เชิญอธิบดีกรมตำรวจมาชี้แจงถึงความคืบหน้าของคดี ปรากฏว่าคณะกรรมการได้เชิญอธิบดีกรมตำรวจถึง 5 ครั้ง แต่ก็ไม่มาถึง 5 ครั้ง

คณะกรรมการที่จัดตั้งตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 153 นี้ มีอยู่หลายคณะ การจัดตั้งนั้นจะต้องให้สอดคล้องกับกิจกรรมของฝ่ายบริหาร อันได้แก่ คณะกรรมการกิจการสภา คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ คณะกรรมการคมนาคม คณะกรรมการการคลัง การธนาคาร ฯลฯ

จ. การคานอำนาจฝ่ายบริหารโดยการควบคุมทางงบประมาณ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 146 ได้กำหนดว่างบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้กระทำเป็นร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อรัฐสภา เพื่อพิจารณาซึ่งแยกได้เป็น 3 ประเภท คือ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย⁴¹ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ร่างพระราช

⁴¹ ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ระบบงานรัฐสภาไทย, หน้า 340.

บัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เสร็จภายในกำหนดเวลา ให้ถือว่าสภาผู้แทนฯ ได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นและให้เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา ถ้าพ้นกำหนดให้ถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ดำเนินตามมาตรา 88 คือให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายในสามสิบวันเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของรัฐสภา มี การพิจารณา 2 ขั้นตอน คือขั้นตอนแรกเป็นการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร ขั้นตอนต่อไป คือขั้นพิจารณาในวุฒิสภาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในสภาผู้แทนฯ ก็เหมือนกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไป คือพิจารณาเป็น 3 วาระ มีข้อแตกต่างในเรื่องระยะเวลา คือจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณมาถึงสภาผู้แทนฯ ทั้งนี้ด้วยเหตุที่ว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณมีความสำคัญต่อรัฐบาล ที่จะสามารถบริหารประเทศให้สำเร็จลุล่วงไปได้ก็ด้วยเงินงบประมาณประจำที่ตั้งไว้และระยะเวลา 90 วันดังกล่าว ก็เป็นเวลาให้สมาชิกสภาผู้แทนฯ ได้ไปทำการศึกษาพิจารณาอย่างรอบคอบในงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอมานั้น ว่าควรเห็นด้วยหรือจะต้องตัด หรือเพิ่มเติมหรือเห็นว่าควรยุบหรือรวมหน่วยงานใดที่มีลักษณะการงานนั้นซ้ำซ้อน หรือทำงานไม่เป็นผลเท่าที่ควร หรือยกเลิกหน่วยงานนั้น ๆ ไปเลย ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับงบประมาณซึ่งมีอยู่จำกัด ให้ได้กระจายจัดสรรปันส่วนให้หน่วยงานต่าง ๆ ได้นำไปพัฒนาภายในหน่วยงานของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณ ดังนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดประชาชน และรู้ถึงปัญหาต่าง ๆ ของประชาชนได้ดีที่สุด ย่อมจะเอาประสบการณ์ต่าง ๆ นั้นมาใช้ในการพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่ควรเป็นไปได้ โดยพิจารณาข้อมูลของเหตุผลของฝ่ายบริหารประกอบกัน ก็จะทำให้การควบคุมเงินงบประมาณ ดังกล่าวได้นำไปเพื่อกิจการต่าง ๆ อย่างแท้จริง

โดยปกติแล้วการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ จะต้องวิ
เริ่มมาจากฝ่ายบริหารเสนอ ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจวิเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติงบ

ประมาณได้ ทั้งนี้เพราะว่าฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจทราบได้ว่าควรจะกำหนดรายรับรายจ่าย จำนวนเท่าไรถึงจะพอเพียงที่จะสามารถทำให้การดำเนินงานของหน่วยราชการนั้น ๆ ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหา อุปสรรค ข้อเท็จจริง วิธีการและแนวทางปฏิบัติของแต่ละหน่วยงาน ความสัมพันธ์ระหว่างการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนความต่อเนื่องของการดำเนินงานในอดีตจนถึงปัจจุบันและกิจการที่คาดการณ์ในอนาคต สิ่งเหล่านี้ฝ่ายบริหารมีข้าราชการประจำเป็นผู้ให้ข้อมูล รวมทั้งเป็นผู้ปฏิบัติสืบเนื่องกันต่อ ๆ มา ฉะนั้นการวางแผนและนโยบายต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารจะได้มาจากข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายที่มีความละเอียดและมีข้อมูลสถิติยืนยันได้ชัดเจน จากข้าราชการประจำซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งของฝ่ายบริหาร ซึ่งสิ่งที่กล่าวมานี้ฝ่ายนิติบัญญัติยังไม่มีความพร้อม ข้อมูล และข้อเท็จจริง ตลอดจนข้อกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอยู่ จึงเป็นข้อมูลกว้างไม่สามารถเจาะลึกถึงรายละเอียดต่างๆ ได้ ดังนั้นถ้าจะให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ หรือจะให้ยึดถือปฏิบัติตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติคงจะไม่ได้ ปัญหาของผู้ปฏิบัติคือฝ่ายบริหารคงจะต้องประสบปัญหาต่าง ๆ ในการปฏิบัติมากมาย และที่สำคัญอาจทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติห่างไกลกันยิ่งขึ้น ผลที่ไม่ดีต่อระบบรัฐไทยก็ย่อมเกิดขึ้นได้

ตามที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติยังไม่มีความพร้อมหลายสิ่งหลายอย่างที่จะสามารถกำหนดงบประมาณให้ฝ่ายบริหารยึดถือปฏิบัติได้ นอกเสียจากฝ่ายนิติบัญญัติจะมีปัจจัยต่าง ๆ ที่เอื้ออำนวยเช่นเดียวกับฝ่ายบริหาร ซึ่งถึงแม้ว่าจะยังไม่พร้อมเท่ากับฝ่ายบริหาร แต่ก็ควรใกล้เคียงก็ยิ่งดี ดังนั้นในการควบคุมทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติในปัจจุบันยังขาดประสิทธิภาพ แต่ถึงอย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญก็ยังให้ความสำคัญฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ในการที่มีบทบาทในการควบคุมงบประมาณของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 146 ซึ่งจะต้องนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา เพื่อขอความเห็นชอบจากวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งก็ต้องอาศัยประสบการณ์ ความรู้ความสามารถตลอดจนความมีสำนึกในผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนของบรรดาสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สามารถแลอภิปรายร่างพระ

พระราชบัญญัติงบประมาณ การพิจารณาเสนอแนะ ตั้งข้อสังเกต ตลอดจนการเสนอให้ลดหรือเพิ่มหน่วยงานเข้าช้อน ยุบเลิก หรือลดขั้นตอน รวมทั้งการเสนอให้ตัดหรือเพิ่มงบประมาณให้แก่หน่วยงานที่เห็นควรนั้น ๆ ที่กล่าวมานี้ก็นับว่าเป็นการคานอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งก็มีผลปรากฏให้เห็นบ้างไม่มากก็น้อย เพราะการควบคุมฝ่ายบริหารทางงบประมาณนั้นเป็นรากฐานแห่งอำนาจของรัฐสภาที่อยู่ที่การควบคุมการใช้จ่าย ตามที่ ริคส์ ได้กล่าวไว้⁴²

การคานอำนาจฝ่ายบริหาร ด้วยการควบคุมด้านงบประมาณนั้น รัฐธรรมนูญ ได้กำหนดเงื่อนไขแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติอื่น ๆ ทั่ว ๆ ไป ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณกำหนดให้รัฐบาล เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา รัฐบาลจะเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อรัฐสภาล่วงหน้าประมาณหนึ่งเดือนก่อนครบกำหนดปิดสมัยประชุมสามัญประจำปีของรัฐสภา ซึ่งจะอยู่ในราวกลางเดือนกรกฎาคม⁴³

การคานอำนาจฝ่ายบริหารด้านการควบคุมด้านงบประมาณนี้ มีกระบวนการควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา โดยมีกระบวนการพิจารณาตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ตามมาตรา 88, มาตรา 14 และมาตรา 14 ซึ่งงบประมาณรายจ่ายตามที่กฎหมายกำหนดมีด้วยกัน 3 ประเภท คือ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติ

⁴² เกษม สุวรรณกุล, การพัฒนาทางการเมืองกับการบริหาร, ในทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ. (พระนคร, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2507), หน้า 75 - 76

⁴³ ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ระบบงานรัฐสภา, หน้า 340

งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย⁴³ เข้าสู่
 การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา⁴⁴ ดังนี้

ก. การพิจารณาของรัฐสภาในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร
 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในสภาผู้แทนราษฎรก็
 เหมือนกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่ว ๆ ไป คือ มีการพิจารณา 3 วาระ
 เพียงแต่มีเงื่อนไขพิเศษเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณา คือ สภาผู้แทนจะ
 ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 90 วัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 146 วรรคแรก

1. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ในวาระที่หนึ่ง
 การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง เป็นขั้นพิจารณาและลงมติรับ
 หลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ
 เพื่อประโยชน์แก่การวินิจฉัยว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการ สภาจะตั้งคณะ
 กรรมาธิการไปพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้⁴⁵

2. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ในวาระที่สอง
 การพิจารณาในวาระที่สอง กระทำเป็นสองขั้นตอนด้วยกัน
 ขั้นตอนแรกเป็นการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ ขั้นตอนที่สองเป็นการพิจารณาใน
 ที่ประชุมของสภา ซึ่งจะพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และเปิดโอกาส
 ให้มีการอภิปรายได้ เฉพาะมาตราที่แก้ไข หรือที่กรรมาธิการสงวนความเห็น หรือ
 ที่มีผู้สงวนคำแปรญัตติ⁴⁶

⁴³ ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา,
ระบบงานรัฐสภาไทย, หน้า 340

⁴⁴ จ्ञานงค์ สายโสภณ, บทบาทของรัฐสภาในกระบวนการงบประมาณ (ม.ป.ท. : โครงการจัดพิมพ์เอกสารประกอบการศึกษาทางรัฐประศาสน
 ศาสตร์, ม.ป.ป.), สุจิต บุญบงการ, บทบาทของสภานิติบัญญัติ (กรุงเทพ
 มหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2536), หน้า 65 - 75, 80 - 95

⁴⁵ ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา,
ระบบงานรัฐสภาไทย, หน้า 341

⁴⁶ เรืองเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

การพิจารณาในวาระที่สองนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะ
 แปรพฤติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการใดมิได้ แต่อาจแปรพฤติได้ในทาง
 ลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้⁴⁷

1. เงินสงฆ์ให้ต้นเงินกู้
2. ดอกเบี้ยเงินกู้
3. เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

การที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติห้ามสมาชิกแปรพฤติ เพิ่มเติมรายจ่ายใน
 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณก็ด้วยเหตุผลที่ว่า การเสนอร่างพระ
 ราชบัญญัติงบประมาณ เป็นอำนาจของรัฐที่จะเสนอแต่ฝ่ายเดียวรัฐบาลเป็นฝ่าย
 บริหารย่อมทราบดีว่า ควรกำหนดรายรับรายจ่ายในแต่ละส่วนราชการอย่างไรดัง
 ที่ได้กล่าวไว้แล้ว การให้สมาชิกสภาฯ แปรพฤติเพิ่มรายจ่ายในร่างพระราช
 บัญญัติที่ผ่านแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนฯ ทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลต่างก็แปรพฤติ
 เพิ่มรายจ่ายเพื่อประโยชน์ต่องานในท้องถิ่นของตน

ส่วนการแปรพฤติในทางลด หรือตัดทอนรายจ่ายของร่างพระราช
 บัญญัติงบประมาณสมาชิกสามารถกระทำได้ แต่ต้องอยู่ในเงื่อนไขที่จะต้องมิใช่
 รายจ่ายตามข้อผูกพันดังกล่าวเป็นรายจ่ายที่รัฐบาลต้องปฏิบัติตามพันธะสัญญา หรือ
 ตามกฎหมายอยู่แล้ว⁴⁸

สำหรับการพิจารณาของคณะกรรมการนั้น กรรมการทุกคณะมี
 สิทธิที่จะขอแก้ไขตัดทอนหรือเพิ่มเติมรายการใดก็ได้ การแก้ไขตัดทอนหรือเพิ่ม
 เต็มดังกล่าวไม่เรียกว่า เป็นการแปรพฤติเพราะเป็นการแก้ไขตามสิทธิในฐานะ
 ของกรรมาธิการ เมื่อกรรมาธิการจะปฏิบัติกรขอแก้ไขไปตามนั้นถ้าหากเสียง
 ข้างมากไม่เห็นด้วย และได้ชี้แจงแล้วแต่ยังไม่เป็นที่พอใจของกรรมาธิการผู้เสนอ
 แก้ไข กรรมาธิการผู้นั้นก็ยกสงวนคำขอแก้ไขของตน หรือที่เรียกว่าสงวนความ

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

⁴⁸ ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา,
ระบบงานรัฐสภาไทย, หน้า 342

เห็นไว้อภิปรายในที่ประชุมรัฐสภา เพื่อให้ที่ประชุมได้วินิจฉัยชี้ขาดในวาระที่ 2 อีกครั้งหนึ่ง

3. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ในวาระที่สาม การพิจารณาในวาระที่สาม เป็นการพิจารณาลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่กับร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าว กรณีไม่เห็นชอบกับร่างฯ ก็ให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนี้ตกไป แต่ถ้าเห็นชอบก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อวุฒิสภาพิจารณาต่อไป ตามมาตรา 146 วรรคสอง

กรณีที่สภาผู้แทนฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ไม่เสร็จภายใน 90 วัน ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินี้ และให้เสนอพระราชบัญญัติฯ ให้วุฒิสภาพิจารณา ตามมาตรา 146 วรรคสอง

ณ. การพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณของวุฒิสภา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของวุฒิสภา กระทำได้ โดยให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ตามมาตรา 146 วรรคสาม

วุฒิสภาจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ชั้นพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีหน้าที่ศึกษาร่างพระราชบัญญัตินี้ ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อสภาผู้แทนฯ ได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินี้แล้ว ก็เสนอให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป ประธานวุฒิสภาก็จะส่งร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาทางคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาให้เสร็จภายใน 7 วันโดยไม่มี การแปรญัตติแต่อย่างใดและคณะกรรมการนี้จะแก้ไขเพิ่มเติมในร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ในทางใด ๆ ไม่ได้เช่นกัน

ในบางพิจารณาของวุฒิสภา ให้สภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ทั้งร่าง ทั้งสมาชิกจะเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงไม่ได้ แล้วลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่ ถ้าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 88 คือ ให้นายกรัฐมนตรีนำที่ประชุมเกล้าฯถวายภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติฯ

นี้จากรัฐสภาเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบ สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ว่านี้ขึ้นพิจารณาใหม่ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร กรณีที่วุฒิสภายับยั้งตามมาตรา 141 (2) และนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยการยับยั้งตามมาตรา 141 (3) ในกรณีเช่นนี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณา ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนฯ แล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บประมาณประจำปีนี้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

กำหนดเวลาให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่สภาผู้แทนฯ เสนอมาให้นับนับตั้งแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้มาถึงเป็นเวลาสิบห้าวันถ้าพ้นกำหนดนี้แล้วให้ถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ

การคานอำนาจฝ่ายบริหาร ด้วยการควบคุมด้านงบประมาณดังกล่าวนี้ นับว่ามีความสำคัญมากทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลนั้นส่งผลให้เป็นชัดเจนในกรณีที่ ถ้าหากว่าฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาไม่อนุมัติหรือไม่ให้ความเห็นชอบก็หมายความว่า รัฐบาลไม่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา ซึ่งจะมีผลให้รัฐบาลต้องเลือกสองทาง คือ ยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือมิฉะนั้นรัฐบาลก็ต้องลาออก เพื่อให้ฝ่ายด้านจัดตั้งรัฐบาลใหม่ เนื่องจากพระราชบัญญัติงบประมาณเป็นกฎหมายสำคัญ รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ซึ่งถูกต้องตามระบบรัฐสภา ที่เป็นไปตามทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมือง

4.2.2 การคานอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร

ตามที่ได้ทราบกันแล้วว่า การปกครองบริหารราชการแผ่นดินตามรูปแบบของระบบรัฐสภานั้น การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยให้องค์กรต่าง ๆ เป็นเอกเทศตามหน้าที่ที่มีการคานอำนาจ ในลักษณะที่มีภาวแห่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาดหรือไม่แหงงหวัด มีความยึดหยุ่นต่อกันโดยเฉพาะองค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภา

กับองค์การบริหารหรือคณะรัฐมนตรีนั้น ในทางปฏิบัติและทางทฤษฎีมีความสัมพันธ์กันมาก มีผลกระทบต่อการดำเนินงานของทั้งสององค์กรว่าจะสร้างประสิทธิภาพให้มั่นคงให้เกิดขึ้นกับระบบรัฐสภาได้มากน้อยอย่างไรระหว่างฝ่ายบริหารเป็นผู้ปฏิบัติ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน และเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตามที่รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2535 มาตรา 3 บัญญัติไว้ว่า "อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย..." เป็นฝ่ายที่บัญญัติกฎหมายมาให้ฝ่ายบริหารยึดถือเป็นหลักเกณฑ์หรือกติกาในการปกครองประเทศ การสร้างดุลยภาพให้มีความเสมอกันในการใช้อำนาจอธิปไตยขององค์กรทั้งสองนี้ คงทำได้ยากตามทฤษฎีแห่งดุลยภาพตามที่กล่าวมาแล้วไว้ในเบื้องต้น ดังจะเห็นได้ว่าการคานอำนาจขององค์กรทั้งสองนี้ ตามระบบรัฐสภาไม่ว่าของประเทศไทย หรือต่างประเทศล้วนแล้วแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เอื้ออำนวยให้การปกครองของรัฐบาลสมัยนั้น ๆ คือ บางสมัยอำนาจของรัฐสภามีมากกว่าฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี แต่บางสมัยฝ่ายบริหารมีอำนาจมากกว่าฝ่ายรัฐสภา เป็นต้น ยิ่งในสมัยปัจจุบันฝ่ายบริหารจะมีอำนาจมากกว่าฝ่ายรัฐสภา และดูเหมือนจะเป็นฝ่ายควบคุมฝ่ายรัฐสภาเอง แม้ประเทศอังกฤษซึ่งเป็นแม่แบบของระบบรัฐสภาก็เป็นเช่นที่กล่าวมานี้ ดังนั้นความจำเป็นของการแบ่งแยกการใช้อำนาจและการสร้างความสมดุลย์ระหว่างองค์กรทั้งสองนี้ จึงมีความสำคัญมาก นอกจากการสร้างความสมดุลย์ดังกล่าวแล้ว ความรับผิดชอบทางการเมืองเป็นหัวใจสำคัญที่จะบ่งบอกว่าการบริหารราชการแผ่นดินเป็นรูปแบบระบบรัฐสภาหรือไม่ ทั้งนี้ดูจากที่การบริหารราชการของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา ถ้าหากฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจ รัฐมนตรีท่านที่ไม่ได้รับความไว้วางใจต้องลาออกหรือลาออกจากตำแหน่งทั้งคณะ ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมือง⁴⁰ ในทำนองเดียวกันการคานอำนาจที่ฝ่ายบริหาร

⁴⁰ โกลินท์ วงศ์สุวรรณ, ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภา และระบบรัฐสภาในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2518), หน้า 22-25.

ใช้ถ่วงดุลย์ฝ่ายนิติบัญญัติที่สำคัญและได้ผลมากคือ การยุบสภา ซึ่งฝ่ายบริหารอาจใช้การขู่ว่าจะยุบสภา หรือการจួយโอกาสยุบสภาของฝ่ายบริหาร เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ ในเมื่อฝ่ายบริหารตกอยู่สถานการณ์ที่ได้เปรียบพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ทำให้การยุบสภาเกิดผลดีต่อฝ่ายบริหารและสามารถกลับเข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศได้ใหม่อีก

การยุบสภาผู้แทนราษฎรของฝ่ายบริหาร กระทำได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 112 "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

การยุบสภาผู้แทนราษฎร ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในเก้าสิบวัน และวันเลือกตั้งต้องกำหนดวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน"

หลังจากที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 นั้นประเทศไทยได้นำรูปแบบ การบริหารราชการแผ่นดินของระบบรัฐสภาอังกฤษมาใช้ เป็นแบบอย่างการบริหารประเทศอยู่จนถึงปัจจุบันนี้ โดยได้บัญญัติรูปแบบระบบรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยซึ่งมีทั้งหมด 14 ฉบับ และมีรัฐสภามาตั้งแต่อดีตจนถึงทุกวันนี้ รวม 26 ชุด ปรากฏว่าฝ่ายบริหารได้ใช้มาตรการควานอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ด้วยการเสนอยุบสภาผู้แทนราษฎรถึง 7 ครั้ง ดังนี้^{๕๐}

การยุบสภาครั้งที่ 1

การยุบสภาครั้งที่ 1 เกิดขึ้นในสมัยรัฐสภาชุดที่ 3 เมื่อวันที่ 11 กันยายน 1481 ซึ่งมีสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว ประกอบด้วยสมาชิก 2

^{๕๐} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 60 ปีแห่งการสถาปนา สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. 2536, หน้า 6, 9, 16, 17, 20-24.

ประเภท คือ สมาชิกประเภทที่ 1 และสมาชิกประเภทที่ 2

สมาชิกประเภทที่ 1 ชุดนี้ปฏิบัติหน้าที่ระหว่างวันที่ 9 ธันวาคม 2480 ถึงวันที่ 11 กันยายน 2481 สิ้นสุดลงโดยการยุบสภาผู้แทนราษฎร อันมีสาเหตุจากการที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติรับญัตติแก้ไขข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับวิธีการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้พิจารณา เพื่อให้รัฐบาลเสนอรายละเอียดตามงบประมาณโดยชัดเจน แต่รัฐบาลไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขได้ จึงยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 11 กันยายน 2481 เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 1 ขึ้นใหม่

การยุบสภาครั้งที่ 2

การยุบสภาครั้งที่ 2 เกิดขึ้นในสมัยรัฐสภาชุดที่ 4 เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2488 รัฐสภาชุดที่ 4 มีสภาเดียวคือสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือสมาชิกประเภทที่ 1 และสมาชิกประเภทที่ 2

สมาชิกประเภทที่ 1 ปฏิบัติหน้าที่ระหว่างวันที่ 12 พฤศจิกายน 2481-15 ตุลาคม 2488 ทั้งนี้ได้มีการขยายเวลาอยู่ในตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 2 ปี โดยพระราชบัญญัติขยายเวลากำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนฯ ซึ่งออกตามรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2488 เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 1 ใหม่

สาเหตุการยุบสภา มาจากสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมที่รัฐบาลเสนอ เพื่อให้ลงโทษผู้ก่อให้เกิดการปกครองลัทธิเผด็จการ

การยุบสภาครั้งที่ 3

การยุบสภาครั้งที่ 3 เกิดขึ้นในสมัยรัฐสภาชุดที่ 13 เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2516 บรรณานุกรมการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 กำหนดให้มีสภาเดียว คือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2515 ปฏิบัติหน้าที่ถึง 16 ธันวาคม 2516

สาเหตุการยุบสภา เนื่องจากหลังเหตุการณ์กบฏวังปาย 14 ตุลาคม 2516 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ลาออกจากตำแหน่ง 288 คน ในวันที่ 16

ธันวาคม 2516 จึงได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

การยุบสภาครั้งที่ 4

การยุบสภาครั้งที่ 4 เกิดขึ้นในสมัยรัฐสภาชุดที่ 15 วันที่ 12 มกราคม 2519 รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2517 กำหนดให้รัฐสภามี 2 สภา คือ วุฒิสภา กับสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ปฏิบัติหน้าที่ระหว่างวันที่ 26 มกราคม 2516-12 มกราคม 2519 สิ้นสุดโดยพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2519

สาเหตุของการยุบสภามาจากสมาชิกสภาผู้แทนฯ ในสังกัดพรรคร่วมรัฐบาลไปสนับสนุนญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

การยุบสภาครั้งที่ 5

การยุบสภาครั้งที่ 5 เกิดขึ้นในสมัยรัฐสภาชุดที่ 20 เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2526 รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2521 กำหนดให้มีรัฐสภา 2 สภา คือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนฯ ชุดนี้ปฏิบัติหน้าที่ระหว่าง 22 เมษายน 2522-19 มีนาคม 2526

สาเหตุของการยุบสภามาจากรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อยายเวลาการใช้บทเฉพาะกาลออกไปอีก 4 ปี

การยุบสภาครั้งที่ 6

การยุบสภาครั้งที่ 6 เกิดขึ้นในสมัยรัฐสภาชุดที่ 21 เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2529 รัฐสภาชุดนี้มี 2 สภา คือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร สภาชุดนี้สิ้นสุดลงโดยการยุบสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 1 พฤษภาคม 2529

สาเหตุของการยุบสภา เนื่องจากสภาผู้แทนฯ ลงมติไม่อนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522, 2526

การยุบสภาครั้งที่ 7

การยุบสภาครั้งที่ 7 เกิดขึ้นในสมัยรัฐสภาชุดที่ 22 เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2531 รัฐสภาชุดนี้มี 2 สภา คือ วุฒิสภา กับสภาผู้แทนราษฎร

สภาชุดนี้ปฏิบัติหน้าที่อยู่ระหว่างวันที่ 27 กรกฎาคม 2529-29 เมษายน 2531 สิ้นสุดโดยการยุบสภาผู้แทนราษฎร อันมีสาเหตุมาจากสภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ในวาระที่ 2 และ วาระ 3 ในวันที่ 28 เมษายน 2531 สมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลอภิปรายคัดค้านร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวและในการลงมติมีสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาล 31 คน ยกมือคัดค้านร่างพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ เป็นเหตุให้รัฐมนตรีของพรรคประชาธิปไตยทั้ง 16 คน ลาออกจากตำแหน่ง เพื่อให้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี แต่พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้ตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 29 เมษายน 2531 เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ ในวันที่ 24 กรกฎาคม 2531

ดังที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าฝ่ายบริหารมีมาตรการสำคัญ คือการยุบสภาผู้แทนราษฎร สาเหตุแห่งการยุบสภานั้นส่วนใหญ่แล้วเกิดปัญหาขึ้นในพรรคซึ่งเป็นรัฐบาลร่วมกัน จากการปฏิบัติของสมาชิกสภาผู้แทนฯที่สังกัดพรรคร่วมรัฐบาล หรือการชิงความได้เปรียบโดยฝ่ายรัฐบาลยุบสภาแล้วได้เปรียบพรรคฝ่ายค้าน เพราะสามารถได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเข้ามาใหม่ และสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ต่อไปอีก ดังนั้นการปฏิบัติดังกล่าวไม่เป็นที่ไปตามการคาดการณ์ในระบอบรัฐสภามากนัก เพราะการยุบสภาในระบอบรัฐสภานั้น จะต้องมีส่วนมาจากความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร หรือจากการที่ฝ่ายบริหารไม่สามารถบริหารราชการให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ให้ประสิทธิภาพได้ หรือความเสื่อมเสียหายเกิดจากการบริหารราชการของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะต้องร่วมรับผิดชอบร่วมกันทั้งคณะรัฐมนตรี กรณีดังกล่าวนี้ ฝ่ายบริหารจะยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ โดยมอบอำนาจอธิปไตยคืนแก่ประชาชน ให้ประชาชนตัดสินใจต่อการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นนั้นต่อไป

จากการศึกษาระบบรัฐสภาของไทยปัจจุบัน พบว่ากฎว่ามาตรการของฝ่ายบริหารที่ใช้การยุบสภาผู้แทนราษฎร เป็นเครื่องมีปฏิบัติกับพรรคฝ่ายค้านหรือบรรดาสมาชิกของรัฐสภาไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนพรรคฝ่ายค้าน หรือพรรครัฐบาลก็ตาม ในอดีตนั้นต่างกลัวการยุบสภา แต่ปัจจุบันพรรคฝ่ายค้านกลับต้องการให้มีการยุบสภา ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะมีเจตนาที่ต้องการเข้ามาแก้ปัญหาโดย

เป็นรัฐบาลเสียเองหรือ ต้องการเข้ามาเป็นรัฐบาลเพื่อหวังประโยชน์อื่นใด นอกจากประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งก็ต้องใช้เวลาเป็นเครื่องพิสูจน์ เพราะตามความเป็นจริงแล้วพรรคการเมืองทุกพรรคต่างก็มุ่งหวังที่จะเป็นรัฐบาล เพื่อเอานโยบายของพรรคไปใช้เป็นแนวทางการบริหารประเทศต่อไป ในทางตรงกันข้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรีบางท่านที่ร่วมเป็นรัฐบาล ดูกลับเหมือนว่ากลัวการยุบสภาเสียเอง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าในการเลือกตั้งแต่ละครั้งยังมีการซื้อสิทธิขายเสียงกันอยู่ หรือก็เป็นเพราะว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สามารถได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนทุกครั้ง มีผลงานเป็นที่ยอมรับของประชาชนหรือทำประโยชน์ให้ประชาชนได้มาก โดยประชาชนไม่ได้สนใจพรรคการเมืองว่าจะเป็นพรรคใด นอกจากสนใจตัวบุคคลผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งมากกว่า ดังนั้นการคาดการณ์ล่วงหน้าของพรรคการเมืองต่าง ๆ ย่อมประเมินเอาได้

4.3 การสร้างประสิทธิภาพการดำเนินงานของระบบรัฐสภาไทยปัจจุบัน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ถึงการดำเนินงานของระบบรัฐสภาไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 นั้นเป็นการดำเนินงานกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินงานฝ่ายบริหาร ด้วยการควบคุม ตรวจสอบ ถ่วงดุลย์ (Check and Balance) ฝ่ายบริหาร ด้วยมาตรการต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วนั้น มาตรการบางอย่างก็ได้ผล บางอย่างก็ได้ผลน้อยหรือไม่ได้ผลเท่าที่ควร ความจริงผู้เขียนยังมีความเชื่อมั่นว่าการปกครองในรูปแบบของระบบรัฐสภาไทยปัจจุบันนี้ คิดว่าเหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่และขนบธรรมเนียมประเพณีไทย มาตรการที่ใช้ในการดำเนินงานที่มีบัญญัติอยู่แล้วในรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2534) นั้นส่วนใหญ่ก็สามารถสร้างประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นในระบบรัฐสภาของไทยได้ เพราะระบบรัฐสภานั้นเป็นระบบที่มีหลักแนวความคิดหลักการแบ่งแยกอำนาจ ตามความคิดเห็นของมองเตสกีเออ และมีหลักแนวความคิดหลักตามทฤษฎีแห่งดุลยภาพ กับทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมือง ตามที่กล่าวมาแล้วในถกเถียงกันนั้น ซึ่งหลักความคิดดังกล่าวเป็นการ

คานอำนาจให้อำนาจจากการตรวจสอบควบคุมในลักษณะที่มุ่งให้ความร่วมมือ มีความสัมพันธ์ถ้อยทีถ้อยอาศัยระหว่างกันรวมทั้งการมีความรับผิดชอบทางการเมือง ซึ่งลักษณะเช่นนี้สอดคล้องกับความรู้สึก และความเป็นไทยในการช่วยเหลือเกื้อกูลกันแต่ทั้งนี้ประสิทธิภาพจะเกิดขึ้นได้นอกจากหลักการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว สิ่งสำคัญที่ควรคำนึงถึงก็คือ ความมีน้ำใจเป็นนักกีฬา รู้เขารู้เราไม่ใช่มุ่งแต่จะโค่นล้างทำลายกัน ผลเสียหายก็ตกอยู่กับประเทศชาติและประชาชน การสร้างประสิทธิภาพการคานอำนาจของระบบรัฐสภาไทยปัจจุบันนั้น ขอแยกพิจารณา ดังนี้

ก. ให้มีการลงมติความไว้วางใจ การแถลงนโยบายของฝ่ายบริหาร ก่อนที่ฝ่ายบริหารจะเข้าบริหารราชการแผ่นดินนั้น เมื่อคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว จะต้องมีการลงมติความไว้วางใจ โดยแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ดังนี้ มาตรา 165 คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยมีการลงมติความไว้วางใจ

การที่คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายและให้รัฐสกาลงมติ ความไว้วางใจ นั้นมีความสำคัญมาก เพราะเป็นการที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องคานอำนาจโดยทวนควบคุมตรวจสอบนโยบายของรัฐในชั้นแรก เสียก่อน เนื่องจากนโยบายการบริหารประเทศนั้นมีความสำคัญในการแสดงทิศทาง จุดประสงค์ และเจตนาที่แท้จริงของรัฐบาลจะไปในวิถีทางใด ตรวจสอบความละเอียดรอบคอบของฝ่ายบริหารในการศึกษาข้อมูล และการเตรียมการตั้ง แต่ยังไม่ได้เข้ามาเป็นฝ่ายบริหาร คือการเตรียมความพร้อมของพรรคการเมืองที่พร้อมจะเป็นรัฐบาล

จากทฤษฎีการวิเคราะห้รัฐชนวนุญา กับก่อน ๆ และทฤษฎีการคณะรัฐบาลชุดต่าง ๆ ตั้งแต่อดีตเป็นต้นมาตามที่ได้นำมากล่าวไว้ตอนต้นนั้นจะเห็นได้ว่าคณะรัฐบาลส่วนมากแล้วมีการลงมติความไว้วางใจในนโยบายที่รัฐบาลแถลง โดยเห็นความสำคัญของนโยบายที่จะแนวนโยบายในการบริหารประเทศ และคณะรัฐบาลทุกชุดก็ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาทั้งสิ้น แต่ระยะหลังต่อมาจากเหตุการณ์ในสมัย ม.ว.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีการแถลงนโยบายไม่

ได้รับความไว้วางใจ มีผลให้คณะรัฐมนตรีต้องกลายเป็นรัฐบาลรักษาการไป ทั้งนี้ เนื่องจากสาเหตุแย่งชิงกันเป็นผู้นำในการจัดตั้งรัฐบาล และจากเหตุการณ์ทั้งการ เมืองไทยและต่างประเทศที่ต้องการฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง ไม่ต้องหวาดกลัว พรรคการเมืองฝ่ายค้าน ดังนั้นรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2521 เป็นต้นมาจนถึงฉบับ ปัจจุบันจึงไม่มีการลงมติความไว้วางใจในการแถลงนโยบาย จึงทำให้ความสำคัญ ในการแถลงนโยบายขาดความสำคัญทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะ พรรคการเมืองฝ่ายค้าน การแก้ไขรัฐธรรมนูญฯให้มีการลงมติความไว้วางใจจึง ควรที่จะนำมาปฏิบัติเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน แม้ระบบรัฐสภาต่างประเทศ เช่น อังกฤษ เยอรมันฯ ญี่ปุ่น มีการแถลงนโยบายโดยมี การลงมติความไว้วางใจจากรัฐสภา ในกรณีของเยอรมันนั้น มีรัฐธรรมนูญกำหนด ไว้เลยว่า ให้นายกรัฐมนตรียืนยันความไว้วางใจจากสภาผู้แทน และกรณีสภาผู้ แทนราษฎรไม่ยืนยันความไว้วางใจนายกรัฐมนตรีมีสิทธิขอให้ประธานาธิบดียุบสภา ภายใน 20 วัน และสิทธิการยุบสภาจะสิ้นสุดเมื่อได้เลือกนายกรัฐมนตรีใหม่แล้ว หรืออย่างเช่น ญี่ปุ่น นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายก่อนที่จะเข้า บริหารราชการแผ่นดิน เมื่อได้รับความไว้วางใจแล้วจากรัฐสภาแล้ว จึงจะ บริหารประเทศต่อไปมีกำหนดตามวาระ 4 ปี

ข. ให้การตอบกระทู้ถามได้ตามกระทู้ มีความรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ และมีการตั้งกระทู้สด

การตั้งกระทู้ถามตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2534 มาตรา 149 กำหนดให้สมาชิกรัฐสภาทุกคนทั้งสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนฯ มีสิทธิตั้ง กระทู้ถามได้ แต่เนื่องจากการตั้งกระทู้ถามมีมาก การตั้งกระทู้ถามได้ง่าย แต่มี ขั้นตอน ระเบียบมาก การกำหนดตอบกระทู้ไม่แน่นอน อีกทั้งการที่ กำหนดเวลา และจำนวนกระทู้ที่บรรจุเข้าที่ประชุมมีเพียง 5 กระทู้เท่านั้น ยกเว้นกระทู้ด่วน หรือสำคัญอาจบรรจุให้มากกว่านี้ จากกาที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้มาตรการตั้งกระทู้ถาม เพื่อเป็นการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารนั้นขาดประสิทธิภาพ ด้วยเหตุผลหลาย อย่าง ๆ ที่กล่าวแล้วจึงทำให้ผู้ตอบกระทู้คือฝ่ายบริหาร และผู้ตั้งกระทู้คือฝ่ายนิติ บัญญัติ ไม่เห็นความสำคัญ ซึ่งทำให้เห็นการประชุมสภาสำคัญน้อยลงไป ขาดการ กระทือร้อนรน และที่สำคัญมีผู้ที่ยื่นกระทู้ถาม พอถึงเวลาที่จะตอบกระทู้ที่ถาม

ปรากฏว่าเจ้าของกระทู้ไม่อยู่ในที่ประชุมสภา จึงทำให้กระทู้นั้นตกไป

1) กระทู้ที่ถามที่บรรจุตามวาระการประชุม

การตั้งกระทู้ถามและการตอบกระทู้ถามเพื่อให้เกิดความคล่องตัว และเกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายบริหารราชการที่มีผลดีต่อประเทศชาติ จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังนี้

ก. สมาชิกที่จะเสนอกระทู้ถามได้นั้น จะต้องทำเป็นหนังสือและต้องมีสมาชิกแห่งสภาเดียวกันรับรองอย่างน้อย 5 คน ทั้งนี้เพื่อให้เพื่อนสมาชิกได้มีโอกาสทราบและอาจให้ข้อคิดเห็นหรือทราบว่าเป็นกระทู้เรื่องอะไร และถ้าเป็นกระทู้ที่เพื่อนสมาชิกอาจมีเหมือนกันหรือเรื่องก็จะได้ไม่ต้องตั้งกระทู้ให้ซ้ำกัน และเพื่อป้องกันการตั้งกระทู้ที่ไม่มีสาระสำคัญแต่เป็นการตั้งกระทู้เพื่อเป็นการหาเสียงให้กับตนเอง

ข. ต้องจัดลำดับความสำคัญของกระทู้ และเลือกเหตุการณ์ที่เร่งด่วนต้องการคำตอบก่อน และการเลือกสถานที่ตอบ ควรพิจารณาดังนี้

1. กระทู้ถามที่มีความสำคัญที่สุด เพราะเกี่ยวกับนโยบายหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะของประชาชน เช่น กระทู้ที่เกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินของประชาชน การทำถนน ทำทางด่วน ฯลฯ จำเป็นต้องรีบตอบในที่ประชุมสภา และให้มีการถ่ายทอดวิทยุโทรทัศน์ด้วย

2. กระทู้ถามที่มีความสำคัญรองลงมา และสามารถใช้เวลาตอบได้หลายวันกว่ากระทู้ตามข้อ 1 ก็ให้นำไปตอบในราชกิจจานุเบกษา

ค. กำหนดจำนวนกระทู้ที่ชำระเบี้ยวาระการประชุม ให้มีจำนวนมากกว่าที่กำหนดว่า 5 กระทู้นั้น ควรให้มากกว่าอาจจะเป็น 10 กระทู้ เพราะจากการศึกษาสถิติการตอบกระทู้ตามที่ได้เคยกล่าวไว้แล้วตอนต้นนั้นว่า สถิติกระทู้ถามตั้งแต่ 4 สิงหาคม 2529 - 29 เมษายน 2531 มีกระทู้ถามถึง 754 กระทู้ รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบตอบไปแล้วจำนวน 332 กระทู้ จึงแสดงว่าการตอบกระทู้ได้ไม่ถึงครึ่ง

ง. การกำหนดเวลาในการตอบกระทู้ในที่ประชุมสภา ควรกำหนดเวลาลงไปว่าการตอบกระทู้ ๆ หนึ่งใช้เวลา 10 ถึง 15 นาที ส่วนจะมากไปกว่านั้นก็ให้อยู่ในดุลยพินิจของประธานสภาผู้แทนฯ เป็นผู้พิจารณาความเหมาะสม

ที่กำหนดไว้เพื่อว่าจะได้ตอบกระทู้ได้มากขึ้น

จ. แก้ไขข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ในส่วนที่เกี่ยวกับขั้นตอนในวินิจฉัยกระทู้ถามของประชาชนสภาในกรณีที่ว่า เมื่อประชาชนสภาวินิจฉัยกระทู้ถามเสร็จแล้วให้เลขาธิการรัฐสภาแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ทราบภายใน 15 วัน นับแต่ที่ได้รับกระทู้นั้น เห็นควรแก้ไขให้ระยะเวลาสั้นเข้ามา ควรเป็นภายใน 7 วัน การแจ้งผลให้ทราบนั้นให้กำหนดเป็นระเบียบไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรว่าให้ผู้ตั้งกระทู้มารับทราบผลการพิจารณากระทู้ที่ถามที่รัฐสภาภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับกระทู้ถาม และเมื่อครบ 7 วัน นับแต่ที่ได้รับกระทู้ถามให้ประชาชนสภาแจ้งให้รัฐมนตรีตอบกระทู้ถามภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบการตั้งกระทู้นั้น ๆ

ฉ. สิทธิของรัฐมนตรีที่จะไม่ตอบกระทู้ถามเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์ของแผ่นดิน ตามมาตรา 149 วรรคแรก การที่ต้องพิจารณาว่าปัญหาเกี่ยวกับกระทู้ถามเช่นไร เป็นปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ควรจะตีความโดยเคร่งครัดไม่ควรจะตีความขยายจนไม่มีขอบเขตแน่นอนและการวินิจฉัยว่าปัญหาเช่นไร เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ก็ควรจะให้ประชาชนสภาผู้แทนราษฎรหรือถ้าเป็นกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภาก็ควรให้ประชาชนรัฐสภาเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดว่าปัญหาเช่นว่านั้นเป็นอย่างไร มีขอบเขตจำกัดความแค่นี้ และดุลพินิจอื่น ๆ ตามที่เห็นควร

ช. ปรับปรุง ขยายหน่วยงานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับกระทู้ที่ปัจจุบันเป็นแผนงานกระทู้ กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ควรขยายให้เป็นกองกระทู้ถาม จะทำให้การบริการตอบกระทู้ถามจะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ซ. ให้นำวิธีการตั้งกระทู้สดถามรัฐมนตรี ซึ่งปัจจุบันมีประเทศอังกฤษ และออสเตรเลีย ได้ใช้การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในที่ประชุมสภา ซึ่งนับว่าได้ผลเป็นที่น่าพอใจ

2) กระทู้สด (ไม่ต้องบรรจุตามวาระการประชุม)

วิธีการตั้งกระทู้สดของประเทศอังกฤษและออสเตรเลีย นั้น มีลักษณะอย่างเดียวกันเป็นส่วนใหญ่ สดแยกอภิปราย ดังนี้

ลักษณะของกระทู้สด มีลักษณะหรือการตั้งกระทู้เหมือนกับการตั้งกระทู้ทั่ว ๆ ไป

การเสนอกระทู้สด สามารถเสนอได้ในการประชุม โดยไม่ต้องมีการบรรจุเข้าวาระไว้ล่วงหน้า ผู้ใดจะถามอย่างไรก็ได้ จะถามก็กระทู้ก็ได้ไม่ห้าม สามารถถามได้ทันทีเมื่อเข้าที่ประชุมสภา

กำหนดระยะเวลาตอบกระทู้ กำหนดไว้เฉพาะ 1 ชั่วโมงต่อการประชุมสภาครั้งหนึ่ง

การตอบกระทู้ของรัฐมนตรี รัฐมนตรีจะตอบหรือไม่ก็ได้แต่ต้องให้เหตุผล แต่การที่รัฐมนตรีไม่ตอบหรือขอตอบหรือขอศีกาก่อนแล้วจึงจะตอบนี้ เป็นการทำให้รัฐมนตรีขาดความเชื่อถือ เพราะรัฐมนตรีต้องพร้อมที่จะตอบทุกกระทู้ที่ถามได้

ประเภทของการตั้งกระทู้ มีผู้ตั้ง 2 ประเภทคือ

1. กระทู้ที่ถามโดยสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายค้าน
2. กระทู้ที่ถามโดยสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล

ข้อแตกต่างของการตั้งกระทู้ถามทั้งสองประเภทนี้ คือ ถ้าเป็นการตั้งกระทู้จากสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายค้านนั้น การตั้งกระทู้จะเป็นลักษณะตรวจสอบหรือตั้ง ๆ ที่รู้ปัญหาจากกระทู้ที่ถามนั้นแล้ว แต่ก็ตั้งกระทู้เพื่อถือโอกาสหาเสียงไปด้วย

ส่วนกระทู้ที่ตั้งโดยสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล การตั้งกระทู้ก็เพื่อจะสร้างชื่อเสียงให้กับรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายเดียวกัน การตอบกระทู้รัฐมนตรีย่อมทราบอยู่แล้วว่าจะตอบอย่างไร ที่กล่าวต่อนั้นมีทั้งส่วนดีส่วนเสียอยู่ที่ความสำนึกทางการเมืองของแต่ละคน

กระทู้สดที่กล่าวมานี้ มีการถ่ายทอดสดออกทางโทรทัศน์ เพื่อให้ประชาชนได้ชมและรับฟัง แต่มีข้อสังเกตอยู่ว่า

กระทู้สดที่ถามโดยสมาชิกสภาผู้แทนนั้น จะมีการถ่ายทอดสดทุกครึ่ง แต่สำหรับกระทู้สดที่ถามโดยวุฒิสภานั้น จะบันทึกเทปแล้วนำออกอากาศทางโทรทัศน์ภายหลังด้วยเหตุที่ว่า เวลาที่จะถ่ายทอดสดการถามกระทู้สดของวุฒิสภานั้น เป็นเวลาเดียวกับทางทีวีมีรายการการ์ตูนสำหรับเด็ก จึงมีผู้สนใจฟัง

กระตู่สุดท้ายโดยวุฒิสมาชิก จำนวนน้อย (ที่ผู้เขียนกล่าวมาทั้งหมดนี้ ก็ได้รับการอนุเคราะห์ความรู้กระตู่สุดท้ายจากท่านผู้อำนวยการกองวิเทศสัมพันธ์ สมพล วัฒนพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร)

ค. การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ (โดยแก้ไขมาตรา 150 วรรคท้าย ให้สมาชิกสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายฯได้

การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะนี้ นับว่าเป็นมาตรการสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติที่ใช้ คานอำนาจฝ่ายบริหาร ซึ่งรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2534 มาตรา 150 ให้กระทำได้ แต่การขอเปิดอภิปรายนั้น ไม่ง่ายนักสำหรับพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนฯ จำนวนน้อย เพราะจะต้องใช้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนฯ ไม่น้อยกว่า หนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร คือต้องมีจำนวนถึง 72 คน จึงจะขอเปิดอภิปรายฯได้ ยิ่งกว่านั้นตามมาตรา 150 วรรคท้าย รัฐธรรมนูญยังบัญญัติ "ในกรณีที่มีมติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติ ขอเปิดอภิปรายนั้นเป็นอันหมดที่จะเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะตลอดสมัยประชุมนั้น"

จากการที่ยกรัฐธรรมนูญ มาตรา 150 มาดู จะเห็นว่าบทบัญญัติ ในวรรคแรกนั้น รัฐธรรมนูญไม่เปิดกว้างกลั้วการเปิดอภิปรายฯจากฝ่ายนิติบัญญัติ ถ้าไม่บัญญัติกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้ที่จะขอเปิดอภิปรายฯนั้น บทบัญญัติดังกล่าวนี้ ผู้เขียนมีความเห็นด้วย เพราะถ้าไม่กำหนดไว้เช่นนี้ก็จะเป็นช่องว่างให้บรรดา สมาชิกสภาฯ ต่างก็ใช้เวทีของสภาเป็นที่หาเสียงและปัญหาความวุ่นวายจะมีตามมา เพราะตามประวัติศาสตร์ มาตรการนี้ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงหรือล้มล้างฝ่ายบริหารได้เลย อย่างดีก็เป็นการอภิปรายให้ประชาชนได้ยินได้ฟัง และให้ประชาชนใช้วิจารณญาณว่าจะเชื่อฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้าน แต่ถึงอย่างไร การเปิดอภิปรายฯในแต่ละครั้งก็สร้างความเจ็บปวดให้ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน แต่ที่สำคัญฝ่ายรัฐบาลจะต้องระมัดระวังในการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น และด้วยความรอบคอบ เพื่อมิให้ฝ่ายค้านเกิดโอกาสเปิดอภิปรายฯในโอกาสต่อไป การเปิดอภิปรายฯ

ในแต่ละครั้ง สมาชิกสภาผู้แทนฯบางท่านจะถือโอกาสเอาเรื่องส่วนตัวของรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายนั้นอยู่แทบทุกครั้ง ประกอบกับรัฐธรรมนูญให้ออกสิทธิบางเรื่องคุ้มครองตามมาตรา 125 ที่สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้

แต่ในกรณีตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 150 วรรคท้ายตามที่กล่าวแล้วนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่ารัฐธรรมนูญสมควรจะเปิดกว้าง โดยเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนฯที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายฯแล้วมติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภานั้น หมดยกข้อยกเว้นที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายฯนั้น เห็นควรแก้ไขให้เปิดโอกาสเสนอชื่อขอเปิดอภิปรายได้ เนื่องจากสมาชิกพรรคฝ่ายค้านนั้นมีน้อยอยู่แล้ว การขอเปิดก็ต้องใช้ส.ส. ถึง 72 คน สร้างความยุ่งยากอยู่แล้ว ครั้นพอเปิดได้ ก็หมดสิทธิที่จะขอเปิดใหม่ ก็เป็นที่รู้กันอยู่แล้วว่าการลงมติ ภายหลังถัดจากวันอภิปรายฯแล้วเสียงสนับสนุนฝ่ายรัฐบาลก็มีมากกว่าฝ่ายค้าน ได้รับความไว้วางใจทุกครั้ง การเปิดโอกาสให้ฝ่ายค้านอภิปรายฯก็เป็นการวัดกันระหว่างฝ่ายค้านและรัฐบาล ถ้าฝ่ายค้านไม่จ้องจะล้มล้างรัฐบาลก็จะเป็นประโยชน์ เป็นการดีเพื่อก่อ ฝ่ายบริหารรวมทั้งข้าราชการประจำก็ต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพขึ้น เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐมนตรีที่เป็นเจ้ากระทรวงอยู่ต้องเดือดร้อน รวมทั้งพยายามหาข้อมูลต่างๆให้กับฝ่ายบริหาร และที่สำคัญประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินจากการได้ยินได้ฟัง ถ้าหากมีการถ่ายทอดทางวิทยุ และโทรทัศน์ สร้างความสนใจทางการเมืองแก่ประชาชน แต่ประสิทธิภาพของการเปิดอภิปรายฯ ซึ่งเป็นมาตรการที่จะสร้างประสิทธิภาพให้ได้ดี ต่อเมื่อทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายค้านมีเจตนาที่แท้จริงเพื่อประชาชน

ความสำคัญของการเปิดอภิปรายฯทั่วไปโดยมีการลงมติ การเปิดอภิปรายฯทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ เป็นมาตรการการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในขั้นสุดท้าย ที่เป็นวิธีที่ดีที่สุดที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้คานอำนาจของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎรจะเลือกใช้มาตรการหรือวิธีนี้ก็ต่อเมื่อ ได้ดำเนินการโดยวิธีอื่นมาแล้ว แต่ไม่สามารถใช้คานอำนาจของฝ่ายบริหารได้ผลดีพอเหมือนมาตรการนี้ แต่ถึงอย่างไรก็ตามแม้ว่า

รัฐธรรมนูญฯจะเปิดกว้างให้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้ตามที่กล่าวแล้วนั้น ก็
จะยังไม่ง่ายนัก ที่สมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายค้าน จะคิดเปิดอภิปรายทั่วไปฯ
เพราะจะต้องดูความเหมาะสมกับสถานการณ์ และสอดคล้องกับความต้องการและ
ความเลื่อมใสของประชาชนที่มีต่อพรรคฝ่ายค้านด้วย เนื่องจากการเปิดอภิปรายฯ
อาจเป็นได้ทั้งผลดีหรือผลเสียแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คือทั้งฝ่ายผู้เสนอขอเปิดอภิปราย
ทั่วไปฯและฝ่ายรัฐบาล เปรียบเสมือนดาบสองคมที่จะเป็นเครื่องบันทึกเสถียร
ภาพของรัฐบาล และเสถียรภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะภาพรวม
ของพรรคฝ่ายค้าน ที่ประชาชนเข้าใจกันว่าพรรคฝ่ายค้านไม่หวังดีต่อรัฐบาล ต้อง
การล้มล้างรัฐบาล ยิ่งพรรคการเมืองฝ่ายค้านไม่ว่าในอดีตหรือปัจจุบันส่วนใหญ่
แล้วยังขาดความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพในการเป็นพรรคฝ่ายค้าน

การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นราย
บุคคลหรือทั้งคณะ เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการปกครองในระบบรัฐสภา เพราะวิธี
การดังกล่าวนี้เป็นเครื่องมือที่ใช้คานอำนาจฝ่ายบริหารด้วยการควบคุม ตรวจสอบ
และถ่วงดุลย์ (Check & Balance) อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร
ให้อยู่ในภาวะที่สมดุลหรือเกิดดุลยภาพที่น่าเป็นไปได้มากที่สุด ถึงแม้ในประวัติ
ศาสตร์การเมืองไทยยังไม่เคยมีการลงมติหลังจากการเปิดอภิปรายทั่วไปฯ เสร็จ
สิ้นแล้วจะทำให้ พรรคฝ่ายค้านชนะฝ่ายรัฐบาลสักครั้งก็ตาม แต่ผลจากการเปิด
อภิปรายทั่วไปฯนั้นก็อาจเป็นสาเหตุประกอบ ที่ทำให้เกิดการยุบสภาของฝ่ายบริหาร
ได้ดังอดีตที่ได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้น แต่ถึงแม้ว่าไม่ถึงขั้นที่ทำให้ฝ่ายบริหาร
ยุบสภา การเปิดอภิปรายทั่วไปฯนั้นเป็นผลดีมากกว่าที่ทำให้สภามีโอกาสซักถามข้อ
ข้องใจได้อย่างกว้างขวาง รัฐบาลก็มีโอกาสได้แถลงข้อเท็จจริง เป็นต้น

การเสนอญัตติเปิดอภิปรายเพื่อลงมติ ไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็น
รายบุคคลหรือทั้งคณะ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 137 วรรคสาม "ในกรณีที่มติ
ไม่ไว้วางใจ มีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้
แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้นเป็นอัน
หมดสิทธิ์ที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี
เป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะอีกตลอดสมัยประชุมนั้น"

บทบัญญัติดังกล่าวนี้ เพิ่งจะมีขึ้นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 เท่านั้น ก่อนหน้านั้นไม่มีข้อจำกัดดังกล่าว เหตุที่มีการเพิ่มบทบัญญัติข้างต้นเข้าไปในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ก็เพราะฝ่ายบริหารไม่ต้องการให้มีการเสนอญัตติเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจบ่อยเกินไป แต่ข้อจำกัดนี้ไม่เคยมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศอื่น ๆ ที่มีการปกครองในระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ มาตรการนี้จึงเป็นมาตรการหนึ่ง ที่มีขึ้นเพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง สามารถทำทลายอำนาจของฝ่ายบริหารได้ และต้องการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้แก่ระบบกึ่งประชาธิปไตย นั้นเอง⁵¹

ง. การเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการ

ตามที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 153 วรรคแรก ได้บัญญัติให้วุฒิสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมอบหมาย หรือกระทำกิจการใด ๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภาตามเวลาที่สภากำหนด และให้มีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือกิจการที่กระทำอยู่

จากบทบัญญัติตามมาตรา 153 วรรคแรก ที่กล่าวนี้ จะเห็นได้ว่า จากข้อความที่บัญญัติไว้ ไม่มีการให้อำนาจเสร็จเด็ดขาดแก่คณะกรรมการที่จะสามารถเอาโทษหรือใช้วิธีการใดที่จะบังคับให้บุคคลผู้นั้นต้องส่งเอกสารหรือมาพบคณะกรรมการ ตามที่คณะกรรมการร้องขอ และจากการวิเคราะห์จากการที่คณะกรรมการได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตราดังกล่าวแล้ว ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน จึงเห็นสมควรแก้ไขบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว เพิ่มอำนาจของคณะกรรมการทั้งคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญ ให้มีบทลงโทษทางวินัยหรือโทษทางอาญาแก่ผู้ไม่ปฏิบัติตามได้ เช่น

⁵¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรนิติบัญญัติ, กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิคอนวลาดาเดินเนาว่า, 2529, หน้า 1-21.

ให้มีความผิดทางวินัย โดยคณะกรรมการเสนอความเห็นการลงโทษทางวินัยให้ประธานสภาทราบ เพื่อให้ประธานสภาดำเนินการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคณะกรรมการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาของตนเองต่อไป หรือกำหนดเพิ่มอำนาจไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย โดยให้คณะกรรมการสามารถพิจารณาเอาผิดในทางอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนได้ในฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงาน เป็นต้น

และจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 153 วรรคแรก ข้อบัญญัติที่ว่า คณะกรรมการที่กล่าวนี้อาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือกิจการที่กระทำอยู่นั้นได้ "จากบทบัญญัติที่ว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือกิจการที่กระทำอยู่นั้นได้ควรจะบัญญัติให้ครอบคลุมลงไปอีกว่า" . . การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือ เรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นหรือกิจการที่กระทำอยู่นั้นได้ และคณะกรรมการมีอำนาจเสนอโทษทางวินัยหรือโทษทางอาญาได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แก่บุคคลที่ไม่ปฏิบัติตาม"

จากที่กล่าวนี้ เป็นการเพิ่มคำว่า สอบสวนหรือศึกษา และเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการเสนอโทษแก่ผู้ไม่ปฏิบัติตาม สำหรับโทษทางอาญาก็ใช้โทษตามประมวลกฎหมายอาญา ส่วนโทษทางวินัยก็ให้ใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ หรือพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่ให้บทลงโทษทางวินัยไว้ ส่วนขั้นตอนในการปฏิบัติก็ให้คณะกรรมการเสนอความเห็น สมควรลงโทษสถานใดต่อประธานสภา และให้ประธานสภาเสนอไปยัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของผู้ไม่ปฏิบัติตามคณะกรรมการร้องขอ พิจารณาสั่งการลงโทษทางวินัยต่อไป ส่วนโทษทางอาญานั้นให้ประธานสภาส่งเรื่องไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการต่อไป

จ. การพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 146 วรรคแรก กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาให้เสร็จสิ้นภายในเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร กำหนดเวลาดังกล่าวนี้ จะเห็นว่ามีเวลาไม่มากในการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนฯ แต่เนื่องจากความจำเป็นที่ฝ่ายบริหารจะตั้งใช้เงินงบประมาณเพื่อเอาไป

พัฒนาประเทศโดยเร็ว ซึ่งปัญหาเรื่องกำหนดระยะเวลานี้ก็ควรบัญญัติไว้อย่างเต็ม ซึ่งถ้าสภาผู้แทนราษฎรได้มีการพัฒนา จนสามารถเป็นแหล่งข้อมูลที่พร้อมสรรพพร้อม ทั้งมีสิ่งอำนวยความสะดวกและมีบุคลากรและเงินงบประมาณพอเพียง จนเกิดประสิทธิภาพในการทำงานกิจการของรัฐสภาเมื่อใด การสร้างประสิทธิภาพในการควบคุม งบประมาณรายจ่ายประจำปี ตลอดจนงบประมาณในด้านอื่น ๆ รัฐสภาจะสามารถ ควบคุมได้อย่างถูกต้องและเกิดความยุติธรรมในการเพิ่ม ลด หรือตัด ทอนเงินงบ งบประมาณ ตลอดจนการยุบเลิก เพิ่มเติม รวมหรือขยายหน่วยงานต่างที่จำเป็นและ ไม่จำเป็น เป็นต้น และการพิจารณาของสภาผู้แทนฯ สามารถลดเวลาจาก 90 วันลงเหลือน้อยกว่าที่กำหนดนี้ได้ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการของ ฝ่ายบริหารที่สามารถนำเงินงบประมาณไปใช้ได้เร็วขึ้นกว่าเดิม เป็นการสร้าง ประสิทธิภาพทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่ถูกต้องตามระบบ รัฐสภา

การสร้างประสิทธิภาพในการควบคุมด้านงบประมาณนั้นกระทำได้อีกประการหนึ่งคือ การให้รัฐสภามีความเป็นอิสระในการพิจารณางบประมาณใน ส่วนที่เกี่ยวกับกิจการของสภาผู้แทนราษฎรได้เอง โดยไม่ต้องให้สำนักงานงบประมาณ มากำหนดงบประมาณให้

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอนะ

สรุปผลการวิจัย

รัฐสภา เป็นองค์กรที่มีความสำคัญที่สุดที่เป็นตัวแทนของประชาชน เป็นที่พึ่งและเป็นที่ให้อะไรหลายสิ่งหลายอย่างแก่ประชาชน เป็นสถานที่รับทราบรับรู้ และแจ้งสิ่งต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนของประชาชนสะท้อนกลับไปยังประชาชนเช่นกัน ตัวแทนของประชาชนที่ได้รับการคัดเลือกหรือแต่งตั้งมาจากประชาชน และผู้นำฝ่ายบริหารนั้นก็คือ สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต่างก็มาทำหน้าที่ทั้งในด้านออกกฎหมาย กลั่นกรองกฎหมาย ควบคุมฝ่ายบริหารด้วยการตรวจสอบ ถ่วงดุลย์ไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจเกินขอบเขตและรัฐสภายังต้องให้ความเห็นชอบในเรื่องต่าง ๆ ที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

การบริหารราชการแผ่นดินของไทยใช้รูปแบบระบบรัฐสภา ซึ่งถือหลักว่ารัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายบริหาร เพราะรัฐสภาเป็นตัวแทนของประชาชน ทำทุกสิ่งทุกอย่างเพื่อประชาชน ตามที่กล่าวแล้วนั้น ระบบรัฐสภาถือหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยให้องค์กรต่าง ๆ แยกหน้าที่กัน โดยสร้างดุลยภาพให้สมดุลกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายบริหาร ส่วนฝ่ายตุลาการนั้นต้องแยกออกไปให้เป็นอิสระโดยไม่มีองค์ใดหรือฝ่ายใดเข้ามาก้าวร้าว เพราะองค์กรตุลาการเป็นองค์กรที่รักษาสถิติและเสรีภาพและให้ความยุติธรรมแก่ทุกฝ่ายและประชาชนทั่วไป

เนื่องจากฝ่ายบริหารนับวันแต่จะยิ่งมีอำนาจมากขึ้นด้วยปัจจัยเอื้ออำนวยหลายอย่าง ไม่ว่าจะเป็นความเจริญทางเทคโนโลยี วิทยาการสมัยใหม่ และที่สำคัญปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วแต่มีความยุ่งยากซับซ้อน จำเป็นฝ่ายบริหารต้องมีความพร้อมหลายด้าน และปรากฏว่าฝ่ายบริหารมีความพร้อมในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นบุคคลากรคือ ข้าราชการประจำ เครื่องมืออุปกรณ์ การเงิน การบริหาร ฯลฯ แล้วแล้วฝ่ายบริหารมีแล้วทั้งสิ้น สถานการณ์ต่างเอื้ออำนวยฝ่ายบริหารนับ

วันแต่จะมากยิ่งขึ้น และดูเหมือนว่า ฝ่ายบริหารจะเป็นฝ่ายควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติไปแล้ว สิ่งเกิดได้อำนาจในการตรากฎหมายซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยสภาผู้แทนราษฎร โดยมีวุฒิสภาช่วยกลั่นกรอง แต่ผลกลับกลายเป็นว่า ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถทราบข้อเท็จจริง รายละเอียดเกี่ยวกับการที่จะออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องต่าง ๆ เช่นเป็นเรื่องเกี่ยวกับทางการเงิน หรือเกี่ยวกับการบริหารราชการของแผ่นดิน จำเป็นจะต้องให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ตรากฎหมายออกมาใช้เพื่อความคล่องตัวหรือเป็นไปตามความประสงค์ของฝ่ายบริหาร ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายได้ในลักษณะกว้าง ไม่ครอบคลุมหรือกำหนดตายตัว เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถออกกฎหมายออกมาเพื่อส่วนการปฏิบัติในรายละเอียด ด้วยลักษณะเช่นนี้ ฝ่ายบริหารจึงดูเหมือนว่ามีอำนาจมากและใช้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนกฎหมายที่ตราออกโดยฝ่ายบริหาร และตามที่ปรากฏมา การตรากฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายบริหารจะได้รับอนุมัติจากรัฐสภาแทบทุกเรื่อง ตรงกันข้ามฝ่ายนิติบัญญัติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอกฎหมายนั้นยากกว่าฝ่ายบริหารคือถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเงิน หรือการภาษีอากรต้องได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี และการเสนอกฎหมายต่าง ๆ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีสมาชิกลงชื่อรับรองและจะต้องพรรคการเมืองของ ส.ส. ผู้นั้นมีมติให้เสนอร่างกฎหมายนั้น ๆ ได้ต่างกับคณะรัฐมนตรี เพียงแต่มติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบก็เสนอได้

เนื่องจากมีข้อกำหนดบางอย่างที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ และมีปัจจัยอื่น ๆ ที่สนับสนุนให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากขึ้น ดังนั้นมาตรการต่าง ๆ ที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้เป็นเครื่องมือลดอำนาจ เพื่อควบคุม ตรวจสอบฝ่ายบริหาร จึงไม่ได้ผลเท่าที่ควร แม้แต่การที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องการลดอำนาจหรือตรวจสอบรัฐบาลด้วยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้ถือว่าใช้ลดอำนาจฝ่ายบริหารอย่างได้ผล เพราะถ้าฝ่ายรัฐบาลได้รับเสียงสนับสนุนไม่เกินกึ่งหนึ่งลงจำนวน ส.ส. ที่มีอยู่ทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ถือว่าฝ่ายรัฐบาลไม่ได้รับความไว้วางใจ มีผลให้รัฐมนตรีต้องลาออกหรือลาออกทั้งคณะ แต่ตั้งแต่สมัยรัฐบาลในอดีต จนถึงปัจจุบันปรากฏว่า รัฐบาลได้รับความไว้วางใจทุกครั้ง ที่เป็นเช่นนี้เพราะรัฐบาลประกอบ

ด้วยเสียงส่วนใหญ่ในสภา การเปิดอภิปรายฯ ดังกล่าวจึงลดความสำคัญลงกลายเป็นเวทีที่หาเสียงหรืออภิปรายเป็นพิธี มาตรการอื่น ๆ ก็เช่นกัน ไม่ว่าจะการตั้งกระทู้ถาม การตั้งคณะกรรมการควบคุม หรือการแถลงนโยบายที่ฝ่ายบริหารจะต้องแถลงก่อนที่จะบริหารราชการแผ่นดิน แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและรัฐธรรมนูญตั้งแต่ ฉบับปี พ.ศ. 2521 ได้บัญญัติไว้ ให้ไม่ต้องมีการลงมติไว้วางใจหลังจากแถลงนโยบายแล้วแต่อย่างใด จึงทำให้มาตรการดังกล่าวขาดความสำคัญ และรับผิดชอบทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนพรรคฝ่ายค้าน

ข้อเสนอแนะ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ประสิทธิภาพในการควบคุมอำนาจฝ่ายบริหาร ไม่ได้ผลพอเพียง จำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในบางบทที่บัญญัติไว้ เพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถใช้มาตรการควบคุมอำนาจดังกล่าวแล้วให้มีประสิทธิภาพขึ้น

นอกจากนี้ต้องมีการพัฒนา ปรับปรุงประสิทธิภาพโครงสร้างภายในของรัฐสภา ให้เป็นแหล่งข้อมูลและพร้อมด้วยปัจจัยอื่น ๆ ดังเช่นที่ฝ่ายบริหารได้มี ซึ่งแม้ว่าความพร้อมจะมีไม่ถึงขนาดฝ่ายบริหาร แต่ก็ต้องพัฒนาปรับปรุงให้ใกล้เคียง โดยอาศัยการออกกฎหมายเพื่อสามารถใช้บุคคลากรหรือหน่วยงาน พร้อมทั้งการได้รับความสนับสนุนด้านอื่น ๆ จากทางราชการ จนสามารถแก้ไขสิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวได้ การควบคุมอำนาจฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติจะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สามารถให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญอื่นอย่างมีเหตุผล ส่วนองค์การบริหารที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายที่องค์กฏนิติบัญญัติได้ตราขึ้น จะการเปลี่ยนแปลงไปจากหลักแนวความคิด เรื่องการแบ่งแยกอำนาจก็เป็นกรณีที่ฝ่ายบริหารหรือองค์กรบริหารนั้นมอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ คือให้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจกฎหมาย (ลำดับรอง) ออกให้บังคับใช้ได้โดยผ่านการเห็นชอบของรัฐสภา

ในส่วนเรื่องการควบคุมอำนาจระหว่างองค์กรทั้งสองนี้ ปรากฏว่าไม่เป็นไปตามทฤษฎีต่าง ๆ ที่กล่าวแล้ว คือการควบคุมอำนาจยังขาดความสมดุลย์หรือลุล่วง

ภาพระหว่างองค์กรนิติบัญญัติและองค์การบริหาร ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วปรากฏว่าองค์การบริหารนั้นจะมีอำนาจมากกว่าองค์กรนิติบัญญัติ อำนาจขององค์การบริหารนั้นสังเกตได้จากการที่รัฐธรรมนูญฯให้อำนาจฝ่ายบริหารสามารถตราพระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา และกฎกระทรวงได้ และมีปัจจัยอื่น ๆ ที่เกื้อหนุนให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากขึ้น เป็นต้นว่า การที่นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นทั้งหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา และยังเป็นหัวหน้ารัฐบาลที่มีเสียงสนับสนุนมากกว่าฝ่ายค้าน และเป็นผู้แต่งตั้งวุฒิสมาชิกอีกด้วย ดังนั้นในการตรากฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายบริหารจึงผ่านการเห็นชอบของรัฐสภาได้โดยสะดวก จึงทำให้กฎหมาย (ลำดับรอง) ที่ตราโดยฝ่ายบริหารนั้นมีมาก และฝ่ายบริหารสามารถใช้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนให้กฎหมายที่ฝ่ายบริหารตรากฎหมายออกมา เพื่อความต้องการของฝ่ายบริหารได้

นอกจากปัจจัยดังกล่าวแล้ว ยังมีปัจจัยอื่น ๆ อีก เช่นความไม่เป็นเอกภาพของรัฐสภา จากการที่สมาชิกขาดความสามัคคี สมาชิกสภามีความประพฤติเสื่อมเสีย รัฐสภายังขาดประสิทธิภาพในข้อมูล ข่าวสารและอื่น ๆ ที่จะต้องเร่งรับพัฒนาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ด้วยปัจจัยทั้งหมดที่กล่าวมานี้ จึงทำให้การคานอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ กับ ฝ่ายบริหารขาดความสมดุลย์ ฝ่ายนิติบัญญัติขาดประสิทธิภาพในการคานอำนาจฝ่ายบริหารให้ประสบผลดีได้ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมการแถลงนโยบาย การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ การควบคุมโดยการตั้งคณะกรรมการ การควบคุมการออกพระราชกำหนดและการควบคุมด้านงบประมาณประจำปี ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

โดยสรุป การศึกษาครั้งนี้ ทำให้ทราบว่าการคานอำนาจอเนกประโยชน์ของระบบรัฐสภาไทยปัจจุบันนี้ยังขาดประสิทธิภาพ สมควรจะต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ในบางมาตราที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง การคานอำนาจตลอดจนการแก้ไขข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนฯ และวุฒิสภา ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี และบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีการตั้งกระทู้สดได้ เป็นต้น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์. ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภา และระบบรัฐสภาในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แพรววิทยา, 2518.
- กระมล ทองธรรมชาติ. รัฐสภาในระบบการปกครองของไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514.
- คณิน บุญสุวรรณ. การเมืองการปกครองของอังกฤษ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ, 2523.
- จรรยา สุภาพ. การเมืองการปกครองยุโรป. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2522.
- จุฑารัตน์ บางยี่ขัน. การเมืองสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530.
- ชาญวุฒิ วิชระพุกก์. กระบวนการฝ่ายนิติบัญญัติ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2518.
- เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์. รัฐธรรมนูญนานาชาติ. กรุงเทพมหานคร : สภาวิจัยแห่งชาติจัดแปลและจัดพิมพ์, 2516.
- เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์. รัฐธรรมนูญนานาชาติ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์ (พิมพ์ครั้งที่ 1), 2517.
- ธีรพล อวณะภสิกร และคณะ. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535, (มปพ.), 2535.
- ไพโรจน์ ลัทธนาม. การร่างรัฐธรรมนูญและบทความเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สารศึกษาการพิมพ์, 2524.
- โภาส พลกุล. ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ศูนย์การพิมพ์พลชัย, 2525.

- โกศล พลกุล. เอกสารเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2525.
- มนตรี ชูสุวรรณ. กฎหมายรัฐสภา. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2529.
- เมธา สุตบรรทัด. ประชาธิปไตยและหน้าที่ของผู้แทนราษฎร. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เจริญวิทย์การพิมพ์, 2517.
- วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ธีรานุสรณ์การพิมพ์, 2521.
- วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุกข์การพิมพ์, 2523.
- วิภาวรรณ ตูยานนท์, ผู้แปล. เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.
- ศุภวิทย์ (นามแฝง) และคณะ. เมืองไทยในระบบรัฐสภา. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บพิตรการพิมพ์, 2510.
- สมาน ริงสิโยภักษ์ กับคณะ. การบริหารราชการ. พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สวัสดิการ ก.พ., 2530.
- อมร จันทรสมบูรณ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2513.
- อมร จันทรสมบูรณ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2517.
- อรอนงค์ ทองอ่วม. กึ่งวันเบื้องระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2533.

วารสารและเอกสารอื่น

- ชรินทร์ สันประเสริฐ. "ประสิทธิภาพในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ" วารสารนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยศรีปทุม, ฉบับฉลอง 20 ปี, (2533) : 137-148.
- พงศ์เพ็ญ ศักนตาภิขัย. "ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย"

- ชิปไตย" วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์ (ฉบับพิเศษ), 2523.
- พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย. "ระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงมีแต่และมีประสิทธิภาพ" วารสารมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (ครบรอบ 10 ปี คณะรัฐศาสตร์), 2537 : 87-92.
- โภคิน พลกุล. "รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง" วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 12, ฉบับที่ 1 (2524) : 38-86.
- วิชฌุ เครื่องาม. "รัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย" วารสารสุโขทัยปริทัศน์, ปีที่ 7, ฉบับที่ 20, (2535) : 22-38...
- วิชฌุ วรัญญ. "ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการนำเอาทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ เป็นหลักในการจำแนกรูปแบบการปกครองชนิดต่าง ๆ", วารสารนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 19, ฉบับที่ 19, ฉบับที่ 3, (2535) : 159-175.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. "60 ปีแห่งการสถาปนาสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา" เอกสารรัฐสภา, 2536.
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. "รายงานการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ" ฝ่ายนิติบัญญัติการประชุม, เอกสารรัฐสภา, 2536.
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. "สรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาชุดที่ 18" สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง (21 กันยายน 2535-19 ธันวาคม 2535), สมัยสามัญครั้งที่สอง (1 พฤษภาคม 2536-29 กรกฎาคม 2536), ฝ่ายนิติบัญญัติการประชุม สภาผู้แทนราษฎร, เอกสารรัฐสภา, 2536.
- อุตรา อมรฉัตร. "รัฐสภาญี่ปุ่น" รัฐสภาสาร, ปีที่ 38, ฉบับที่ 12 (ธันวาคม 2533) : 33-69.

วิทยานิพนธ์

- ชัยฤกษ์ วัฒนสุนทร, "ปัญหาการว่างดุลย์ในการปกครองระบบรัฐสภาของประเทศไทย" วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยรามคำแหง

- บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518.
- ชูชาติ น้อยคนดี, "ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร : ศึกษา
กรณีการควบคุมคณะรัฐมนตรีโดยฝ่ายนิติบัญญัติ" แผนกวิชาการปกครอง
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532.
- มนตรี เต่งตระกูล, "รัฐสภาไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาความอ่อนแอ
"วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513.
- รุจิรา เตชางกูร. "วิเคราะห์รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน
ฉบับปัจจุบัน ในแง่การสร้างเสริมเสถียรภาพและประสิทธิภาพของ
รัฐบาล" วิทยานิพนธ์ ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520.

ประวัติผู้เขียน

นายปรีชา จำรัสศรี เกิดวันที่ 17 มิถุนายน 2487 ที่จังหวัด
พระนครศรีอยุธยา

ประวัติการศึกษา

- พ.ศ. 2504 จบการศึกษาชั้นมัธยมปีที่ 6 จากโรงเรียนบางปะอิน "ราชานุเคราะห์ 1"
- พ.ศ. 2507 จบการศึกษาชั้นประโยคครูประถมการช่าง (ปปช.) จากวิทยาลัยช่างศิลป์ กรมศิลปากร
- พ.ศ. 2510 จบการศึกษาชั้นพิเศษครูมัธยม จากกรมการฝึกหัดครู กระทรวงศึกษาธิการ
- พ.ศ. 2524 จบการศึกษาปริญญาตรีครุศาสตร์บัณฑิต (คบ.) จาก วิทยาลัยครูจันทระเกษม
- พ.ศ. 2528 จบการศึกษาปริญญาตรีนิติศาสตร์บัณฑิต (นบ.) จาก มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- พ.ศ. 2532 เข้าศึกษาหลักสูตรปริญญาโททางกฎหมายคณะนิติศาสตร์ สาขากฎหมายมหาชน จากมหาวิทยาลัยบูรพาจันทบุรี

ประวัติการทำงาน

- พ.ศ. 2508-2512 ประกอบอาชีพเป็นครูโรงเรียนราษฎร์ ใน กรุงเทพมหานคร
- พ.ศ. 2513 รับราชการตำแหน่งครูตรีโรงเรียนเทศบาล จังหวัดพะเยา
- พ.ศ. 2514 รับราชการตำแหน่งประจำแผนกกิจกรรมนักศึกษา มหาวิทยาลัยรามคำแหง (รับราชการอยู่ 2 เดือน แล้วขอลาออก)
- พ.ศ. 2514-2517 เป็นเจ้าของ ผู้จัดการ ใหญ่ โรงเรียนอนุบาลสุโขทัย

- พ.ศ. 2517-2532 รับราชการกรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงมหาดไทย (เดิม) ตั้งแต่ข้าราชการระดับซี 2 ถึงระดับซี 5
- พ.ศ. 2532 นายความประจำวิเทศ สยามที่ปรึกษากฎหมายและวิจัย
- พ.ศ. 2532 - ถึงปัจจุบัน นายความหัวหน้าสำนักงาน กฎหมาย
จำรัสศรี นายความ