



ลักษณะพื้นฐานของการปกครองระบบรัฐสภา : ศึกษาเปรียบเทียบ
ระบบรัฐสภาในอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย

โดย

นายจิราภิตต์ แสงสี

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2563

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ลักษณะพื้นฐานของการปกครองระบบรัฐสภา : ศึกษาเปรียบเทียบ
ระบบรัฐสภาในอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย

โดย

นายจิราภิตต์ แสงลี

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2563

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

PARLIAMENTARY SYSTEM CHARACTERISTICS: A COMPARATIVE
STUDY OF PARLIAMENTARY SYSTEM IN ENGLISH, FRANCE,
GERMANY, JAPAN, AND THAILAND

BY

MR. JIRAKIT SAENGLER

A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS
PUBLIC LAW
FACULTY OF LAW
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2020
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นายจิราภิตดี แสงลี

เรื่อง

ลักษณะพื้นฐานของการปกครองระบบรัฐสภา : ศึกษาเปรียบเทียบระบบรัฐสภา
ในอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย

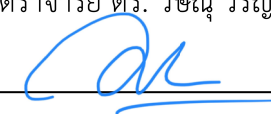
ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

เมื่อ วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2564

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


(รองศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ วรัญญู)

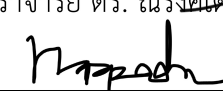
กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์


(ศาสตราจารย์ ดร. วรเจตน์ ภาศิริรัตน์)

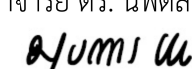
กรรมการสอบวิทยานิพนธ์


(รองศาสตราจารย์ ดร. ณรงค์เดช สรุโสมิิต)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์


(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นพดล เดชสมบุญรัตน์)

คณบดี


(รองศาสตราจารย์ ดร. มุนินทร์ พงศาปาน)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ลักษณะพื้นฐานของการปกครองระบบรัฐสภา : ศึกษาเปรียบเทียบระบบรัฐสภาในอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย
ชื่อผู้เขียน	นายจิราภิตต์ แสงลี
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	กฎหมายมหาชน นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ศาสตราจารย์ ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์
ปีการศึกษา	2563

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาว่า การปกครองระบบรัฐสภาซึ่งมีกำเนิดขึ้นมาจากประเทศอังกฤษ และมีการนำไปใช้ในประเทศต่าง ๆ อย่างแพร่หลาย เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี ญี่ปุ่น ตลอดจนไทยนั้น แท้ที่จริงแล้ว คำว่า “ระบบรัฐสภา” นั้นมีอยู่หรือไม่ (Does the so-called “parliamentary system” exist ?) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การนิยามว่าการปกครองใดเป็นการปกครองระบบรัฐสภา แท้ที่จริงแล้ว ระบบรัฐสภามีลักษณะความเป็นสากล (universality) หรือไม่

จากการศึกษาพบว่า ระบบรัฐสภามีกำเนิดขึ้นมาจากประเทศอังกฤษและไม่ได้เป็นผลมาจากข้อความคิดทฤษฎีหรือการปรุงแต่งของนักคิดผู้ใดผู้หนึ่ง หากแต่ระบบรัฐสภาเป็นผลมาจากการวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่ยาวนาน ครั้นเมื่อนำระบบรัฐสภาที่เกิดขึ้นไปเชื่อมโยงกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยพิจารณาเฉพาะรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติจะพบได้ว่า หากมีการแบ่งแยกอำนาจโดยเคร่งครัด การปกครองที่เกิดขึ้นเป็นระบบประธานาธิบดี แต่หากมีการแยกอำนาจโดยไม่เคร่งครัด การปกครองที่เกิดขึ้นเป็นระบบรัฐสภา ดังนั้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการปกครองระหว่างระบบประธานาธิบดีและระบบรัฐสภาแล้ว จะเห็นได้ว่าระบบรัฐสภามีลักษณะพื้นฐานที่สำคัญร่วมกัน 3 ประการ คือ (1) ฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายบริหารแบบอำนาจคู่ (dualist executive) คือประกอบด้วยประมุขของรัฐและคณะรัฐมนตรี (2) ฝ่ายบริหารอาจใช้กลไกตามรัฐธรรมนูญในการยุบสภาได้ และ (3) คณะรัฐมนตรีมีความรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภา ซึ่งลักษณะพื้นฐานทั้ง 3 ประการเป็นลักษณะพื้นฐานที่ใช้ในการจำแนกการปกครองระบบรัฐสภา

ให้มีความแตกต่างไปจากระบบประธานาธิบดีเท่านั้น และจะเป็นประเด็นหลักที่ใช้ในการพิจารณา รายละเอียดของระบบรัฐสภาในประเทศต่าง ๆ ต่อไป

ในประเทศที่ประสบความสำเร็จในการนำระบบรัฐสภาไปใช้ในการจัดโครงสร้างสถาบันทางการเมือง ได้มีการนำระบบรัฐสภาไปปรับใช้อย่างหลากหลายเพื่อให้เข้ากับบริบทในประเทศของตน เช่น ระบบรัฐสภาในประเทศฝรั่งเศส เป็นระบบรัฐสภาที่เกิดขึ้นในประเทศที่มีรูปของรัฐเป็นรัฐเดี่ยว และมีประมุขของรัฐเป็นประธานาธิบดี ในขณะที่ระบบรัฐสภาในประเทศเยอรมนีเป็นระบบรัฐสภาที่เกิดขึ้นในรูปของรัฐที่เป็นสหพันธรัฐและมีประมุขของรัฐเป็นประธานาธิบดี และระบบรัฐสภาในประเทศญี่ปุ่นเป็นระบบรัฐสภาที่เกิดขึ้นในรูปของรัฐที่เป็นรัฐเดี่ยวและมีประมุขของรัฐเป็นกษัตริย์ (พระจักรพรรดิ) จะเห็นได้ว่า ระบบรัฐสภาทั้งสามประเทศดังกล่าว เกิดขึ้นโดยมีปัจจัยทางการเมือง สังคม วัฒนธรรม และความประสงค์ที่เป็นภูมิหลังแตกต่างกัน จึงทำให้ระบบรัฐสภาของทั้งสามประเทศมีรายละเอียดเฉพาะของตนเองและความแตกต่างไปจากประเทศต้นแบบระบบรัฐสภาด้วย มิพักที่จะต้องกล่าวถึงประเทศไทยที่มีโครงสร้างสถาบันทางการเมืองเป็นระบบรัฐสภา โดยโครงสร้างระบบรัฐสภาของไทยมีทั้งส่วนที่รับเข้ามาจากต่างประเทศ ทั้งที่เป็นส่วนที่รับเข้ามาทั้งหมด ส่วนที่รับเข้ามาบางส่วนแล้วนำมาดัดแปลง และส่วนที่ไม่ยอมรับเข้ามา จึงทำให้ระบบรัฐสภามีลักษณะเฉพาะที่เป็นของไทยเอง ด้วยเหตุนี้ ระบบรัฐสภาในตัวของมันเองจึงไม่มีอยู่จริง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ระบบรัฐสภาไม่มีความเป็นสากล หากแต่ระบบรัฐสภามีขึ้นเพื่อนิยามการปกครองที่มีลักษณะพื้นฐานทั้งสามประการดังกล่าวข้างต้น และที่สุดแล้วแม้ประเทศที่มีการปกครองที่เรียกว่าระบบรัฐสภาจะมีลักษณะพื้นฐานทั้งสามประการร่วมกันก็ตาม แต่ลักษณะพื้นฐานเหล่านั้นสามารถมีรายละเอียดที่แตกต่างกันได้

คำสำคัญ: ระบบรัฐสภา, ประมุขของรัฐ, คณะรัฐมนตรี, การยุบสภา, ความรับผิดชอบทางการเมือง

Thesis Title	PARLIAMENTARY SYSTEM CHARACTERISTICS: A COMPARATIVE STUDY OF PARLIAMENTARY SYSTEMS IN ENGLAND, FRANCE, GERMANY, JAPAN, AND THAILAND
Author	Mr. Jirakit Saenglee
Degree	Master of Laws
Major Field/Faculty/University	Public Law Law Thammasat University
Thesis Advisor	Professor Worachet Pakeerut, Doktor der Rechte
Academic Year	2020

ABSTRACT

This thesis studies the parliamentary system regime that originated in England and is used in France, Germany, Japan, and Thailand, asking whether the so-called “parliamentary system” exists in fact as a universally accepted entity.

Results were that the parliamentary system was conceived in England, uninfluenced by any specific theory. It derived in a long historical evolution during which the parliamentary system interfered with the separation of powers. Focusing on the relationship between the administrative section and legislative branch, it was found that systematic separation of powers was considered as a foundation leading to the presidential system. Unsystematic separation of powers, on the other hand, would bring about parliamentary system. Therefore, comparative study between the presidential and parliamentary systems revealed that both shared three significant basic characteristics: 1) a dualist executive administrative section including head of state and ministerial council; 2) the administrative section may use political machinery in accordance with the constitution to dissolve the parliament; 3) and ministerial councils are politically responsible to parliament. These three basic characteristics are used to differentiate between regimes under the parliamentary or

presidential system. In addition, they become a main factors in subsequently understanding profounder parliamentary system details.

Countries that have been successfully used the parliamentary system as a main structure for establishing political institutions have adjusted the system to diverse national contexts. For example, the French parliamentary system was implemented in a unitary state format, meaning that the president is also head of state. By contrast, the German parliamentary system was implemented with federal states, of which the president serves as a head of state. The Japanese parliamentary system is in the unitary state form, with the emperor as head of state. These three types of parliamentary systems indicate that politics, society, culture, and different requirements are factors bringing about different types of parliamentary systems; each type of system will contain its own elements unique to the national context where the parliamentary system first originated. Thailand also uses a parliamentary system, which has been influenced by other countries but adjusted to fit the Thai context. As a result, Thailand has its own parliamentary system elements that might differ from those of foreign nations. These findings imply that a single, universally accepted definition for the term parliamentary system cannot exist. Instead, the parliamentary system exists to define a regime consisting of the three aforementioned basic characteristics. Although some countries may consider that they possess a so-called parliamentary system, differences will always exist in the details.

Keywords: Parliamentary system, Head of state, Ministerial council, Dissolution of parliament, Political responsibility.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นงานวิชาการชิ้นแรกในชีวิตของผมอันเป็นผลจากความพยายามในการศึกษาและได้รังสรรค์งานชิ้นนี้ให้ปรากฏขึ้นมา แน่ใจว่าวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะไม่มีความสำเร็จขึ้นมาได้ หากปราศจากการช่วยเหลือในทางวิชาการจากท่านอาจารย์ทั้งสอง คือ รองศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ วรรณุญ (อาจารย์วิษณุ) และศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (อาจารย์วรเจตน์)

อาจารย์วิษณุเป็นผู้ที่มอบหัวข้อที่มีค่านี้ให้แก่ผมว่ายังมีประเด็นในทางกฎหมายให้ศึกษาได้อยู่ ประกอบกับที่ผมมีความสนใจในการศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว ผมจึงตัดสินใจเลือกทำหัวข้อนี้ มีเพียงเท่านั้น แม้อาจารย์วิษณุจะดำรงตำแหน่งรองประธานศาลปกครองสูงสุด มีภารกิจในการพิจารณาคดี การบริหาร และภารกิจในเรื่องอื่น ๆ มากมาย อาจารย์ยังมีความเมตตาชี้แนะแนวทางในการทำวิทยานิพนธ์ การจัดระบบความคิดทางกฎหมาย เมื่อผมมีความสงสัยเกี่ยวกับการทำวิทยานิพนธ์หรือประเด็นปัญหาทางกฎหมายรัฐธรรมนูญใด อาจารย์ก็จะเปิดโอกาสให้ผมได้ซักถามและขอความรู้ในโอกาสต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการเข้าพบอาจารย์โดยตรง หรือทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ อาจารย์ไม่รังเกียจที่จะตอบปัญหานั้นให้เกิดความแจ่มแจ้ง และมีความรู้ชุดใหม่มาให้ลูกศิษย์อยู่เนืองเนือง อาจารย์วิษณุเป็นอาจารย์ผู้หนึ่งที่ทำให้ผมทั้งในความรู้ความสามารถของอาจารย์อยู่เสมอ ไม่เพียงแต่เรื่องความรู้เกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญเท่านั้น อาจารย์ยังมีความรู้เรื่องภาษาศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม ดนตรี การขับร้องเพลง สถาปัตยกรรม ฯลฯ ซึ่งทำให้ผมพลอยได้ความรู้เรื่องเหล่านี้จากอาจารย์อีกด้วย ในเรื่องการสอน อาจารย์เป็นผู้ที่มีศิลปะการสอนอย่างน่าสนใจ อาจารย์ทำให้คนที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญได้มีความรู้ความเข้าใจหลังจากมาเรียน เพราะอาจารย์อธิบายเรื่องยากให้เป็นเรื่องง่าย อธิบายละเอียดเป็นระบบ สามารถจดตามได้ อาจารย์จึงเป็นอาจารย์คนหนึ่งที่ทำให้ผมรู้สึกรักและหลงใหลในวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ พร้อมกับอยากศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญต่อไปหากมีโอกาส แม้ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ อาจารย์วิษณุจะเป็นเพียงประธานกรรมการสอบ แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว อาจารย์ยังเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาคนหนึ่งที่สำคัญของผม เป็นบ่อเกิดความรู้หลายเรื่องของผม และเป็นกำลังใจในการทำงานวิชาการนี้เรื่อยมา

สำหรับอาจารย์วรเจตน์ ความจริงผมติดตามและชื่นชอบอาจารย์วรเจตน์ตั้งแต่ผมเรียนมัธยมศึกษาเมื่อครั้งที่อาจารย์วรเจตน์ให้ความเห็นทางวิชาการต่อสาธารณะ แม้ต่อมาจะศึกษาในระดับชั้นปริญญาตรีที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ผมก็ยังติดตามบทบาทของอาจารย์เรื่อยมา อาจารย์วรเจตน์ทำให้ผมมีความสนใจในวิชากฎหมายมหาชน ซึ่งผมเคยตั้งปณิธานเอาไว้ว่าผมอยากเข้ามาศึกษาที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และมีอาจารย์ที่ปรึกษาเป็นอาจารย์วรเจตน์ มาวันนี้ผมรู้สึกภูมิใจที่ปณิธานที่

ผมเคยตั้งไว้นั้นเป็นจริง เพราะนอกจากผมจะมีอาจารย์วรเจตน์เป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์แล้ว รุ่นของผม (รหัส 60) ยังเป็นรุ่นที่ได้เรียนกับอาจารย์วรเจตน์มากที่สุด เมื่ออาจารย์สอนวิชาใด ผมมักจะตามไปเรียนวิชาที่อาจารย์สอนนั้นเสมอ ยิ่งไปกว่านั้น ผมยังมีโอกาสเป็นนักศึกษาช่วยงานอาจารย์วรเจตน์ระหว่างที่ศึกษาในชั้นปีที่ 1 ถึงปีที่ 4 อาจารย์ให้ผมได้ทำงานวิชาการที่มีค่าสำหรับผมในหลาย ๆ อย่าง ทำให้ผมได้ประสบการณ์และหลักคิดหลายอย่างจากอาจารย์เพิ่มมากขึ้นด้วย อาจารย์วรเจตน์เป็นอาจารย์คนหนึ่งที่เป็นแรงบันดาลใจแก่ผมในหลาย ๆ เรื่อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความรู้ความสามารถที่ลึกซึ้งแหลมคม การถ่ายทอดเนื้อหา การคลี่คลายปัญหาที่ซับซ้อนให้เกิดความแจ่มแจ้ง หรือกระทั่งวัตรปฏิบัติของความเป็นครูที่ผมศรัทธา ฯลฯ ผมเชื่อว่า ไม่เพียงแต่อาจารย์จะเป็นแรงบันดาลใจให้ผมเท่านั้น อาจารย์ยังเป็นแรงบันดาลใจให้ลูกศิษย์ของอาจารย์หลาย ๆ คนด้วย หรือแม้ในการทำวิทยานิพนธ์นี้ อาจารย์ได้ทำหน้าที่ของการเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาโดยการให้คำปรึกษาที่มีคุณค่าในหลาย ๆ อย่าง เช่น วิธีการค้นหาข้อมูล วิธีการเขียนเรียบเรียงเนื้อหา วิธีการโต้แย้งและแสดงความคิดเห็น ทั้งช่วยให้ข้อสังเกตและตรวจสอบความคิดเห็นว่ามีความสมเหตุสมผลหรือไม่ ฯลฯ และในเวลาที่ผมท้อแท้จากการทำวิทยานิพนธ์รวมไปถึงเรื่องอื่น ๆ อาจารย์ก็จะคอยให้กำลังใจอยู่เสมอ

ผมขอขอบพระคุณอาจารย์วิชญ์และอาจารย์วรเจตน์เป็นอย่างสูงตลอดระยะเวลาในการจัดทำวิทยานิพนธ์นี้ ผมภูมิใจที่ได้เป็นลูกศิษย์ของท่านอาจารย์ทั้งสองนะครับ

ขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ผู้เป็นกรรมการสอบทั้งสอง คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ณรงค์เดช สรุโฆษิต และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นพดล เดชสมบูรณ์รัตน์ อาจารย์ณรงค์เดชนั้น นอกจากการแนะนำในคราวการสอบเค้าโครงวิทยานิพนธ์และสอบวิทยานิพนธ์ในห้องแล้ว ถึงแม้ว่าอาจารย์จะมีภารกิจต่าง ๆ มากมาย แต่อาจารย์ยังได้ให้โอกาสผมในการเข้าพบที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และใช้เวลาไม่น้อยในการให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์อันทำให้วิทยานิพนธ์ โดยเฉพาะในส่วนของประเทศอังกฤษมีความสมบูรณ์ สำหรับอาจารย์นพดล อาจารย์ได้ให้คำแนะนำในหลายประเด็นที่ผมนึกไม่ถึง ตลอดถึงชี้แนะแนวทางที่ทำให้วิทยานิพนธ์นี้มีความน่าสนใจมากยิ่งขึ้น มีพักที่จะต้องกล่าวถึงผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย แม้ว่าอาจารย์จะไม่ได้เป็นหนึ่งในคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ก็ตาม แต่อาจารย์ยังได้ติดตามถามความคืบหน้า พร้อมกับให้ความรู้และคำแนะนำดี ๆ หลายประการ มิเพียงเท่านั้น อาจารย์พรสันต์ยังได้อนุญาตให้ผมได้เข้าไปนั่งฟังบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทำให้ผมได้มุมมองทางกฎหมายรัฐธรรมนูญในหลายแง่เพิ่มขึ้นอีกด้วย ผมจึงขอขอบพระคุณอาจารย์ไว้ ณ ที่นี้ครับ

ท่ามกลางโครงสร้างของสังคมไทยในเวลานี้ คงไม่ง่ายนักที่เด็กต่างจังหวัดอย่างผม จะมาถึงจุดจุดนี้ซึ่งเป็นจุดที่ผมภูมิใจได้ หากปราศจากแรงผลักดันจากคุณพ่อคุณแม่ที่ได้พยายามพรีสอน และเป็นแรงสนับสนุนแก่ผมมาตั้งแต่เยาว์วัย คุณพ่อคุณแม่เป็นแหล่งทุนทรัพย์ในด้านการศึกษาทำให้

ผมมีโอกาสได้ศึกษาอย่างเต็มที่ ไม่พะวงกับการหาเช้ากินค่ำ พร้อมกับให้ความเป็นอิสระแก่การเลือกทางเดินของชีวิตและคอยเป็นกำลังใจสำหรับการเดินทางในเส้นทางนั้นอยู่เสมอ ทั้งยังรวมไปถึงน้องสาวของผมที่ทำให้ผมมีความสุขสบายใจในตัวเธอหลาย ๆ อย่าง ครอบครัวที่อบอุ่นจึงเป็นสิ่งที่ทำให้ผมรู้สึกโชคดีมาก ๆ ในชีวิต ขอขอบคุณมากนะครับ

ขอบคุณเพื่อนผู้เป็นกัลยาณมิตรหลาย ๆ คน ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มเพื่อนชัดเจน ซึ่งเป็นกลุ่มเพื่อนตั้งแต่เรียนปริญญาตรีที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ อย่าง ไฟเตอร์ รชณัฐ, ฟาร์ม ณัฐพล, โอ๊ต ปิยวัฒน์, เปาแว่น รัชพล, แสม คุณานนท์, เปรม ไม้แดง, มอธ สัญลักษณ์, ปาน อภิวิชญ์, บอย สมพนธ์, เต๋ย อนุกิตต์, ไอซ์ พิพัฒพงศ์ และเปา ขวัญชัย หรือกลุ่มเพื่อนที่สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ อย่าง เพ็รสมวย กิตติเดช, ไอซ์ ภูริภัทร์ รวมไปถึงหมอแพรว แพรวพรรณ ฯลฯ หรือกลุ่ม Plum Club อย่าง เจมส์ จิรายุส, โซดา สิริวิชัย, จูน ศศิมา และกอล์ฟ ขวพล หรือเพื่อน ป.โท มหาชน 60 เช่น พี่ต๊อดดี สิริญา, ท็อปพี เตชินิกานต์, โอ๊บ จักรกฤษณ์, พี่แก้ม พิมพมาดา, พี่สร้อย มารู, พี่มัน กานต์สินี, พี่จอย จริยา, พี่บอย ภาณุวัฒน์ ฯลฯ รวมถึงมะเหมี่ยว ธรรมดา ที่ให้ความช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมทั้งการทำวิทยานิพนธ์และการเรียนปริญญาโท โดยเฉพาะพี่ต๊อดดีที่ได้เป็นที่ปรึกษาที่ดีของน้อง คอยรับฟังเรื่องราวหลาย ๆ อย่าง และพี่ช (พิชชากร ชารณอม) ผู้ที่คอยให้คำปรึกษา รับฟังเรื่องราวต่าง ๆ ทั้งช่วยตั้งคำถาม ช่วยอ่าน ช่วยตรวจคำผิดคำถูก ช่วยขัดเกลาภาษา รวมถึงให้กำลังใจจนทำให้วิทยานิพนธ์นี้แล้วเสร็จ

ขอบคุณพี่เจมส์ (ภาณุวัฒน์ ผ่องใส) พี่เจ (ศุภณัฐ บุญสด) และพี่แน็ค (อนุชา อธิรเสนา) ที่ช่วยพิสูจน์อักษรและให้แง่คิดสำหรับการทำวิทยานิพนธ์นี้ ขอขอบคุณพี่โจ (ภาณุวัฒน์ คงสม) เลขาธิการอาจารย์วิชญ์ นอกจากอำนวยความสะดวกในการติดต่อกับอาจารย์แล้ว ยังให้คำปรึกษาและให้ความช่วยเหลือแก่ผมต่าง ๆ มากมาย

ขอบคุณแม่พ (จิรพันธ์ จารุเดชารัตน์) ที่ช่วยดูบทคัดย่อในส่วนภาษาอังกฤษ ผู้เป็นเพื่อนครูในช่วงเวลาที่ผมปฏิบัติหน้าที่สอน ณ โรงเรียนมัธยมวัดดาวคอง ทั้งช่วยสอนภาษาอังกฤษและให้คำปรึกษาในเรื่องต่าง ๆ มากมาย ขอขอบคุณปอม (วรกัญญา มีสุข) ที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับภาษาอังกฤษ ขอขอบคุณพี่น้อง (ณภัทร สล้าสุขสกา) พี่หนิง พี่จอย และพี่ ๆ แห่งโรงเรียนมัธยมวัดดาวคอง ตลอดจนเพื่อนๆ Teach for Thailand ที่ได้ให้กำลังใจในการศึกษาปริญญาโทอย่างต่อเนื่องเสมอมา

กราบนมัสการขอขอบคุณ หลวงตาหล่อ นาคกโร แห่งวัดถ้ำพวง พระเทพญาณวิศิษฐ์ (ชัยทวี คุตตจิตโต) แห่งวัดปทุมวนาราม และพระอาจารย์มหาไพรัช ปัญญาวิโร (ป.ธ.๙) แห่งวัดสัมพันธวงศ์ ที่ได้อบรมสั่งสอนและให้ข้อคิดทางธรรมที่เป็นประโยชน์หลายอย่าง ขอขอบคุณคุณย่า

ผู้ล่วงลับ คุณตา คุณยาย ลุงพ่อตอน ป้าแม่เต๋ด พี่ปู่ พี่แบ่ง พี่ป้อ พี่กะ ที่ให้การสนับสนุนแก่ผมไม่ว่าทางใดทางหนึ่ง โดยเฉพาะป้าพาบ ที่ได้ไต่ถามแสดงความห่วงใยและให้กำลังใจเสมอมา

ขอบคุณกัลยาณมิตรดี ๆ อีกหลายท่านที่ให้ความช่วยเหลือทั้งทางตรงและทางอ้อมในการศึกษาจนทำให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ขอบคุณสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่ให้ทุนสนับสนุนการทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้

ขอบคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่อำนวยความสะดวกช่วยเหลือ และสร้างสรรค์พัฒนานวัตกรรมดี ๆ หลากอย่าง ในการเข้าถึงแหล่งข้อมูลจนทำให้วิทยานิพนธ์นี้แล้วเสร็จ

ขอผลานิสงค์ใดที่วิทยานิพนธ์นี้จะพึงเกิดมีขึ้น จงตกแก่ผู้มีพระคุณทั้งหลายที่ได้กล่าวถึงข้างต้น อนึ่ง ความผิดพลาดใด ๆ ที่ย่อมเกิดมีได้ตามวิสัยธรรมดาสามัญของมนุษย์ปุถุชนผมขอรับไว้แต่เพียงผู้เดียว และยินดีที่จะรับฟังข้อท้วงติงอันเป็นประโยชน์เสมอ

นายจิราภิตดี แสงลี

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
สารบัญตาราง	(16)
รายการสัญลักษณ์และคำย่อ	(17)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	6
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	7
1.4 วิธีการศึกษา	8
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
บทที่ 2 ความเป็นมาของระบบรัฐสภา ลักษณะพื้นฐานอันเป็นสาระสำคัญของระบบรัฐสภา และระบบรัฐสภาในประเทศอังกฤษ	10
2.1 วิวัฒนาการความเป็นมาของระบบรัฐสภา	10
2.1.1 ข้อความเบื้องต้น	10
2.1.2 จุดเริ่มต้นของการเมืองครุฑที่ทำหน้าที่ในการถ่วงดุลอำนาจของกษัตริย์	15
2.1.2.1 สมัยแอ่งโกล - แชกซอน	15
2.1.2.2 สมัยการเข้ายึดครองของนอร์มัน	16
2.1.3 พัฒนาการของการจำกัดอำนาจกษัตริย์ในช่วงต้น	19

2.1.3.1 บทบัญญัติแมกนาคาร์ตา	19
2.1.3.2 การแยกตัวเป็น 2 สภา	27
2.1.3.3 พัฒนาการในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ทวิดอร์	29
2.1.4 พัฒนาการของการต่อสู้ระหว่างรัฐสภาและกษัตริย์	36
2.1.4.1 การต่อสู้ระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภาในสมัยราชวงศ์สจวต	36
2.1.4.2 การปฏิวัติอันรุ่งโรจน์	52
2.1.5 พัฒนาการของคณะรัฐมนตรี	56
2.1.5.1 พัฒนาการเริ่มต้นก่อนมาเป็นคณะรัฐมนตรี	56
2.1.5.2 คณะรัฐมนตรีภายใต้ราชวงศ์แฮโนเวอร์	59
2.1.5.3 คณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภา	63
2.1.6 การปฏิรูประบบรัฐสภาสู่การปกครองระบบคณะรัฐมนตรี	66
2.1.6.1 การปฏิรูปครั้งยิ่งใหญ่ ค.ศ. 1832	66
2.1.6.2 การปฏิรูปครั้งยิ่งใหญ่ ค.ศ. 1867	70
2.1.6.3 การปฏิรูปครั้งยิ่งใหญ่ ค.ศ. 1884	72
2.1.6.4 การปฏิรูปครั้งยิ่งใหญ่ ค.ศ. 1911 และ ค.ศ. 1949	74
2.1.7 บทสรุปวิวัฒนาการความเป็นมาของระบบรัฐสภา	77
2.2 ลักษณะพื้นฐานอันเป็นสาระสำคัญของระบบรัฐสภา	80
2.2.1 ฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายบริหารแบบอำนาจคู่อันประกอบด้วยประมุขของรัฐและคณะรัฐมนตรี	90
2.2.2 ฝ่ายบริหารอาจใช้กลไกตามรัฐธรรมนูญในการยุบสภาได้	90
2.2.3 นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีต้องมีความรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภา	91
2.3 ระบบรัฐสภาของประเทศไทยในปัจจุบัน	91
2.3.1 ฝ่ายบริหาร	92
2.3.1.1 กษัตริย์	94
2.3.1.2 คณะรัฐมนตรี	96
2.3.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์และคณะรัฐมนตรี	98
2.3.2 ฝ่ายนิติบัญญัติ	103
2.3.2.1 สภาสามัญ	104
2.3.2.2 สภาขุนนาง	107

2.3.3 ความรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภาของคณะรัฐมนตรี	108
2.3.4 การยุบสภา	111
2.4 ลักษณะเฉพาะของระบบรัฐสภาในประเทศอังกฤษ	115
2.4.1 มีหลักอำนาจสูงสุดในทางนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภา	118
2.4.2 ระบบพรรคการเมืองสองพรรค	121
2.4.3 พรรคการเมืองมีวินัยที่เคร่งครัด	122
2.4.4 มีระบบคณะรัฐมนตรี	123
2.4.5 นายกรัฐมนตรีมาจากการพรรคเสียงข้างมากจากสภาสามัญ	124
2.4.6 รัฐมนตรีคนสำคัญมาจากสมาชิกสภาสามัญและเมื่อได้รับเลือกเป็นรัฐมนตรีแล้วก็ไม่พ้นจากการเป็นสภาสามัญ	124
2.4.7 คณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินขึ้นอยู่กับความไว้วางใจของรัฐสภา (สภาสามัญ) และรัฐสภามีการตรวจสอบการทำงานของคณะรัฐมนตรี	125
2.4.8 นายกรัฐมนตรีและประมุขของรัฐสามารถใช้อำนาจร่วมกันยุบสภาผู้แทนสามัญได้	125
2.4.9 ประมุขของรัฐไม่มีอำนาจในการเมืองหรือมีอำนาจในการเมืองน้อย	125
2.5 บทสรุปและข้อความส่งท้าย	126
บทที่ 3 ระบบรัฐสภาในประเทศฝรั่งเศส เยอรมนี และญี่ปุ่น	130
3.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้น	130
3.2 ระบบรัฐสภาในประเทศฝรั่งเศส	133
3.2.1 ข้อความเบื้องต้น	133
3.2.2 ฝ่ายบริหาร	144
3.2.2.1 ประธานาธิบดี	146
3.2.2.2 คณะรัฐมนตรี	151
3.2.2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรี	153
3.2.3 ฝ่ายนิติบัญญัติ	154

3.2.3.1	สภาผู้แทนราษฎร	154
3.2.3.2	วุฒิสภา	155
3.2.4	ความรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภาของคณะรัฐมนตรี : กรณีการลงมติไม่ไว้วางใจ	156
3.2.5	การยุบสภาผู้แทนราษฎร	158
3.2.6	ลักษณะเฉพาะของระบบรัฐสภาในประเทศฝรั่งเศสและข้อความส่งท้าย	159
3.3	ระบบรัฐสภาในประเทศเยอรมนี	163
3.3.1	ข้อความเบื้องต้น	163
3.3.2	ฝ่ายบริหาร	164
3.3.2.1	ประธานาธิบดี	164
3.3.2.2	คณะรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์	169
3.3.3	ฝ่ายนิติบัญญัติ	171
3.3.3.1	สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์	171
3.3.3.2	สภาผู้แทนมลรัฐในระดับสหพันธ์	174
3.3.4	ความรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภาของคณะรัฐมนตรี : กรณีการลงมติไม่ไว้วางใจ	175
3.3.5	การยุบสภาผู้แทนราษฎร	177
3.3.6	ลักษณะเฉพาะของระบบรัฐสภาในประเทศเยอรมนีและข้อความส่งท้าย	182
3.4	ระบบรัฐสภาในประเทศญี่ปุ่น	184
3.4.1	ข้อความเบื้องต้น	184
3.4.2	ฝ่ายบริหาร	189
3.4.2.1	กษัตริย์ (พระจักรพรรดิ)	189
3.4.2.2	คณะรัฐมนตรี	193
3.4.2.3	ความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีและพระจักรพรรดิ	194
3.4.3	ฝ่ายนิติบัญญัติ	195
3.4.3.1	สถานะของรัฐสภาไดเอท	195
3.4.3.2	สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา	196
3.4.4	ความรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภาของคณะรัฐมนตรี : กรณีการลงมติไม่ไว้วางใจ	198

3.4.5 การยุบสภาผู้แทนราษฎร	198
3.4.6 ลักษณะเฉพาะของระบบรัฐสภาในประเทศญี่ปุ่นและข้อความส่งท้าย	200
3.5 บทสรุประบบรัฐสภาในประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน และ ประเทศญี่ปุ่น	201
บทที่ 4 ระบบรัฐสภาของไทยก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน	204
4.1 ข้อความเบื้องต้น	204
4.2 จุดเริ่มต้นของระบบรัฐสภาและสาเหตุของการนำระบบรัฐมาใช้ใน รัฐธรรมนูญไทย	206
4.2.1 จุดเริ่มต้นของระบบรัฐสภา	206
4.2.2 สาเหตุของการนำระบบรัฐมาใช้เรื่อยมาในรัฐธรรมนูญไทย	215
4.2.2.1 อิทธิพลในเรื่องภูมิหลังการศึกษาของผู้จัดทำ รัฐธรรมนูญ	215
4.2.2.2 อิทธิพลความคิดในการธำรงรักษาไว้ซึ่งสถาบัน พระมหากษัตริย์	217
4.3 ลักษณะพื้นฐานของระบบรัฐสภาประการที่หนึ่ง ฝ่ายบริหารประกอบด้วย ประมุขของรัฐและคณะรัฐมนตรี (Dualist Executive)	222
4.3.1 พระมหากษัตริย์ในระบบรัฐสภา	222
4.3.1.1 ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับสถานะของ พระมหากษัตริย์ในทางรัฐธรรมนูญ	222
4.3.1.2 การเข้าสู่ตำแหน่งพระมหากษัตริย์	233
4.3.1.3 การสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งพระมหากษัตริย์	249
4.3.1.4 ข้อพิจารณาพระราชอำนาจบางประการของ พระมหากษัตริย์ในทางรัฐธรรมนูญ	250
4.3.2 คณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภา	279
4.3.2.1 ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนายกรัฐมนตรี	280
4.3.2.2 ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับรัฐมนตรี	284
4.3.2.3 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่คณะรัฐมนตรี	287
4.3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์และคณะรัฐมนตรี	290

4.3.3.1 ความสัมพันธ์ที่เกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ	290
4.3.3.2 ความสัมพันธ์ในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ	291
4.4 ลักษณะพื้นฐานของระบบรัฐสภาประการที่สอง ฝ่ายบริหารอาจใช้กลไกตามรัฐธรรมนูญในการยุบสภาได้	297
4.4.1 ข้อความเบื้องต้น	297
4.4.2 ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับองค์กรัฐสภาในระบบรัฐสภา	297
4.4.2.1 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎร	297
4.4.2.2 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับวุฒิสภา	305
4.4.3 การยุบสภา	314
4.4.3.1 ข้อพิจารณาทั่วไปเกี่ยวกับการยุบสภา	314
4.4.3.2 พัฒนาการของบทบัญญัติการยุบสภาในรัฐธรรมนูญ	315
4.4.3.3 ผู้ทรงอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร	327
4.4.3.4 สาเหตุการยุบสภาผู้แทนราษฎรในรัฐธรรมนูญ	335
4.4.3.5 วิธีการยุบสภาผู้แทนราษฎร	337
4.4.3.6 ข้อพิจารณาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎร	338
4.4.3.7 พิจารณาการยุบสภาผู้แทนราษฎร	343
ในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549	
4.5 ลักษณะพื้นฐานของระบบรัฐสภาประการที่สาม ความรับผิดชอบในทางการเมืองของรัฐมนตรีต่อสภา	353
4.5.1 ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรี	353
4.5.1.1 สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้วางใจ	353
4.5.1.2 การถอดถอนนายกรัฐมนตรีโดยวุฒิสภา	387
4.5.1.3 กรณีอื่น ๆ	388
4.5.2 ความรับผิดชอบของรัฐมนตรี	394
4.5.2.1 สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจ	394
4.5.2.2 วุฒิสภาถอดถอน	395
4.5.2.3 กรณีอื่น ๆ	396
4.6 บทสรุประบบรัฐสภาของไทยก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน	396

บทที่ 5 ระบบรัฐสภาของไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (2560)	397
5.1 ข้อความเบื้องต้น	397
5.2 ลักษณะพื้นฐานของระบบรัฐสภาประการที่หนึ่ง ฝ่ายบริหารประกอบด้วย ประมุขของรัฐและคณะรัฐมนตรี (Dualist Executive)	401
5.2.1 พระมหากษัตริย์	401
5.2.1.1 จากการถกเถียงที่อ้างอิงสู่ความเจียบงันในการจัดทำ รัฐธรรมนูญหมวดพระมหากษัตริย์	401
5.2.1.2 ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์	405
5.2.1.3 พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ	413
5.2.1.4 พระราชอำนาจเกี่ยวกับข้าราชการในพระองค์	416
5.2.2 คณะรัฐมนตรี	422
5.2.2.1 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับที่มาของนายกรัฐมนตรี	422
5.2.2.2 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี	426
5.2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับคณะรัฐมนตรี	429
5.3 ลักษณะพื้นฐานของระบบรัฐสภาประการที่สอง ฝ่ายบริหารอาจใช้กลไกตาม รัฐธรรมนูญในการยุบสภาได้	430
5.3.1 ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับองค์กรรัฐสภาในรัฐธรรมนูญ	430
5.3.1.1 ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	430
5.3.1.2 วุฒิสภา : ที่มา อำนาจ และความชอบธรรม	436
5.3.2 การยุบสภา	440
5.4 ลักษณะพื้นฐานของระบบรัฐสภาประการที่สาม ความรับผิดชอบในทาง การเมืองของรัฐมนตรีต่อสภา	443
5.5 บทสรุประบบรัฐสภาในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (2560)	446
บทที่ 6 บทสรุป	448
บรรณานุกรม	468
ประวัติผู้เขียน	492

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
4.1 เปรียบเทียบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการยุบสภา	324
5.1 เปรียบเทียบบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2560) (ประเด็นที่ 1)	406
5.2 เปรียบเทียบบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2560) (ประเด็นที่ 2)	407
5.3 เปรียบเทียบบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2560) (ประเด็นที่ 3)	410
5.4 เปรียบเทียบบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2560) (ประเด็นที่ 4)	412
5.5 บทบัญญัติเกี่ยวกับข้าราชการในพระองค์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	416
6.1 เปรียบเทียบลักษณะพื้นฐานของระบบรัฐสภาในประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี ญี่ปุ่น และไทย โดยสังเขป	462

รายการสัญลักษณ์และคำย่อ

สัญลักษณ์/คำย่อ	คำเต็ม/คำจำกัดความ
รัฐธรรมนูญ 2475	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475
รัฐธรรมนูญ 2489	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489
รัฐธรรมนูญ 2492	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492
รัฐธรรมนูญ 2475 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2495	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495
รัฐธรรมนูญ 2511	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511
รัฐธรรมนูญ 2517	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517
รัฐธรรมนูญ 2517 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2518	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2518
รัฐธรรมนูญ 2521	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521
รัฐธรรมนูญ 2534	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534
รัฐธรรมนูญ 2534 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2538	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538
รัฐธรรมนูญ 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
รัฐธรรมนูญ 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
รัฐธรรมนูญ 2550 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2554	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554
รัฐธรรมนูญ 2560	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองระบบรัฐสภา (Parliamentary System) เป็นการปกครองรูปแบบหนึ่ง ที่นิยมนำไปเป็นฐานในการจัดโครงสร้างสถาบันทางการเมืองที่ให้ความสำคัญกับสภาในฐานะที่เป็น ผู้แทนเจตจำนงของประชาชน เพราะลักษณะพื้นฐานสำคัญประการหนึ่งของระบบรัฐสภาคือ ฝ่ายบริหารจะดำรงอยู่ได้ตราบเท่าที่ได้รับความไว้วางใจจากสภา ด้วยเหตุนี้จึงทำให้การปกครอง ระบบรัฐสภาได้รับความนิยมอย่างหลากหลายประเทศโดยเฉพาะในประเทศที่เป็นประชาธิปไตย และได้มีการเรียกการปกครองนี้อีกอย่างหนึ่งว่า ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliamentary System of Democracy) ประเทศไทยก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่จัดโครงสร้างสถาบันการเมือง เป็นระบบรัฐสภาตั้งแต่ปีแรกของการอภิวัฒน์สยาม 2475 เป็นต้นมา แม้ประวัติศาสตร์การเมือง การปกครองไทยจะสะดุดลงด้วยการรัฐประหารและมีรัฐธรรมนูญขึ้นบ่อยครั้งก็ตาม แต่กระนั้น ประเทศไทยยังจัดโครงสร้างสถาบันการเมืองการปกครองและจัดสรรการใช้อำนาจรัฐให้เป็น ระบบรัฐสภาทุกครั้งอยู่ดี

ในการใช้อำนาจรัฐนั้น อาจจัดให้มีการใช้อำนาจให้เป็นไปในแต่ละรูปแบบต่าง ๆ กัน กล่าวคือ หากมีการจัดสรรให้อำนาจรวมศูนย์อยู่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียง องค์กรเดียว รูปแบบเช่นนี้เราเรียกกันว่าระบอบรวมอำนาจ (Système de la confusion des pouvoirs) โดยผลผลิตของการปกครองรูปแบบนี้ เช่น การปกครองระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (la Monarchie Absolue) และการปกครองระบบเผด็จการ (la Dictature) แต่หากมีการกระจาย หรือแบ่งปันอำนาจหรือหน้าที่ให้องค์กรหลาย ๆ องค์กรของรัฐเป็นผู้ใช้ รูปแบบเช่นนี้เราเรียกว่าระบบ การปกครองที่มีการแบ่งแยกอำนาจ (Système de la Séparation des pouvoirs)¹ ในแง่นี้ เราจึง พอกกล่าวได้โดยเบื้องต้นว่า การแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญอย่างหนึ่งในระบอบ

¹ วิษณุ วรรณุญ, “ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการนำเอาทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ (Séparation des pouvoirs) เป็นหลักในการจำแนกรูปแบบการปกครองชนิดต่าง ๆ,” วารสาร นิติศาสตร์, ปีที่ 19, ฉบับที่ 3, น. 158 (กันยายน 2532).

ประชาธิปไตยสมัยใหม่ หากรัฐใดปราศจากการแบ่งแยกอำนาจ รัฐนั้นก็ไมอาจอ้างว่าตนเป็นประชาธิปไตยได้

การแบ่งแยกอำนาจหรือหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers)² เป็นคุณค่าและหลักการพื้นฐานที่ถูกนำมาพิจารณาในการจัดโครงสร้างสถาบันการเมือง ทำให้อำนาจของรัฐเป็นอำนาจที่มีเหตุผลและสร้างความชอบธรรมให้อำนาจรัฐ ในเบื้องต้นนี้อาจกล่าวได้ว่าการแบ่งแยกอำนาจมีวัตถุประสงค์³ (1) ในการควบคุมตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ ให้เกิดการดุลและคานอำนาจกัน (Check and Balance) ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐต่าง ๆ ไม่ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเพียงองค์กรเดียว ซึ่งจะทำให้เกิดการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนขึ้น ดังคำกล่าวของลอร์ด แอ็กต์ตัน (Lord Acton) ใน ค.ศ. 1887 ที่ว่า “อำนาจมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดการใช้ที่มีขอบ และการมีอำนาจที่อิสระที่สุดย่อมจะเกิดการกระทำที่มีขอบขึ้นอย่างแน่นอน” (Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely) (2) ทำให้อำนาจรัฐชอบธรรมและมีเหตุผล เพราะเมื่ออำนาจไม่ได้อยู่ในมือบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่ง แต่ได้รับการกระจายไปยังองค์กรของรัฐต่างองค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจ บุคคลต่าง ๆ ในสังคมก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจได้ ซึ่งทำให้เกิดความโปร่งใสและชอบธรรมในการปกครอง และ (3) การแบ่งแยกอำนาจยังช่วยส่งเสริมให้องค์กรที่เป็นผู้ใช้อำนาจเกิดความเชี่ยวชาญในภารกิจของรัฐแต่ละด้าน เพราะบุคคลที่ทำหน้าที่ในองค์กรของรัฐแต่ละองค์กรนั้นย่อมมีความเชี่ยวชาญในงานของตน ซึ่งจะทำให้ภารกิจของรัฐสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี เมื่อการแบ่งแยกอำนาจมีคุณูปการเช่นนี้ ทำให้ชาร์ล เดอ มอนเตสกีเออ (Charles de Montesquieu) นักกฎหมายชาวฝรั่งเศส ผู้ซึ่งทำให้หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นที่แพร่หลายได้กล่าวสรรเสริญประเทศอังกฤษว่าประเทศ

² ดู เดือน บุญนาค, “การแยกอำนาจ (La Séparation des pouvoirs),” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 9, ฉบับที่ 3, น. 16-40 (กันยายน 2520). ; เดือน บุญนาค, “การแยกอำนาจ (La Séparation des pouvoirs),” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 9, ฉบับที่ 4, น. 78-100 (กันยายน 2520).

เนื่องจากอำนาจรัฐมีความเป็นเอกภาพ เป็นหนึ่งเดียว ไม่สามารถแบ่งแยกย่อยออกเป็นส่วน ๆ ได้ เพราะฉะนั้น การแบ่งแยกอำนาจในที่นี้จึงหมายถึงการแบ่งแยกองค์กรและบุคคลผู้ทำหน้าที่ในการใช้อำนาจรัฐ ไม่ให้ใช้อำนาจรัฐกระทำการทั้งสามประเภทรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรหรือบุคคลอย่างใดอย่างหนึ่งเพียงอย่างเดียว

³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: อานกกฎหมาย, 2564), น. 269-270.

อังกฤษเป็นประเทศที่มีเสรีภาพทางการเมืองมากที่สุด ที่เป็นเช่นนี้เพราะประเทศอังกฤษมีหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ไปยังองค์กรต่าง ๆ ไม่มีองค์กรหนึ่งองค์กรใดที่จะมีอำนาจโดยเด็ดขาดบีบบังคับประชาชนได้ เสรีภาพของประชาชนจะมีไม่ได้เลยหรือน้อย ถ้าหากอำนาจเหล่านี้ไปรวมอยู่ที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเพียงคนเดียว หรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียงองค์กรเดียวดังเช่นในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์⁴ แต่ต่อมาภายหลังจะมีผู้เห็นว่าความเข้าใจของมองเตสกีเอต่ออังกฤษจะเป็นความเข้าใจที่ผิดก็ตาม

ด้วยเหตุนี้ หากนำการปกครอง (Régime) ที่เกิดขึ้นตามวิวัฒนาการในแต่ละการปกครองมาพิจารณาประกอบกับการแบ่งแยกอำนาจ โดยพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว เราจะเห็นได้ว่า ถ้ามีการแบ่งแยกอำนาจที่มีลักษณะไม่เด็ดขาดระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร (Séparation tranchée des pouvoirs) เราเรียกการปกครองว่าเป็นระบบรัฐสภา (Parliamentary System หรือ Régime parlementaire หรือ Parlamentarism) แต่ถ้ามีการแบ่งแยกอำนาจที่มีลักษณะเด็ดขาด (Séparation Souple des pouvoirs) เราจะเรียกการปกครองนั้นว่าเป็นระบบประธานาธิบดี (Presidential system หรือ Régime présidentiel หรือ Präsidentielles Regierungssystem)⁵

หากกล่าวเฉพาะเพียงการปกครองระบบรัฐสภาแล้ว จะเห็นได้ว่าระบบรัฐสภามีต้นกำเนิดมาจากประเทศอังกฤษ เราจึงถือว่าประเทศอังกฤษเป็นประเทศต้นแบบรัฐสภา ซึ่งไม่เพียงเฉพาะประเทศอังกฤษที่เป็นประเทศต้นแบบรัฐสภาเท่านั้น ระบบรัฐสภายังถูกนำไปใช้ยังประเทศอื่น ๆ ทั่วโลกในหลากหลายรูปแบบ เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี ญี่ปุ่น โดยฝรั่งเศสนั้นมีรูปของรัฐเป็นรัฐเดี่ยวและมีประธานาธิบดีเป็นประมุข เยอรมนีมีรูปของรัฐเป็นรัฐรวมและมีประธานาธิบดีเป็นประมุข

⁴ อมร จันทสมบุรณ์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2525), น. 63 - 64.

⁵ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม จะไม่กล่าวถึงการปกครองอีกรูปแบบหนึ่งที่มีลักษณะเฉพาะต่างหาก คือ การปกครองโดยสภาอย่างบริบูรณ์ หรือการปกครองแบบสมัชชา (Régime d'assemblée) ซึ่งรูปแบบการปกครองนี้มีลักษณะเป็นการปกครองโดยให้รัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้งฝ่ายบริหารสั่งและมอบหมายการทำงานให้ทำ หรือจะถอดเสียก็ได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ฝ่ายบริหารไม่มีลักษณะเป็นอำนาจที่แยกออกเป็นอิสระจากรัฐสภา ซึ่งการอธิบายถึงรูปแบบการปกครองโดยสภาอย่างบริบูรณ์นี้มักจะอธิบายเป็น “ข้อยกเว้น” ประกอบกับมีประเทศสวิตเซอร์แลนด์เท่านั้นที่ใช้การปกครองรูปแบบนี้

และญี่ปุ่นมีรูปของรัฐเป็นรัฐเดี่ยวและมีพระมหากษัตริย์ (พระจักรพรรดิ) เป็นประมุข ซึ่งทั้งสามประเทศดังกล่าวนี้ต่างชื่อได้ว่าเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการนำการปกครองระบบรัฐสภาไปใช้ในการจัดโครงสร้างสถาบันทางการเมือง ความน่าสนใจที่ควรมุ่งแสวงหาคำตอบคือ ในบรรดาประเทศที่ประสบความสำเร็จเช่นว่านี้ มีการจัดโครงสร้างสถาบันการเมืองระบบรัฐสภา ตลอดถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเอาไว้อย่างไร

เช่นเดียวกันกับประเทศไทยที่มีการปกครองในระบบรัฐสภา เพราะนับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่พระมหากษัตริย์มีอำนาจสูงสุดในการปกครอง (Absolute Monarchy) มาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรก ได้ออกแบบโครงสร้างสถาบันทางการเมืองและการปกครองให้เป็นระบบรัฐสภาโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์อันมีลักษณะเป็นการผสมผสานกันไป (Independence by Integration) กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต่างไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้โดยปราศจากการร่วมมือของอีกฝ่ายหนึ่ง (Collaboration des pouvoirs) ซึ่งไม่ว่าประเทศไทยจะเกิดรัฐประหารหรือร่างรัฐธรรมนูญขึ้นกี่ครั้ง ผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญก็ยังคงกำหนดให้ประเทศไทยมีการปกครองระบบรัฐสภาเรื่อยมา

การที่ประเทศไทยมีการปกครองระบบรัฐสภาเรื่อยมาเช่นว่านี้ เพราะเหตุว่ามีข้ออ้างที่สำคัญประการหนึ่งที่เกิดขึ้นในการจัดทำรัฐธรรมนูญคือ หากมีการออกแบบโครงสร้างสถาบันการเมืองหรือกลไกของรัฐให้มีสาระสำคัญแตกต่างไปจากสิ่งที่เคยเป็นมาในอดีตหรือแตกต่างไปจากประเทศอื่น ๆ แล้ว มักจะมีการคัดค้านและกล่าวอ้างว่าไม่ใช่ระบบรัฐสภา เช่น หากมีการเสนอให้ประเทศไทยมีการเลือกนายกรัฐมนตรีทางตรงจากประชาชน⁶ มักจะมีการโต้แย้งว่าข้อกำหนดดังกล่าว

⁶ ข้อเสนอการให้เลือกนายกรัฐมนตรีทางตรงปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี 2512 โดย พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย ดู พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย (พระนคร: แผนกวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2512), น. 23. ซึ่งถูกพิมพ์อีกครั้งเป็นครั้งที่ 2 เมื่อปี 2516 ใน พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: แผนกวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516), น. 34. และมีการตีพิมพ์ในโอกาสต่อๆ มา เช่น พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, “การสร้างรากฐานอำนาจทางการเมืองและการปฏิรูปโครงสร้างของอำนาจ,” ใน รัฐธรรมนูญและการปกครอง : รวมบทความของพงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, รวบรวมโดย ม.ร.ว. พุทธิศาน ชุมพล

ว่าไม่ใช่ระบบรัฐสภา หรือเป็นระบบประธานาธิบดีมากกว่าระบบรัฐสภา⁷ หรือเป็นการนำระบบรัฐสภาไปสู่ “ระบบรัฐสภาที่เป็นระบบซุบเปอร์ประธานาธิบดี” หรือ “Super Presidentialized

และดวงพร มาจำเนียร (กรุงเทพมหานคร: วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), น. 31.

นอกจากงานของพงศ์เพ็ญแล้ว ยังมีงานที่เสนอถึงการให้นายกรัฐมนตรีทางตรง เช่น ชิต มั่นศิลป์ สีนาดโยธารักษ์, สื่อนาดราฟิงเรื่อง ระบบการปกครองบ้านเมืองของเรา (บทที่ 1-2-3-4-5 และ ปกิณกะ) 26 กันยายน 2525 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด, 2526), น. 42-43. ; ณรงค์ สีนสวัสดิ์ และ รอส พรสิเชีย, อุปสรรคของระบอบประชาธิปไตยไทย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517), น. 70. ; สมชัย รักวิจิตร และคณะ, รากฐานการเกิด การดำรงอยู่และความชอบธรรมของผู้นำสูงสุดทางการเมืองของไทยและอนาคตของประเทศ (กรุงเทพมหานคร: บริษัทพิทักษ์ประชา จำกัด, 2526), น. 418-419. ; กนก วงษ์ตระหง่าน, ประชาธิปไตยกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง (กรุงเทพมหานคร: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), น. 72-73. ; กมล สมวิเชียร, ปฏิรูปการเมือง เลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง : พร้อมร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับლოსองเจลีส์ (กรุงเทพมหานคร: เคล็ดไทย, 2540), น. 4-23. ; ทรงพล บุญสุข และ สมบัติ อารังธัญวงศ์, “ศึกษาเปรียบเทียบจุดแข็ง-จุดอ่อนของนายกรัฐมนตรี จากระบบรัฐสภาและจากการเลือกตั้งโดยตรง,” วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย, ปีที่ 7, ฉบับที่ 2, น. 377-386 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2558). ; ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงกับการพัฒนา ระบอบประชาธิปไตยของไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า, 2558), น. 82-84. ; ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, รายงานวิจัยเรื่องระบบคัดสรรผู้แทนของสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า, 2557), น. 254-257. ใน งานวิจัยเล่มดังกล่าวได้กล่าวถึงบุคคลที่เห็นด้วยกับการให้มีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีทางตรง คือ สมบัติ จันทรวงศ์ และปริญญา เทวานฤมิตรกุล

⁷ เช่น วันชัย พรหมภา, เรื่องเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงถูกหลักวิชาหรือไม่?, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันการศึกษา เพื่อการสร้างประชาธิปไตย, 2555), น. 16-17. ; ศึกฤทธิ์ ปราโมช, “กษัตริย์อาจลาออกถ้านายกฯ เลือกตั้ง,” หลักไท (8 มกราคม 2530). ; หนังสือพิมพ์สยามโพสต์ หน้า 3 ฉบับวันที่ 26 เมษายน 2540 อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, ถกรัฐธรรมนูญ 2540, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, 2541), น. 297.

Parliamentary System”⁸ เนื่องจากเห็นว่าหากเป็นระบบประธานาธิบดีแล้ว ประชาชนชาวไทยกลุ่มหนึ่งมักเข้าใจกันเป็นการให้ประมุขของรัฐไม่ใช่พระมหากษัตริย์ แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด ข้ออ้างที่ว่าหากออกแบบโครงสร้างสถาบันการเมืองให้เป็นแบบหนึ่งแบบใด มักจะมีการถูกโต้แย้งว่าเป็นระบบอื่นที่ไม่ใช่ระบบรัฐสภา กล่าวอีกนัยหนึ่งคือติดกรอบของการเป็นระบบรัฐสภา ซึ่งข้ออ้างเช่นนี้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การร่างรัฐธรรมนูญในแต่ละครั้งไม่มีความก้าวหน้าอย่างที่ควรจะเป็น

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงนำมาสู่การพิจารณาศึกษาประเด็นปัญหาที่วิทยานิพนธ์มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาว่า การปกครองระบบรัฐสภาซึ่งมีกำเนิดขึ้นมาจากประเทศอังกฤษ และมีการนำไปใช้ในประเทศต่าง ๆ อย่างแพร่หลาย เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี ญี่ปุ่น ตลอดจนไทยนั้น แท้ที่จริงแล้ว คำว่า “ระบบรัฐสภา” นั้นมีอยู่หรือไม่ (Does the so-called “parliamentary system” exist ?) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การนิยามว่าการปกครองใดเป็นการปกครองระบบรัฐสภา แท้ที่จริงแล้ว ระบบรัฐสภามีลักษณะความเป็นสากล (Universality) หรือไม่ ซึ่งปัญหานี้เป็นประเด็นปัญหาหลักที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งแสวงหาคำตอบ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาความเป็นมาของระบบรัฐสภาในประเทศต้นแบบว่ามีวิวัฒนาการความเป็นมาอย่างไร พร้อมกับศึกษารายละเอียดระบบรัฐสภาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของประเทศต้นแบบด้วย
2. ศึกษาลักษณะพื้นฐานร่วมกันของระบบรัฐสภาว่ามีอยู่อย่างไร ซึ่งลักษณะสำคัญ เช่นว่านี่จะเป็นประเด็นที่ใช้ในการพิจารณารายละเอียดระบบรัฐสภาของประเทศอื่น ๆ ต่อไป
3. ศึกษาระบบรัฐสภาที่ประสบความสำเร็จในการนำระบบรัฐสภาไปใช้ในการจัดโครงสร้างสถาบันทางการเมืองในลักษณะที่แตกต่างกัน อันได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์-

ที่น่าสนใจคือ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย เห็นว่า ลักษณะของระบบรัฐสภาต้องมี “(1) ไม่ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด คือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอาจมีที่มาจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ย่อมไม่ใช่เกิดจากการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง ...” (ขีดเส้นใต้โดยผู้เขียน) ซึ่งหากเราพิจารณาผ่านตรรกะในทางกลับกันจะเห็นว่า ถ้ามีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงแล้ว ลักษณะเช่นนั้นไม่ใช่ระบบรัฐสภา ดู พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, แนวความคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2558), น. 48.

⁸ ความเห็นนี้เป็นความเห็นของ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ดู รายงานการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ, ครั้งที่ 11/2557 เป็นพิเศษ, 17 ธันวาคม 2557: 299-312.

สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น ว่ามีลักษณะสำคัญอย่างไร แตกต่างไปจากระบบรัฐสภาในประเทศต้นแบบอย่างไร และเหตุที่เป็นเช่นนั้นก็มีเหตุผลอย่างไรบ้าง

4. ศึกษากระบวนการรัฐสภาที่ใช้ในรัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับ (ก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) ว่ามีลักษณะอย่างไรบ้าง แต่ละลักษณะมีที่มาและอาจก่อให้เกิดปัญหาอย่างไร

5. ศึกษากระบวนการรัฐสภาในรัฐธรรมนูญปัจจุบันในบางประเด็นว่ามีลักษณะอย่างไร

6. ศึกษาลักษณะเฉพาะของระบบรัฐสภาไทย

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 6 บทดังต่อไปนี้

บทที่ 1 บทนำ

บทที่ 2 เป็นการศึกษาถึงการปกครองที่เรียกกันว่า “ระบบรัฐสภา” นั้น คืออะไร มีลักษณะสำคัญอย่างไร ซึ่งระบบรัฐสภามีกำเนิดมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ คือเป็นผลผลิตของกาลเวลาในแต่ละยุคแต่ละสมัย การจะศึกษาเพื่อให้เข้าใจระบบรัฐสภาจำเป็นต้องกล่าวถึงประวัติศาสตร์ว่าระบบรัฐสภามีความเป็นมาในทางประวัติศาสตร์อย่างไร จากนั้นนำผลผลิตของการปกครองที่เกิดขึ้นไปเปรียบเทียบกับ การปกครองอีกระบบหนึ่ง คือ ระบบประธานาธิบดี เพื่อที่จะหาว่าระบบรัฐสภามีลักษณะพื้นฐานอันแตกต่างไปจากระบบประธานาธิบดีอย่างไร ซึ่งลักษณะพื้นฐานของระบบรัฐสภาเช่นนี้จะกลายเป็นประเด็นที่ใช้ในการศึกษาระบบรัฐสภาในแต่ละประเทศในรายละเอียดต่อไป

ประเทศแรกที่จะทำการศึกษาคือประเทศอังกฤษ เนื่องจากประเทศอังกฤษเป็นประเทศต้นแบบของระบบรัฐสภา

บทที่ 3 เมื่อได้ทราบวาระบบรัฐสภามีลักษณะอย่างไรรวมถึงลักษณะของระบบรัฐสภาในประเทศต้นแบบแล้ว ในบทนี้จะเป็นการศึกษาว่าประเทศที่รับอิทธิพลของระบบรัฐสภามาใช้ในการจัดการปกครองและประสบความสำเร็จในการปกครองระบบรัฐสภา อันได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น มีการออกแบบโครงสร้างของระบบรัฐสภาไว้อย่างไร และมีเหตุผลเบื้องหลังของโครงสร้างระบบรัฐสภาหรือไม่ อย่างไร

บทที่ 4 เป็นการศึกษากระบวนการรัฐสภาในประเทศไทยผ่านบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในอดีต โดยพิจารณาว่าระบบรัฐสภาของไทยที่เกิดขึ้นนั้นมีลักษณะอย่างไร มีบริบททางการเมืองหรือสภาพแวดล้อมอะไรที่ส่งผลให้ออกแบบระบบรัฐสภาในรูปแบบเช่นนั้น พร้อมกับจะมีการวิเคราะห์ว่าการจัดโครงสร้างระบบรัฐสภาเช่นนี้ก่อให้เกิดผลอย่างไร

ในบทที่ 5 เป็นการศึกษาาระบบรัฐสภาบางประเด็นในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560) ว่ามีการจัดโครงสร้างระบบรัฐสภาอย่างไร

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญไทยได้บรรจุรายละเอียดอันเกี่ยวเนื่องกับระบบรัฐสภาไว้มากพอสมควร หากนำทุกรายละเอียดมาใส่จะทำให้วิทยานิพนธ์มีความหนาจนเกินความจำเป็นเมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้เขียนจึงพิจารณาาระบบรัฐสภาในบทที่ 4 และบทที่ 5 เฉพาะเพียงบางประเด็นที่ผู้เขียนเห็นว่ามีความสำคัญเท่านั้น

และบทที่ 6 บทสรุป

1.4 วิธีการศึกษา

การศึกษาวิทยานิพนธ์นี้ใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากบรรดาหนังสือ บทความ คำบรรยาย งานวิจัย บทสัมภาษณ์ วิทยานิพนธ์ สื่อสิ่งพิมพ์ของรัฐบาล ได้แก่ รายงานการประชุมสภา ประกาศและเอกสารต่าง ๆ ที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ข่าวหนังสือพิมพ์ และตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนบรรดาข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับระบบรัฐสภา ในระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายต่างประเทศ โดยจะศึกษาบรรดาเอกสารต่าง ๆ ข้างต้นด้วยวิธีการศึกษาวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ (Historical Approach) เพื่อวิเคราะห์และแบ่งแยกกำเนิดของระบบรัฐสภาในประเทศต้นแบบระบบรัฐสภา ต่อมาใช้วิธีการศึกษาวิเคราะห์กฎหมาย (Analytical Perspective) เพื่อวิเคราะห์ว่าลักษณะของระบบรัฐสภาในแต่ละประเทศที่แสดงออกผ่านบทบัญญัติของกฎหมายมีลักษณะและสาระสำคัญอย่างไร และท้ายที่สุดใช้วิธีการศึกษาแบบกฎหมายเปรียบเทียบ (Comparative Study) เพื่อวิเคราะห์เนื้อหาทางกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับระบบรัฐสภาในประเทศต่าง ๆ เพื่อเป็นข้อมูลในการศึกษาต่อยอระบบรัฐสภาต่อไป

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้น่าจะมีส่วนช่วยขยายพรมแดนความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองระบบรัฐสภาให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ว่าระบบรัฐสภาที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี และญี่ปุ่น มีความแตกต่าง มีลักษณะสำคัญ มีวิวัฒนาการ และมีเหตุผลเบื้องหลังอย่างไร ทั้งยังสามารถวิเคราะห์ได้ว่าการจัดโครงสร้างการปกครองระบบรัฐสภาแบบไทย โดยการศึกษาเปรียบเทียบและพิจารณาตามตรรกะ มีความสอดคล้องต่อสิ่งที่ควรจะเป็น

หรือไม่⁹ ซึ่งอาจพอเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎเกณฑ์เกี่ยวกับระบบรัฐสภาต่อไปในอนาคต

⁹ หยุด แสงอุทัย เห็นว่าการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายมีประโยชน์อย่างน้อย 2 ประการ คือ (1) ประโยชน์ในทางตำรา เพื่อให้ผู้อ่านตำรามีความเข้าใจในกฎหมายนั้น ๆ มากยิ่งขึ้น และ (2) ประโยชน์ในการร่างกฎหมาย ว่ากฎหมายของประเทศหนึ่งควรนำมาใช้หรือไม่ เนื่องจากจะต้องพิจารณาถึงความเป็นอยู่ของประเทศ ขนบธรรมเนียมประเพณี อุปนิสัย การศึกษา และฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนในประเทศนั้น ๆ ดู หยุด แสงอุทัย, “รัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ,” วารสารสังคมศาสตร์, ปีที่ 3, ฉบับที่ 2, น. 141 (พฤษภาคม 2508).

บทที่ 2

ความเป็นมาของระบบรัฐสภา ลักษณะพื้นฐานอันเป็นสาระสำคัญของระบบรัฐสภา และระบบรัฐสภาในประเทศไทย

2.1 วิวัฒนาการความเป็นมาของระบบรัฐสภา

2.1.1 ข้อความเบื้องต้น

พึงทำความเข้าใจเป็นการเบื้องต้นไว้ ณ ที่นี้ว่า “ระบบรัฐสภา” ไม่ใช่ “การปกครองที่มีรัฐสภา” การที่ประเทศใดประเทศหนึ่งมีรัฐสภา ไม่ได้หมายความว่าประเทศนั้นเป็นระบบรัฐสภาโดยเสมอไป เพราะประเทศที่มีรัฐสภาอาจมีการปกครองเป็นระบบประธานาธิบดีหรือระบบสมัชชาก็ได้ ดังเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีรัฐสภาที่เรียกว่า รัฐสภาคองเกรส (Congress) แต่สหรัฐอเมริกากลับมีการปกครองเป็นระบบประธานาธิบดี เป็นต้น เพราะฉะนั้น ในเบื้องต้นนี้เราจึงพอกล่าวได้ว่า ระบบรัฐสภาเป็นรูปแบบการปกครอง (régime) ที่มีการจัดวางตำแหน่งแห่งที่ขององค์กรโดยแต่ละองค์กรมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ซึ่งเมื่อพิจารณารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของระบบรัฐสภาจะเห็นได้ว่า ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีการเชื่อมโยงโดยการผสมผสานกลมกลืนกัน (interdependence by integration) โดยรัฐบาลและรัฐสภามีความผูกพันกันชนิดที่จะแบ่งแยกออกจากกันไม่ได้ กล่าวคือ มีความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นการหล่อหลอม โดยทั้งรัฐบาลและรัฐสภาต่างมีอาจดำเนินการในทางการเมืองได้โดยปราศจากความร่วมมือจากฝ่ายอีกฝ่ายหนึ่ง¹ ในการทำความเข้าใจถึงลักษณะระบบรัฐสภาเราจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาประเทศที่เป็นรากฐานหรือต้นแบบรัฐสภา โดยนักกฎหมายรัฐธรรมนูญต่างเห็นตรงกันว่า ประเทศอังกฤษเป็นประเทศต้นแบบของระบบรัฐสภาหรืออาจกล่าวได้ว่ารัฐสภาอังกฤษเป็นมารดาของรัฐสภาทั้งหลาย² ตลอดถึงเป็นมารดาของการปกครองโดยผู้แทน (mother of representative

¹ วรวิทย์ กนิษฐะเสน, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น ภาคทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521), น. 38.

² ดิเรก ชัยนาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญและเลือกตั้งปิสตาร, (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, 2493), น. 7.

government) ด้วย³ สิ่งที่เหมาะสมตั้งเป็นประเด็นปัญหาเบื้องต้นในการศึกษาระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศต้นแบบระบบรัฐสภานี้คือ ระบบรัฐสภาอังกฤษเกิดขึ้นมาจากทฤษฎีความคิดของบรรดาปัญญาชน หรือเป็นผลผลิตในทางประวัติศาสตร์ จะเห็นได้ว่า ระบบรัฐสภาอังกฤษไม่ได้เกิดจากการปรุงแต่งทางสติปัญญาและเหตุผลของบรรดาปัญญาชนที่จัดวางรูปแบบหรือกลไกของรัฐสภาไว้เป็นทฤษฎีแต่อย่างใด ซึ่งต่างจากระบบประธานาธิบดีที่มีการนำเอาหลักคิดและทฤษฎีต่าง ๆ มาเป็นข้อพิจารณาในการออกแบบระบบสถาบันการเมืองของตน ด้วยเหตุนี้ระบบรัฐสภาจึงเป็นผลผลิตทางประวัติศาสตร์ในแต่ละยุคสมัยและค่อย ๆ ที่เจริญเติบโตขึ้นมาโดยลำดับ (history parliamentary system) จนถึงกับมีผู้จัดระบบรัฐสภาว่าอยู่ในหลักการที่อ่อนไหว (souple) เพราะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย⁴

เมื่อระบบรัฐสภาไม่ได้เกิดขึ้นโดยมีรากฐานทางทฤษฎี แต่เป็นผลผลิตจากวิวัฒนาการในทางประวัติศาสตร์แล้ว ในประเทศอังกฤษที่ถือกันว่าเป็นประเทศต้นแบบรัฐสภานั้น เมื่อเกิดเหตุการณ์ทางการเมืองการปกครองใดขึ้นมาแล้ว หากต้องการให้เหตุการณ์นั้นดำรงอยู่ตลอดเรื่อยไปหรือต้องการจะควบคุมกำกับไม่ให้เกิดเหตุการณ์เช่นนั้นอีก อังกฤษมักจะมีการกำหนดกฎเกณฑ์ภายหลังการเกิดเหตุการณ์นั้น ๆ ซึ่งต่อมา มีการจัดเป็นกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญในเชิงเนื้อหา (uncodified constitution) และเป็นลักษณะเฉพาะของรัฐธรรมนูญอังกฤษ ในแง่นี้จึงกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญของอังกฤษเป็นผลผลิตของเหตุการณ์ในทางการเมือง โดยกฎเกณฑ์ที่เป็นผลผลิตของเหตุการณ์ทางการเมืองและถือว่าเป็นฐานในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบบรัฐสภานั้นสามารถจำแนกออกได้สองประการ คือ กฎเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษร และกฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร⁵ โดยกฎเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้นมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย (legal rules) ซึ่งประกอบไปด้วย (1) กฎหมาย (statute) ที่เป็นผลผลิตจากการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐสภาเพื่อวัตถุประสงค์ในการเข้าไปควบคุมกำกับระบบการเมืองการปกครองหรือการใช้อำนาจอธิปไตย เช่น Magna Carta 1215, Act of Settlement 1701, Petition of Right 1628, Constitutional

³ ศักดิ์ ไทยวัฒน์ และ วิญญู อังคนารักษ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง, (พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2504), น. 93-94.

⁴ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย, (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), น. 37.

⁵ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, “รัฐธรรมนูญอังกฤษ : โครงสร้าง ที่มา หลักการสำคัญ และความเป็นพลวัต,” ใน รอบโลกรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2564), น. 38-44.

Reform Act 2005, Fixed-Term Parliament Act 2011 เป็นต้น (2) กฎหมายลำดับรอง (subordinate legislation) อันเป็นกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นมาเพื่อกำหนดรายละเอียดของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาที่มีลักษณะเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับรัฐธรรมนูญอังกฤษ เช่น กฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยกระทรวงต่าง ๆ ค.ศ. 1957 (the Ministers of the Crown Act 1957) เป็นต้น และ (3) คอมมอนลอว์ (common law) ที่สร้างขึ้นมาโดยองค์กรตุลาการ (judicial precedent หรือ case law) เช่น คำวินิจฉัยของศาลอังกฤษที่เกี่ยวข้องกับความมีอยู่หรือพระราชอำนาจของสถาบันกษัตริย์ (Crown Prerogatives) ในขณะที่กฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้นมักจะเป็นกฎเกณฑ์ที่ไม่มีสถานะหรือค่าบังคับผูกพันทางกฎหมาย (non-legal sources) ที่ไม่สามารถนำไปฟ้องศาลเพื่อให้บังคับได้ ซึ่งประกอบไปด้วย (1) ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (constitutional convention)⁶ ที่ได้ปฏิบัติสืบต่อเนื่องมาเป็นเวลานานจนมีความรู้สึกที่ต้องปฏิบัติตาม เช่น กษัตริย์อังกฤษจะต้องแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีคนสำคัญจากสภาสามัญ (House of Commons) และทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากบุคคลหรือหัวหน้าพรรคที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาด้วย เป็นต้น และ (2) งานเขียนของผู้เชี่ยวชาญ (works of authority) ที่ได้อธิบายข้อความคิด หลักการ คำสอน

⁶ ผู้เขียนแปลคำว่า “convention” ว่า “ธรรมเนียมปฏิบัติ” ซึ่งจะใช้ตลอดต่อเนื่องในวิทยานิพนธ์นี้ แต่ถึงอย่างไรก็ดี คำว่า convention นี้ ได้มีผู้แปลเป็นคำอื่น เช่น “ธรรมเนียม” โดยผู้ที่แปลเป็นคำนี้คือ ดิเรก ชัยนาม ดู ดิเรก ชัยนาม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น. 6. ; ดิเรก ชัยนาม, *รัฐธรรมนูญบริติช*, (พระนคร: พานิชศุภผล, 2490), น. 2.

นอกจากนี้ ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญสามารถจำแนกได้ออกเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มที่ 1 ธรรมเนียมปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจของกษัตริย์และการปกครองระบบคณะรัฐมนตรี เช่น กษัตริย์จะต้องแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากพรรคการเมืองที่ได้เสียงข้างมากในสภาสามัญ กลุ่มที่ 2 ธรรมเนียมปฏิบัติที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างขุนนางกับสภาสามัญ รวมถึงวิธีดำเนินการในรัฐสภา เช่น ประธานสภาจะต้องให้โอกาสแก่พรรคข้างน้อยในสภาได้อภิปรายสลับกับพรรคการเมืองเสียงข้างมาก และกลุ่มที่ 3 ธรรมเนียมปฏิบัติที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสหราชอาณาจักรกับประเทศในเครือจักรภพ เช่น รัฐสภาแห่งราชอาณาจักรจะไม่ตรากฎหมายใช้บังคับแก่ประเทศอาณานิคม (Dominions) เว้นแต่ได้รับการร้องขอและได้รับความยินยอมจากประเทศอาณานิคมนั้น ๆ ดู พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, “ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ,” ใน *รัฐธรรมนูญและการปกครอง รวมบทความของ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย*, รวบรวมโดย หม่อมราชวงศ์พทุทธิสาณ ชุมพล และดวงพร มาจำเนียร (กรุงเทพมหานคร: วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), น. 7-8.

และคำอธิบายต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลทางความคิดต่อการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของสถาบันทางการเมืองทางรัฐธรรมนูญ⁷ ด้วยเหตุที่ระบบรัฐสภาเกิดจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ความบังเอิญทางประวัติศาสตร์ และเป็นผลผลิตของการต่อสู้ระหว่างสภาขุนนาง และกษัตริย์ เพราะฉะนั้น การศึกษาถึงข้อความคิดของระบบรัฐสภาของประเทศต้นแบบของระบบรัฐสภาจึงละเอียดเสียไม่ได้ที่จะศึกษาพัฒนาการความเป็นมาทางประวัติศาสตร์อังกฤษแต่ละยุคแต่ละสมัย ซึ่งการศึกษาระบบรัฐสภาของประเทศต้นแบบอย่างอังกฤษเช่นนี้จะทำให้เราทราบว่ารัฐสภาเกิดขึ้นมาได้อย่างไร อะไรเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดระบบรัฐสภานั้น ระบบรัฐสภาเกิดขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์ใด ระบบรัฐสภาวางรูปแบบการปกครองในอังกฤษขึ้นอย่างไร มีความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรอย่างไร ฯลฯ เมื่อได้คำตอบแล้ว เราอาจเรียกผลลัพธ์ที่ได้จากการศึกษานี้ว่าเป็นลักษณะของระบบรัฐสภาอังกฤษ

ประเทศอังกฤษ (England) เป็นชื่อเรียกของคนทั่วไป แต่มีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า ประเทศสหราชอาณาจักร (United Kingdom) ซึ่งเป็นประเทศที่เกิดจากการรวมตัวของชาติต่าง ๆ อันได้แก่ อังกฤษ (England) เวลส์ (Wales) สกอตแลนด์ (Scotland) และไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland) ส่วนเกรทบริเตน (Great Britain) จะหมายถึงชาติที่อยู่ในเกาะอังกฤษเท่านั้น คือ อังกฤษ เวลส์ และสกอตแลนด์ แต่วิทยานิพนธ์ที่ผู้เขียนมุ่งจะศึกษาเฉพาะระบบรัฐสภาของอังกฤษซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศสหราชอาณาจักรเท่านั้น ไม่ได้ศึกษาไปถึงระบบรัฐสภาในเวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ แต่อย่างใด

ประเทศอังกฤษมีสภาพภูมิศาสตร์เป็นเกาะทางทิศตะวันตกของยุโรป มีเนื้อที่ทั้งหมด 244,820 ตารางกิโลเมตร (94,530 ตารางไมล์) ด้วยเหตุที่ประเทศอังกฤษมีภูมิประเทศอันมี

⁷ งานเขียนที่ทรงอิทธิพลต่อบทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลในประเทศอังกฤษประกอบด้วยงานเขียนหลักต่อไปนี้

- (1) งานเขียน Commentaries on the Laws of England ของ วิลเลียม แบล็กสโตน (William Blackstone)
- (2) งานเขียน the English Constitution ของ วอลเตอร์ แบทชีอท์ (Walter Bagehot)
- (3) งานเขียน Introduction to the Study of the Law of the Constitution ของ อัลเบิร์ต เวนน ไดซี (Albert Venn Dicey)
- (4) งานเขียน A Treatise upon the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament ของ เออร์สกิน เมย์ (Erskine May)
- (5) งานเขียน The Rule of Law ของ ทอม บิงแฮม (Tom Bingham)

ลักษณะอยู่โดดเดี่ยวจากภาคพื้นทวีปยุโรป โดยมีช่องแคบอังกฤษ (English Channel) คั่นกลาง การที่ชาติอื่นจะรุกรานจึงเป็นไปได้ค่อนข้างยาก ไม่เหมือนกับประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกันทางพื้นดิน เมื่อเป็นเช่นนี้อังกฤษจึงมีการปกครองตามความชอบใจของตน ไม่มีชาติอื่นเข้ามาแทรกแซง⁸ ซึ่งเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาและรักษาเอกลักษณ์ของอังกฤษ⁹ ด้วยเหตุนี้จึงกลายเป็นลักษณะพิเศษของรูปแบบการปกครองระบบรัฐสภาของอังกฤษ ซึ่งมีพัฒนาการเรื่อยมาตามแต่ละยุคแต่ละสมัย จนถึงปัจจุบัน

ในบทนี้จะเป็นการอธิบายให้เห็นถึงพัฒนาการของระบบรัฐสภาหรือพัฒนาการของการจำกัดอำนาจผู้ปกครองลงจนกลายมาเป็นลักษณะของระบบรัฐสภาในปัจจุบัน โดยจะเป็นการอธิบายไปตามยุคสมัย และในยุคสมัยนั้น ๆ เกิดเป็นผลผลิตในทางรัฐธรรมนูญหรือธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญอย่างไร โดยการอธิบายนี้เป็น การอธิบายเริ่มต้นตั้งแต่ยุคกำเนิดแนวความคิด การจำกัดอำนาจรัฐก่อนการจะสถาปนารัฐสภาในความหมายปัจจุบันขึ้น ไปจนถึงการก่อรูปเป็น รัฐสภา การต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจรัฐในแต่ละยุคสมัย จนกลายมาเป็นระบบรัฐสภาที่มีความสมดุลแห่งอำนาจที่ลงตัวในปัจจุบัน

ในการเขียนถึงวิวัฒนาการระบบรัฐสภาอังกฤษนี้ ผู้เขียนได้แบ่งยุคโดยถือเอา เหตุการณ์สำคัญเป็นจุดแบ่ง คือ (1) ยุคจุดเริ่มต้นของการเมืองครีที่ทำหน้าที่ในการถ่วงดุลอำนาจของกษัตริย์ ซึ่งเป็นการกล่าวถึงจุดตั้งต้นของการเริ่มเมืองครีจากยุคกลางที่จะมาจำกัดอำนาจรัฐในเวลาต่อมา แม้ในสมัยนั้นอาจจะยังไม่มีจุดเด่นในเรื่องของการจำกัดอำนาจผู้ปกครอง แต่ก็เริ่มมีเค้าลางถึงการก่อตัวขึ้นและเริ่มมีการหน่วงการใช้อำนาจของผู้ปกครองแล้ว (2) ยุคการเริ่มจำกัดอำนาจของกษัตริย์ในช่วงต้น ในยุคนีกรัฐสภาได้เริ่มขึ้นมามีบทบาทหลักในฐานะที่เป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญสถาบันหนึ่ง ประกอบกับรัฐสภามีจุดเด่นในการเริ่มจำกัดอำนาจของกษัตริย์ลง (3) ยุคของการต่อสู้กันระหว่างฝ่ายกษัตริย์และรัฐสภา เพราะหลังจากที่รัฐสภาขึ้นมามีบทบาทมากแล้ว ผู้มีอำนาจเดิมคือกษัตริย์ย่อมไม่พอใจ ในยุคนี้นี้จึงเป็นการต่อสู้เพื่อแย่งชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างกัน (4) ยุคของการต่อสู้ระหว่างรัฐสภาและกษัตริย์ จนในที่สุดรัฐสภาขึ้นมามีบทบาทนำในการกำหนดหัวหน้ารัฐบาลที่ทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ผลของการต่อสู้ที่สำคัญนำมาซึ่งชัยชนะในการปฏิวัติอัน

⁸ ดิเรก ชัยนาม, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น. 8.

⁹ สมบูรณ์ สุขสำราญ, “การเมืองการปกครองของอังกฤษ,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองในยุโรปและอเมริกา หน่วยที่ 8-15, (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2543), น. 597.

รุ่งโรจน์ (5) ยุคของการกำเนิดคณะรัฐมนตรีผู้ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน และ (6) ยุคการปฏิรูปทางการเมืองที่สำคัญ ๆ จนนำไปสู่การสถาปนาระบบคณะรัฐมนตรีขึ้นในอังกฤษ นอกจากนี้ หลังจากที่มีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์มาอย่างยาวนาน ผู้เขียนจะได้สรุปสาระสำคัญของระบบรัฐสภาที่มีลักษณะพื้นฐานที่สำคัญอย่างไร โดยลักษณะพื้นฐานที่สำคัญนี้จะใช้วัดว่าการปกครองของประเทศหนึ่งเป็นระบบรัฐสภาหรือไม่ หากเป็นระบบรัฐสภาแล้ว ระบบรัฐสภาในประเทศนั้น ๆ มีรายละเอียดอย่างไร

2.1.2 จุดเริ่มต้นของการมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการถ่วงดุลอำนาจของกษัตริย์

2.1.2.1 สมัยแองโกล - แซกซอน

อังกฤษมีการปกครองตนเองโดยมีลักษณะพิเศษเป็นรัฐรวมอำนาจเข้าไว้ในส่วนกลาง และมีการปกครองท้องถิ่นลักษณะพิเศษที่อำนาจของกษัตริย์ลงไปยังท้องถิ่น อันเป็นผลมาจากการขับไล่ชนพื้นเมืองเดิมคือ พวกเคลต์ (Celt) ให้ไปอยู่ทางทิศตะวันตก ซึ่งถูกขับไล่โดยพวกแองเกิล (Angle) แซกซอน (Saxon) และจูต (Jute) การโจมตีของพวกเดน (Dane) ในศตวรรษที่ 9 ได้ช่วยให้อาณาจักรอังกฤษที่แตกแยกสามารถรวมตัวกันต่อต้านศัตรูได้ภายใต้การนำของแคว้นเวสเซกซ์ (Wessex) และทำให้อังกฤษเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น พวกแองโกล - แซกซอนได้สร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่นเรียกว่า ไชร์ (Shire) มีขุนนางท้องถิ่น พระ และตัวแทนของกษัตริย์ที่เรียกว่า แשרิฟ (Sheriff) ร่วมกันปกครองดูแลความสงบเรียบร้อย ให้ความยุติธรรม และเก็บภาษีให้แก่กษัตริย์ ตลอดจนเกณฑ์ชายฉกรรจ์ให้แก่กษัตริย์เพื่อทำสงครามร่วมกับส่วนกลาง¹⁰

Rudolf Von Gneist นักกฎหมายมหาชนชาวเยอรมันเห็นว่า ในสมัยแองโกล - แซกซอน หรือ ค.ศ. 800 เป็นช่วงเวลาเริ่มต้นของประวัติศาสตร์การเมืองของอังกฤษ¹¹ ซึ่งเป็นช่วงเวลาเริ่มต้นที่จะพัฒนาเป็นรูปแบบการปกครองระบบรัฐสภาในเวลาต่อมา ถึงแม้ยุคดังกล่าวจะไม่ใช้การปกครองระบบรัฐสภา (parliamentary system) ตามความหมายที่เข้าใจกันในปัจจุบันก็ตาม แต่ในสมัยแองโกล - แซกซอนมีองค์กรที่ทำหน้าที่สำคัญบางประการขึ้น และจะ

¹⁰ กุลลดา เกษบุญชู มีด, วิวัฒนาการรัฐอังกฤษ ฝรั่งเศส ในกระแสเศรษฐกิจโลกจากระบบฟิวดัลถึงการปฏิวัติ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (นนทบุรี: ฟาเดียกัน, 2561), น. 16-17.

¹¹ Rudolf Von Gneist, History of the English Parliament: Its Growth and Development Through a Thousand Years, 800 to 1887, (London: William clowes and sons Ltd, 1895), p. 1.

วิวัฒนาการกลายเป็นรัฐสภาในเวลาอีกหลายปีต่อมา โดยในสมัยแองโกล - แซกซอนนี้มีสภาที่เรียกว่า Witan หรือ Witanagemot ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้แก่กษัตริย์ ตามประวัตินี้ไม่ปรากฏว่าสภา Witan ตั้งขึ้นด้วยวิธีใดและมีอำนาจอะไรบ้าง แต่เท่าที่ปรากฏมีเพียงว่ามีสิทธิที่จะขอให้กษัตริย์ปรึกษาหารือในราชการแผ่นดินที่สำคัญ ๆ มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบในการใช้กฎหมาย การทำสนธิสัญญา หรือสัญญาพันธมิตร การเก็บภาษีอากร และระเบียบการปกครองทางศาสนาจักร¹²

ตามรากศัพท์แล้ว Witanagemot หมายถึงที่ประชุม (assembly) หรือ ที่ประชุม (gathering) ของบรรดาบุคคลผู้ฉลาด (wise man, sapient) จึงทำให้สมาชิกสภา Witan ประกอบด้วย พระบรมวงศานุวงศ์ (athelings) ชุมนางชั้นสูง (nobility) พระราชาคณะ (bishops) ผู้นำท้องถิ่น (ealdorman) และพวกข้าราชการ (thanes, ministri regis) การเข้ามาเป็นสมาชิกสภา Witan นั้น เข้ามาโดยหมายเรียกของกษัตริย์ (royal summon) อันเป็นหมายเรียกเฉพาะตัว และมีได้หมายความว่าชนชั้นสูงเหล่านี้จะได้รับหมายเรียกทุกคน เมื่อบุคคลใดถูกเรียกเข้ามาครั้งหนึ่งแล้ว ครั้งต่อไปอาจถูกเรียกอีกครั้งก็ได้ การประชุมสภา Witanagemot จะมีการประชุมปีละประมาณ 3 - 4 ครั้ง¹³

การปกครองในช่วงแองโกล - แซกซอน มีเรื่อยมาจนถึงศตวรรษที่ 11 และสิ้นสุดลงภายหลังการยึดครองของนอร์มัน (Norman Conquest)

2.1.2.2 สมัยการเข้ายึดครองของนอร์มัน

เมื่อเข้าสู่ ค.ศ. 1066 วิลเลียม เจ้าผู้ปกครองแคว้นนอร์ม็องดี (Duke William of Normandy) แห่งฝรั่งเศส ได้กรีธาทัพมาโจมตีอังกฤษ โดยอ้างว่ากษัตริย์ของอังกฤษ พระองค์ก่อนสัญญาว่าจะยกบัลลังก์ให้ การกรีธาทัพเข้ามาในครั้งนี้วิลเลียมได้รับชัยชนะทำให้ยึดครองแคว้นต่าง ๆ ของแองโกล - แซกซอนได้ในเวลาต่อมา หลังจากได้รับชัยชนะแล้ว วิลเลียมได้สถาปนาตนเองเป็นกษัตริย์และมีการเรียกพระนามโดยทั่วไปว่า พระเจ้าวิลเลียมผู้พิชิต (William the Conqueror) พร้อมกับประกาศยึดที่ดินทั้งหมดเป็นของกษัตริย์ ซึ่งหมายความว่า ไม่มีที่ดินส่วนใดของอังกฤษที่จะไม่มีเจ้าของอีกต่อไป หากไม่ใช่ของขุนนางก็จะเป็นของกษัตริย์ ในทางปฏิบัติหมายความว่า กษัตริย์เป็นเจ้าของเหนือบริเวณเหนือพื้นที่ป่า ซึ่งคิดเป็นพื้นที่ประมาณ 1 ใน 3 ของทั้งประเทศ¹⁴ พระเจ้าวิลเลียมได้นำระบบฟิวดัล (feudalism) เข้ามาใช้ในอังกฤษ เนื่องจากต้องตอบ

¹² ดิเรก ชัยนาม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น. 14.

¹³ ศักดิ์ ไทยวัฒน์ และ วิญญู อังคนารักษ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3*, น. 73.

¹⁴ กุลลดา เกษบุญชู มีดี, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 10*, น. 18.

แทนขุนนางและทหารที่ติดตามร่วมรบโดยการจัดสรรที่ดินที่ยึดไว้และที่รกร้างว่างเปล่า (folkland) เป็นบำเหน็จรางวัลแก่บรรดาทหารและขุนนางเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับคำมั่นสัญญาว่าจะซื่อสัตย์จงรักภักดี และให้ความช่วยเหลือเมื่อเกิดสงคราม¹⁵ โดยจะต้องผ่านการทำพิธีฝากตัวและสาบานว่าจะจงรักภักดีต่อกษัตริย์

ในขณะเดียวกันพระเจ้าวิลเลียมยังคงรักษาสถาบันการปกครองของแองโกล - แซกซอนที่รวมอำนาจสู่ศูนย์กลางเอาไว้ จึงทำให้ระบบฟิวดัลในอังกฤษมีลักษณะแตกต่างไปจากระบบฟิวดัลในยุโรป เพราะระบบฟิวดัลในยุโรปเกิดขึ้นเพราะอำนาจส่วนกลางของกษัตริย์อ่อนแอจึงทำให้เกิดอำนาจท้องถิ่นขึ้นปกครองกันเองเป็นส่วน ๆ มีความผูกพันกับกษัตริย์น้อย แต่ระบบฟิวดัลในอังกฤษเป็นการสร้างรากฐานทางอำนาจให้กษัตริย์อังกฤษ มิเพียงเท่านั้นพระเจ้าวิลเลียมยังรักษาโครงสร้างการบริหารท้องถิ่น คือ ไชร์ (Shire) เอาไว้ และได้ปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพขึ้นด้วยการมอบอำนาจในการปกครองทั้งหมดให้แก่แชรฟ์ซึ่งเป็นตัวแทนของกษัตริย์ โครงสร้างการปกครองแบบไชร์ทำให้กษัตริย์สามารถเก็บภาษีจากราษฎรได้โดยตรงโดยไม่ต้องผ่านขุนนางที่เป็นแวลเซลของกษัตริย์และแวลเซลของขุนนาง ทั้งนี้กษัตริย์ยังรักษาสิทธิในการเรียกเก็บภาษีซึ่งตกทอดมาตั้งแต่สมัยแองโกล - แซกซอน คือ denegeld และมาตรการเสริมสร้างอำนาจของสถาบันกลางอีกอันหนึ่งคือ การรักษาศาลของกษัตริย์ในสมัยแองโกล - แซกซอนเอาไว้ และขยายขอบเขตออกไปด้วยสำหรับศาลของขุนนางนั้นมียอำนาจตัดสินคดีเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับตนเท่านั้น¹⁶

ผู้เขียนเห็นว่า การรักษาโครงสร้างการบริหารท้องถิ่น หรือไชร์ (Shire) เอาไว้นี้ ถือเป็นจุดเริ่มต้นและเป็นพัฒนาการที่สำคัญของอังกฤษ เพราะเป็นการให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองและจะเป็นผู้เสียภาษีแก่ส่วนกลาง ด้วยโครงสร้างการปกครองเช่นนี้ จึงต้องนำผู้ปกครองหรือผู้ที่มีอิทธิพลเข้าไปนั่งในสภา เพราะบุคคลเหล่านี้เป็นตัวแทนของประชาชนที่เสียภาษี ต่อมาภายหลังมีการสร้างความชอบธรรมว่าการเก็บภาษีใด ๆ จะต้องถามหรือขอความเห็นชอบจากผู้เสียภาษีเสียก่อน ซึ่งความชอบธรรมนี้กลายเป็นหลักการที่สำคัญในเวลาต่อมาว่า “ไม่มีภาษี โดยไม่มีผู้แทน”

¹⁵ Strathean Gordon, *Our Parliament*, 4th edn. (London: Cassell, 1955), p. 14.

¹⁶ กุลลดา เกษบุญชู มีดี, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 10*, น. 19.

ในเรื่องของสภาสมันอร์มันนั้น เดิมในสมัยแองโกล – แซกซอนเป็นสภา Witan พระองค์ได้เปลี่ยนรูปแบบมาเป็น Magnum Concilium หรือมหาสภา (Great Council) ขึ้น¹⁷ มหาสภามีความคล้ายคลึงกับสภา Witan และมหาสภาประกอบด้วยบรรดาขุนนางที่ถือที่ดิน (Lords of Manner or Barons) และพระชั้นสูง (archbishop, bishop and abbot) ซึ่งเป็นแอสเซิลของ กษัตริย์จึงทำให้มหาสภามีอำนาจน้อยเมื่อเทียบกับสภา Witan¹⁸ สภาในครั้งนั้นมีหน้าที่ให้คำปรึกษา แก่กษัตริย์ในเรื่องกฎหมายและเรื่องอื่น ๆ ตามพระราชประสงค์ของกษัตริย์¹⁹ ในช่วงแรกของรัชสมัย พระเจ้าวิลเลียมจะมีการประชุม 3 ครั้งในเทศกาลที่สำคัญ ๆ คือ เทศกาล Easter ที่ Winchester เทศกาล Pentecost ที่ Wesminster และ เทศกาล Christmas ที่ Gloucester²⁰ การประชุม ดังกล่าวเป็นการประชุมตามประเพณีและทดสอบความจงรักภักดีของบรรดาขุนนางชั้นสูงที่มีต่อ กษัตริย์ ในการประชุมจะมีการอภิปรายปัญหาของประเทศหรือของกษัตริย์ ตลอดจนปัญหาข้อพิพาท ระหว่างขุนนางด้วยกันเอง ซึ่งในการประชุมจะมีการถกเถียงและตัดสินข้อพิพาทหรือหาข้อยุติให้กับ ปัญหาเหล่านั้นด้วย นอกจากนี้ ยังมีสภา Curia Regis หรือที่เรียกกันว่า Little Council หรือ King's Council อีกคือ สภาที่ปรึกษากษัตริย์ ความจริงก็ไม่ต่างจากมหาสภาแต่อย่างใด เดิมมีหน้าที่สอง อย่างคือ ทั้งฝ่ายปกครองในการให้คำปรึกษา และทำหน้าที่เป็นศาลในการตัดสินคดี โดยไม่ได้แยก หน้าที่ทั้งสองออกจากกัน ต่อมาเกิดการแยกหน้าที่ออกจากกันสองชุด คือชุดหนึ่งทำหน้าที่เฉพาะการให้ คำปรึกษาแก่กษัตริย์ อีกชุดหนึ่งทำหน้าที่เฉพาะการตัดสินคดีรวมไปถึงทำระบบกฎหมาย คอมมอนลอว์ (common law) ให้เป็นระบบด้วย²¹ เราอาจจะกล่าวได้ว่า มหาสภาเป็นที่มาของ

¹⁷ Harold John Schultz, *History of England*, (Newyork: Barnes & Noble, Inc., 1968), p. 26.

¹⁸ ดิเรก ชัยนาม, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น. 18.

¹⁹ John Alder, *Constitutional and administrative law*, (London: Palgrave Macmillan, 2015), p. 71.

²⁰ Strathean Gordon, *supra note 15*, p. 14.

²¹ อนันต์ชัย เลหาพะพันธุ์, “Great Britain and Northern Ireland, United Kingdom of : สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ,” ใน *สารานุกรมประเทศในทวีปยุโรป ฉบับราชบัณฑิตยสถาน* (กรุงเทพมหานคร: ราชบัณฑิตยสถาน, 2550), น. 245.

รัฐสภาอังกฤษในเวลาต่อมา ส่วนสภาที่ปรึกษาภักษัตริย์ (Curia Regis) เป็นที่มาขององคมนตรี (Privy Council) และศาลยุติธรรมในเวลาต่อมา²²

มีข้อสังเกตว่า การแยกสภาที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและสภาที่ทำหน้าที่ตัดสินคดีออกจากกันนี้ ไม่ได้เป็นผลมาจากทฤษฎีหรือหลักการการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) แต่อย่างใด หากแต่เป็นการแยกออกตามข้อเท็จจริงโดยอาศัยเหตุผลบางประการ คือเพื่อให้แต่ละองค์กรสามารถทำหน้าที่ของตนเองได้เกิดประสิทธิภาพให้ดีที่สุดตามหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบ

นอกจากนี้ ในรัชสมัยของพระเจ้าเฮนรีที่ 1 หลังจากที่พระองค์ขึ้นครองราชสมบัติ พระองค์ได้พระราชทาน Charter of Liberties แก่ขุนนางซึ่งเป็นข้อกำหนดต่าง ๆ และจะได้วิวัฒนาการไปเป็นแมกนาคาร์ตาในเวลาต่อมา

2.1.3 พัฒนาการของการจำกัดอำนาจภักษัตริย์ในช่วงต้น

สภาที่เกิดขึ้นในอังกฤษนี้ มีหน้าที่สำคัญในการเป็นที่ปรึกษาแก่ภักษัตริย์ในเรื่องการใช้กฎหมายและการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวหาเป็นข้อผูกพันที่ภักษัตริย์จะต้องปฏิบัติตามคำเสนอไม่ แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ของภักษัตริย์และมหาสภาได้วิวัฒนาการเคียงคู่กันเรื่อยมาจนถึงรัชสมัยของพระเจ้าจอห์น ภักษัตริย์ของอังกฤษในราชวงศ์แพลนทาเจเนต (House of Plantagenet)

2.1.3.1 บทบัญญัติแมกนาคาร์ตา

ภายหลังจากการเสด็จสวรรคตของพระเจ้าเฮนรีที่ 2 สถาบันภักษัตริย์ได้รับการยอมรับยาวนานจนถึงสมัยพระเจ้าริชาร์ดที่ 1 ในสงครามครูเสด

ใน ค.ศ. 1199 พระเจ้าจอห์นขึ้นครองราชย์เป็นภักษัตริย์อังกฤษ (John, King of England) เหตุการณ์ในขณะนั้นคือในท้องพระคลังไม่มีเงินงบประมาณเพียงพอ ประกอบกับถูกภักษัตริย์ฝรั่งเศสคือพระเจ้าฟิลิป ออگัสตัส (Philip Augustus) โจมตีดินแดนของพระองค์ในฝรั่งเศส ขุนนางอังกฤษในฐานะแวลเชิลไม่สนใจไปร่วมรบ เพราะเห็นโอกาสที่จะได้ของจากเชลย ผลของสงครามทำให้อังกฤษพ่ายแพ้และเสียดินแดนจำนวนมาก ซึ่งได้แก่ นอร์มันดี อังกฤษ และอาควิเทนเหนือให้แก่ฝรั่งเศส การที่พระเจ้าจอห์นเอาเงินจากแวลเชิลจำนวนมากเพื่อไปทำสงครามกับฝรั่งเศส แต่รบแพ้และสูญเสีย นอร์มันดี จึงทำให้พระองค์ได้รับฉายาว่า “John Lackland” ทำให้ขุนนางของอังกฤษ

²² ดิเรก ชัยนาม, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น. 18-19.

เกิดความไม่พอใจขึ้นมา เพราะพวกเขามีที่ดินและญาติอยู่ที่นี่ นอกจากนี้ การสูญเสียนอร์ม็องดียังหมายความว่า รายได้ทั้งหมดในการทำสงครามกับฝรั่งเศสและการปราบปรามพวกสกอตในอนาคตจะต้องมาจากในอังกฤษเท่านั้น ความสำเร็จของพระเจ้าเฮนรีที่ 2 (พระบิดาของพระองค์) อยู่ที่มีการมีรายได้จากดินแดนฝรั่งเศส และจากการใช้จ่ายอย่างประหยัด พระเจ้าจอห์นพยายามขัดเซกการสูญเสียนอร์ม็องดีด้วยการทำสงครามกับไอร์แลนด์และเวลส์ แต่เมื่อพ่ายแพ้ก็ทำให้ความจงรักภักดีของขุนนางยิ่งลดลงไปอีก ยิ่งไปกว่านั้น ขุนนางหลายคนยังถูกลงโทษโดยไม่เป็นธรรม เช่น ถูกยึดที่ดินท้ายที่สุดในวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1215 ขุนนางชั้นบารอนได้บังคับพระเจ้าจอห์นลงนามในเอกสารสำคัญซึ่งเป็นข้อเรียกร้องของขุนนาง ณ ทุ่งรันนิเมด (Runnymede) โดยเอกสารดังกล่าวนี้มีชื่อว่า “แมกนา คาร์ตา” (Magna Carta Libertatum)²³ เราจึงกล่าวได้ว่าเหตุการณ์ในครั้งนั้นเป็นจุดเริ่มต้นของการจำกัดอำนาจกษัตริย์²⁴

แมกนา คาร์ตา ถือเป็นเอกสารสำคัญชิ้นหนึ่งของประเทศอังกฤษและถือเป็นรากฐานการปกครองโดยรัฐธรรมนูญ รัฐสภา ตลอดจนการปกครองระบอบประชาธิปไตยของอังกฤษด้วย สารสำคัญของเอกสารแมกนา คาร์ตาอยู่ที่การจำกัดอำนาจของกษัตริย์ในการจัดเก็บภาษีว่าจะต้องได้รับความยินยอมจากมหาสภาเสียก่อน นอกจากนั้น ยังกำหนดให้กษัตริย์เคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎร มีการประกันสิทธิ และรับรองว่าจะไม่จับกุม เนรเทศ ยึดทรัพย์หรือลงโทษอื่นใดต่อประชาชนจนกว่าจะมีคำพิพากษาตัดสินของผู้พิพากษาว่ามีความผิด รวมถึงการกำหนดขอบเขตอำนาจของกษัตริย์ว่าจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย

²³ กุลลดา เกษบุญชู มีด, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 10*, น.74.

²⁴ แมกนา คาร์ตา (Magna Carta) เกิดขึ้นเมื่อพระเจ้าจอห์นยกทัพกลับมาจากสงครามมาถึงทุ่งแห่งหนึ่ง คือ รันนิเมด (Runnymede) ซึ่งอยู่ห่างจากกรุงลอนดอนประมาณ 20 กิโลเมตร พวกขุนนางขอร้องให้พระเจ้าจอห์นปฏิบัติตามตราสารฉบับนี้ ถ้าไม่ปฏิบัติตามจะก่อการกบฏขึ้นและจะไม่ยอมให้พระเจ้าจอห์นเข้าเมือง พระเจ้าจอห์นไม่อาจขัดขืนได้ จึงยินยอมรับปฏิบัติตามตราสารฉบับนั้นด้วยการประทับตราของแผ่นดินไว้ในตราสาร (พระเจ้าจอห์นเขียนชื่อไม่เป็น) เหตุการณ์นี้เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1215 ในการนี้พวกขุนนางได้ตั้งพวกกันเอง 25 คนให้คอยดูแลพระเจ้าจอห์นในการปฏิบัติตามสัญญา ดู ศักดิ์ ไทยวัฒน์ และ วิญญู อังคนารักษ์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 3*, น. 80.

เอกสารแมกนา คาร์ตาได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง ขอบเขตอำนาจของผู้ถูกปกครอง และสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ 3 ประการ ดังต่อไปนี้²⁵

ประการที่หนึ่ง ได้มีการปฏิรูปโครงสร้างของมหาสภา (Great Council) ให้ประกอบไปด้วยขุนนางผู้ครองเมืองและเจ้าของที่ดิน ซึ่งกษัตริย์จะได้เชิญมาร่วมปรึกษาเป็นการส่วนบุคคล นอกจากนี้ให้เชิญขุนนางตำแหน่งอัศวิน (knights) จากแต่ละเมืองซึ่งจะได้รับเชิญจากมหาสภายมาร่วมประชุม ซึ่งบทบัญญัติในข้อนี้บ่งว่าเป็นก้าวแรกที่ทำให้สิทธิแก่ขุนนางระดับล่าง เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศอันจะเป็นก้าวต่อไปของการปกครองในระบบรัฐสภา

ประการที่สอง เป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งเป็นการจำกัดอำนาจของกษัตริย์และขุนนางลง เห็นได้จากบทบัญญัติข้อ 39 มีสาระสำคัญว่าเสรีชนจะถูกจับกุมคุมขัง หรือโดยปฏิบัติต่อโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเนรเทศ หรือละเมิดสิทธิเสรีภาพไม่ได้ เว้นแต่ว่าได้มีการพิพากษาว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีกฎหมายกำหนดว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิด²⁶ รวมถึงข้อ 40 ที่ว่า ไม่มีบุคคลใดที่จะถูกปฏิเสธสิทธิและความยุติธรรมได้²⁷

ประการที่สาม เป็นบทบัญญัติที่ป้องกันการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำนองคลองธรรมของกษัตริย์ ถ้าหากกษัตริย์กระทำการปกครองไม่ชอบธรรมหรือละเมิดกฎหมายหรือสัญญาแล้ว พวกขุนนางอาจจัดตั้งสภาประกอบด้วยขุนนาง 24 คน เพื่อพิจารณาการกระทำของกษัตริย์โดยใช้กำลังอาวุธได้ ถ้าหากจำเป็นในกรณีที่กษัตริย์ไม่ยอม บทบัญญัติในข้อนี้เท่ากับเป็นการให้ความชอบธรรมต่อการต่อต้านการกระทำที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติการปกครองและเป็นการจำกัดอำนาจของกษัตริย์โดยกฎหมาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นการยอมรับสิทธิในการปฏิบัติตามหลักกฎหมาย

มีข้อสังเกตในที่นี้ว่า แม้บทบัญญัติแมกนา คาร์ตาจะดูเป็นการให้สิทธิเสรีภาพก็จริง แต่ประชาชนโดยทั่วไปกลับไม่ได้ประโยชน์จากบทบัญญัตินี้ เพราะบทบัญญัตินี้มิได้ให้

²⁵ สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองราชอาณาจักร, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2527), น. 2-3.

²⁶ **Art. 39** No free man is to be arrested, or imprisoned, or disseised, or outlawed, or exiled, or in any other way ruined, nor will we go against him or send against him, except by the lawful judgment of his peers or by the law of the land.

²⁷ **Art. 40** We will not sell, or deny, or delay right or justice to anyone.

สิทธิแก่ประชาชนทั่วไป แต่เป็นการประกันสิทธิของพวกขุนนาง และเป็นการจำกัดการขยายอำนาจของกษัตริย์และส่งเสริมให้พวกขุนนางมีอำนาจต่อรองมากขึ้น แต่การจำกัดอำนาจกษัตริย์และส่งเสริมให้ขุนนางมีอำนาจต่อรองไม่มีผลให้ลักษณะการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด

นอกจากนี้ เอกสารแมกนา คาร์ตา ยังได้สะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลและบทบาทของขุนนางที่ต้องการจำกัดอำนาจผู้ปกครองลง โดยกษัตริย์ต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายและจะเก็บภาษีโดยไม่ได้รับความยินยอมจากขุนนางไม่ได้ ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการจำกัดอำนาจกษัตริย์ซึ่งจะพัฒนาเป็นระบบรัฐสภาในเวลาต่อมา นอกจากนี้ยังเรียกร้องให้กษัตริย์เคารพระบบความยุติธรรม ซึ่งเป็นการยุติระบบเผด็จการและการทำตามอำเภอใจของกษัตริย์ และกษัตริย์จะต้องถูกพิจารณาความถ้ามีการละเมิดกฎหมาย ซึ่งบทบัญญัติแมกนาคาร์ตาจะกลายเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะใช้ยกขึ้นกล่าวอ้างเพื่อต่อต้านอำนาจสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของกษัตริย์ราชวงศ์สจวต (House of Stuart) ในเวลาต่อมา นอกจากนี้ยังถือว่าเป็นรากฐานสำคัญของเสรีภาพของคนทุกคนภายใต้กฎหมายซึ่งถือเป็นหลักสำคัญอย่างหนึ่งในสำนักความคิดกฎหมายธรรมชาติด้วย การจำกัดอำนาจกษัตริย์โดยบทบัญญัติในเอกสารแมกนาคาร์ตาซึ่งถือว่าเป็นเอกสารขั้นต้นนี้ได้รับการยอมรับและมีการปฏิบัติเรื่อยมาเสมือนหนึ่งเป็นกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญ²⁸ และเป็นกฎหมายสำคัญในการสถาปนาขึ้นในประเทศอังกฤษ เอกสารในลักษณะดังกล่าวนี้ถูกจัดทำขึ้นมาอีกครั้งในรัชสมัยของพระเจ้าเฮนรีที่ 3 (Henry III)

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม เอกสารแมกนาคาร์ตาไม่ได้มีผลต่อผู้ปกครองมากเท่าใดนัก เพราะไม่ได้รับความสนใจจากบรรดาขุนนางผู้ใหญ่ผู้ซึ่งควบคุมการใช้อำนาจของกษัตริย์ ครั้นพระเจ้าเฮนรีที่ 3 ผู้เป็นทายาทของพระเจ้าจอห์นมีพระชนมายุมากขึ้น พระองค์ดำเนินการสนับสนุนนโยบายของพระสันตปาปาและทรงพอใจกับการใช้อำนาจที่เด็ดขาด จนนำไปสู่จุดแตกหักระหว่างพระองค์และบรรดาขุนนาง ด้วยเหตุนี้จึงนำไปสู่การมีบทบัญญัติออกซ์ฟอร์ด ใน ค.ศ. 1258 (The Provisions of Oxford 1258) ขึ้นมา ในบทบัญญัติดังกล่าวนี้เป็นความพยายามของบรรดาขุนนางที่จะนำบทบัญญัติแมกนาคาร์ตากลับมาใช้อีกครั้ง ในการนี้บรรดาขุนนางได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อมาทำหน้าที่ควบคุมการตัดสินใจใช้อำนาจของกษัตริย์ มหาสภา (Great Council) ได้ถูกเปลี่ยนแปลงให้เป็นรัฐสภา ซึ่งแทนที่ด้วยหน่วยของ 12 ขุนนางที่มีการประชุมกัน 3 ครั้งต่อปี ถึงแม้ว่า

²⁸ Karl Loewenstein, *British Cabinet Government*, (Oxford, England: Oxford University Press, 1967), p. 20.

ทุกฝ่ายมีการปฏิญาณว่าจะปฏิบัติตามข้อกำหนดเหล่านี้ แต่พระเจ้าเฮนรีที่ 3 หาได้ปฏิบัติตามแต่อย่างใดไม่ ผลจากการนี้นำไปสู่เหตุการณ์สงครามกลางเมือง²⁹

การไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดเหล่านี้เห็นได้จาก พระเจ้าเฮนรีที่ 3 ต้องการขยายฐานรายได้จากเงินค่าช่วยเหลือออกไปให้กว้างขวางขึ้น และพระองค์ก็ทรงใช้เงินมาก เช่น การยินยอมให้สันตะปาปาเรียกเก็บเงินจากอังกฤษไปเป็นจำนวนมากเพื่อไปทำสงครามในอิตาลี การเปลี่ยนแปลงรูปแบบสถาปัตยกรรมจากแบบโรมานเนสก์ (Romanesque) ซึ่งมีรูปแบบเรียบง่ายมาเป็นแบบโกธิค (Gothic) ที่สง่างามซึ่งกำลังเป็นที่นิยมอยู่ในฝรั่งเศส และในขณะเดียวกันได้เสริมสร้างกำแพงของหอคอยกรุงลอนดอน (Tower of London) ให้แข็งแกร่งขึ้นเพื่อเสริมสร้างเกียรติภูมิและพระราชอำนาจของกษัตริย์ ผลจากการใช้จ่ายเป็นจำนวนมากทำให้ราชสำนักต้องขาดแคลนเงินเป็นประจำ อย่างไรก็ตาม การจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว มหาสภาได้ประชุมและยินยอมให้ใช้จ่ายเงินไปเพื่อการนั้น แต่ในสายตาของมหาสภาผู้นิยมในการเก็บภาษีได้ประชุมกันแล้ววิพากษ์วิจารณ์ถึงความเหมาะสมของการใช้จ่ายเงิน ยิ่งไปกว่านั้น พระเจ้าเฮนรีที่ 3 ยังได้แต่งตั้งพระญาติและสหายชาวฝรั่งเศสของพระองค์ให้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ของอังกฤษ ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้แก่ขุนนางอังกฤษต่อพวกพ้องชาวฝรั่งเศสที่ทำให้การใช้จ่ายในราชสำนักเต็มไปด้วยชาวต่างชาติ

ผลของความไม่พอใจของขุนนางต่อการใช้จ่ายเงินจำนวนมากของกษัตริย์ และการแต่งตั้งข้าราชการชาวต่างประเทศที่มาใช้จ่ายเงินมากมาย ทำให้สภาเริ่มอ้างอีกสิทธิของสภาที่ไม่เคยอ้างมาก่อน คือสิทธิที่จะให้อนุมัติหรือคัดค้านการแต่งตั้งข้าราชการและที่ปรึกษา ซึ่งเป็นการทำให้อำนาจของกษัตริย์ไม่เด็ดขาด ในทัศนะของพระเจ้าเฮนรีที่ 3 บทบาทของสภาเช่นนี้คือการละเมิดพระราชอำนาจของพระองค์ ซึ่งพระองค์ไม่ยอมรับบทบาทนี้ของสภา พร้อมกับได้เกิดความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงระหว่างกษัตริย์กับขุนนางจนเกิดสงครามกลางเมืองขึ้นในปี ค.ศ. 1260

ผู้นำฝ่ายขุนนางคนสำคัญที่ทำหน้าที่ในการต่อต้านกษัตริย์ คือ **ซิมง เดอ มงฟอร์** (Simon de Montfort) โดยได้รับชัยชนะในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1264 พร้อมกับได้สถาปนาตนเองให้อำนาจสูงสุดในอังกฤษ ซึ่งก่อนหน้านี้ หลังจากที่พระเจ้าเฮนรีที่ 3 มีหนี้สินล้นพ้นตัวและบริหารประเทศด้วยความล้มเหลว ทำให้พระองค์ต้องหาทางออกด้วยการดึงขุนนางเพื่อเป็นคณะกรรมการทำการปฏิรูปการปกครอง โดยมีซิมง เดอ มงฟอร์เป็นผู้นำ แต่คณะกรรมการดังกล่าวไม่ได้ให้ความสนใจกับปัญหาการปฏิรูปมากนัก แต่มุ่งที่จะกำหนดนโยบายและแต่งตั้งข้าราชการ

²⁹ *Ibid.*, p. 20.

ตำแหน่งสูง ๆ มากกว่า เหล่าขุนนางมักตกลงกันได้ในเรื่องการขัดขวางนโยบายของกษัตริย์ แต่ไม่สามารถร่วมกันตกลงนโยบายอื่น ๆ ได้ เพราะขุนนางมักแตกแยกกันเอง ถึงแม้ว่าเหล่าขุนนางจะต้องการคนมาเป็นผู้นำ แต่ขุนนางทุก ๆ คนล้วนมีฐานะเท่าเทียมกัน และมีคนริษยาไม่ต้องการเห็นซิมมิง เดอ มงฟอร์ตซึ่งเป็นขุนนางผู้มีบารมีมากที่สุดขึ้นมาใช้อำนาจ ในท้ายที่สุดแม้ซิมมิง เดอ มงฟอร์ตจะมีอำนาจการปกครองเหนือกษัตริย์ แต่ได้สูญเสียการสนับสนุนจากขุนนางเกือบทั้งหมด จึงเป็นเหตุให้ซิมมิง เดอ มงฟอร์ตถูกฆ่าตายโดยโอรสของพระเจ้าเฮนรีที่ 3 ที่สามารถรวบรวมกำลังเข้าต่อสู้และได้รับชัยชนะเหนือซิมมิง เดอ มงฟอร์ตและทำให้พระเจ้าเฮนรีที่ 3 กลับมามีอำนาจอีกครั้ง

แม้ซิมมิง เดอ มงฟอร์ต จะขึ้นมาใช้อำนาจสูงสุดเหนือกษัตริย์ในช่วงระยะเวลาอันสั้น แต่ซิมมิง เดอ มงฟอร์ตได้ริเริ่มวิวัฒนาการการรัฐสภาที่มีความสำคัญและได้กลายมาเป็นรัฐสภาในเวลาต่อมา นักวิชาการอังกฤษเห็นว่า วิวัฒนาการนั้นคือการปฏิวัติครั้งที่หนึ่งของประวัติศาสตร์อังกฤษเลยทีเดียว³⁰ โดยในปี ค.ศ. 1265 ซิมมิง เดอ มงฟอร์ตได้มีหมายเรียกในนามของกษัตริย์ให้อศวิน (Knights) ของแต่ละมณฑล (Shire) ตัวแทนชาวเมือง (Citizens) จากแต่ละเมือง (Cities) และกรรมการจังหวัด (Burgesses) จากแต่ละจังหวัด (Borough) แห่งละ 2 คนเข้าร่วมประชุมกับมหาสภา (The Great Council) ซึ่งประกอบไปด้วยขุนนางระดับบารอน (Baron) จำนวน 23 นาย ในหมายเรียกที่มีไปถึงบุคคลและหัวเมืองได้เน้นถึงวัตถุประสงค์ของการเข้าร่วมว่ามีขึ้นเพื่อวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ อันมีความสำคัญต่อส่วนรวมซึ่งไม่เคยกระทำมาก่อน³¹ เราจึงกล่าวได้ว่า ผลจากเหตุการณ์นี้ถือเป็นหมุดหมายสำคัญของหลักผู้แทนทางการเมืองในยุคสมัยใหม่เรื่อยมา³²

มีข้อสังเกตว่า การเรียกประชุมในครั้งนั้นไม่ได้ต้องการให้เป็นจุดกำเนิดของรัฐสภาหรือการเป็นตัวแทนของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นแต่อย่างใด เพราะการที่กษัตริย์และขุนนางมีพลังกำลังเท่าเทียมกันเช่นนี้ ทำให้ต้องพยายามไปหาการสนับสนุนจากผู้ที่อยู่ในฐานะด้อยลง

³⁰ ดู Sophie T. Ambler, “Simon de Montfort and King Henry III: The First Revolution in English History, 1258 – 1265,” *History Compass* 11 (12), pp. 1076-1087 (Dec 2013).

³¹ Anthony Wilfred Bradley and Cesare Pinelli, “Parliamentarism,” in *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, ed. Michel Rosenfeld and András Sajó (Oxford : Oxford University Press, 2013), p. 650. ; ถาวร โพธิ์ทอง, “กำเนิดรัฐสภาอังกฤษ,” *วารสารนิติศาสตร์*, ปีที่ 4, ฉบับที่ 1, น. 88 (มิถุนายน 2515).

³² John Alder, *supra* note 19, p. 72.

ไป คือบรรดาอัศวินเจ้าของที่ดิน ตัวแทนชาวเมือง และกรรมการจังหวัด ให้ส่งตัวแทนมานั่งในมหาสภา เพื่อเป็นการสร้างพลังการต่อรองกับกษัตริย์และขุนนางที่สนับสนุนกษัตริย์เท่านั้น

แม้ตัวแทนจากที่ต่าง ๆ รวมถึงตัวแทนระดับอัศวินหรือตัวแทนชาวเมืองระดับท้องถิ่นจะเข้ามาเป็นสมาชิกมหาสภาภายหลังหมายเรียกของซิมง เดอ มงฟอร์ก็ก็ตาม แต่เรายังไม่ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของรัฐสภา (parliament) อย่างแท้จริง แต่อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมาตัวแทนชาวเมืองและอัศวินได้แยกไปประชุมกับพวกของตนเองต่างหาก ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นสภาสามัญ (House of Commons) และในเวลาต่อมาซิมง เดอ มงฟอร์ก็ได้รับการยกย่องและให้สมญานามว่าเป็นบิดาของสภาสามัญ (father of the House of Commons)³³

พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 (โอรสของพระเจ้าเฮนรีที่ 3) เรียกประชุมตัวแทนของแคว้นและของบางเมืองเป็นครั้งแรกใน ค.ศ. 1275 แต่ในช่วงเวลาหลังจากนั้นพระองค์ไม่ได้เรียกประชุมผู้แทนดังกล่าวบ่อยนัก ข้าราชการชั้นสูง บิชอป และขุนนาง ยังเป็นองค์ประกอบของสภาอยู่ บางครั้งพระองค์ไม่ได้เรียกตัวแทนชาวเมืองและแคว้นเข้ามาประชุม แต่ในปี ค.ศ. 1295 พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 ประสบปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเงินอย่างรุนแรง เพราะพระองค์ทรงทำสงครามและต้องการใช้เงินเป็นจำนวนมาก จึงได้เรียกประชุมผู้แทนทุกแคว้นและทุกเมือง ซึ่งนอกจากจะเป็นอัศวิน (knights) ตัวแทนชาวเมือง (citizens) และกรรมการจังหวัด (burgesses) ซึ่งมีเกินกว่า 100 เมืองมาประชุมด้วยแล้ว ยังเชิญผู้แทนของพระ (lower clergy) มาร่วมประชุมด้วย โดยการประชุมในครั้งนี้เป็นการประชุมในสภาที่มีชื่อว่า **“Model Parliament”** และถือว่าเป็นจุดกำเนิดรัฐสภา (Parliament) ขึ้นแล้ว³⁴ โดยคำว่า “รัฐสภา” ในภาษาอังกฤษใช้คำว่า “parliament” รากศัพท์ของคำนี้มาจากกริยาในภาษาฝรั่งเศส “parler” ที่แปลว่า “พูด” แล้วใส่ suffix ว่า -ment เข้าไป รวมกันเป็นคำนามว่า parlement คือสถานที่ที่ผู้คนไปพูด³⁵

ในการประชุมที่มีชื่อว่า Model Parliament ในครั้งนั้นมิได้ประชุมเพื่อความเป็นประชาธิปไตยแต่อย่างใด แต่คงเป็นเพียงการประหยัดเวลาและลดภาระลง ซึ่งหากพิจารณาหลักการทางกฎหมาย เพียงแต่การออกกฎหมาย หรือการเก็บภาษีใหม่ๆ ของกษัตริย์ สามารถทำได้

³³ ศักดิ์ ไทยวัฒน์ และ วิญญู อังคนารักษ์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 3*, น. 82.

³⁴ ถาวร โพธิ์ทอง, “กำเนิดรัฐสภาอังกฤษ,” *วารสารนิติศาสตร์*, ปีที่ 4, ฉบับที่ 1, น. 94 (มิถุนายน 2515).

³⁵ ปิยบุตร แสงกนกกุล, “พัฒนาการของระบบรัฐสภาและกำเนิดระบบรัฐสภาไทย,” ใน *ราชบัลลังก์ปฏิรูป*, (กรุงเทพมหานคร: ไชน่ พับลิชชิ่ง เฮ้าส์, 2557), น. 239.

เพียงการผ่านการอนุมัติจากขุนนางก็มีผลใช้ได้แล้ว แต่เหตุที่ต้องผ่านการเห็นชอบจากบรรดาอัศวิน ตัวแทนชาวเมือง และกรรมการจังหวัด เพราะการใช้กฎหมายในทางปฏิบัติจำเป็นอย่างยิ่งที่จะได้รับการสนับสนุนจากคนเหล่านี้ อีกทั้งในฐานะนายกเทศมนตรีและเชอร์ฟเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายและเป็นเจ้าหน้าที่ที่จัดเก็บภาษีด้วย ดังนั้น การเรียกผู้แทนของแคว้นและเมืองทุกแห่งมาร่วมประชุมรัฐสภาที่เขาสามารถรับฟังการอภิปรายของคนสำคัญ ๆ ในประเทศถึงความต้องการของกษัตริย์ จึงเป็นสิ่งที่มีความประโยชน์อย่างแน่นอน³⁶

อีกแง่หนึ่ง การประชุมรัฐสภาเป็นไปเพราะเหตุผล 3 ประการของกษัตริย์ คือ³⁷

1) ฝ่ายรัฐสภาโดยเฉพาะขุนนางเจ้าที่ดิน (feudal lords) ต้องการที่จะมีอิทธิพลต่อการดำเนินการปกครองของกษัตริย์ด้วยการให้กษัตริย์ปรึกษาหารือกับรัฐสภาเป็นประจำ โดยวางเป็นระเบียบเอาไว้อย่างแน่นอน

2) อาจเป็นเหตุผลของกษัตริย์เองที่ต้องการให้มีการประชุมบ่อยครั้งขึ้นเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับอำนาจของพระองค์เอง และเพื่อให้ได้มาซึ่งความสนับสนุนจากชนชั้นขุนนางในการจัดเก็บภาษี

3) อาจเป็นเหตุผลของกษัตริย์ที่ต้องการสร้างความเป็นเอกภาพของชาติ ทั้งนี้ก็เพราะว่าในระบบเจ้าขุนมูลนาย ศูนย์กลางอำนาจจะอยู่กระจายตามภูมิภาคต่างๆ ประชาชนมักมีแนวโน้มที่จะจงรักภักดีต่อภูมิภาคและเจ้าขุนมูลนายของตนมากกว่าต่อประเทศ การประชุมบ่อยครั้งเป็นการทำให้รัฐสภาเป็นเสมือนศูนย์กลางความสนใจของประชาชนว่า พวกเขามีสถาบันที่เป็นตัวแทนร่วมกัน และช่วยให้เกิดความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันขึ้น เหตุผลนี้ดูเหมือนจะเป็นเหตุผลที่ดีในขณะที่ระบบเจ้าขุนมูลนายกำลังอ่อนแอลง และแนวโน้มการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางกำลังเข้มข้นขึ้น

มีข้อสังเกตว่า แม้จะเริ่มมีการประชุมรัฐสภา แต่การประชุมรัฐสภาก็ขึ้นอยู่กับพระราชประสงค์ของกษัตริย์ที่จะเรียกประชุมรัฐสภา แต่ส่วนใหญ่จะมีการประชุมเพื่อขอความสนับสนุนในการจัดเก็บภาษี³⁸

เราจะเห็นได้ว่า อำนาจของรัฐสภาเริ่มก่อตัวในการจำกัดอำนาจผู้ปกครองหรือกษัตริย์เป็นรูปเป็นร่างแล้ว ซึ่งมีสาเหตุมาจากพฤติกรรมของกษัตริย์ที่มีการเก็บภาษี

³⁶ กุลลดา เกษบุญชู มีด, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 10*, น. 74.

³⁷ สมบูรณ์ สุขสำราญ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 25*, น. 4.

³⁸ John Alder, *supra* note 19, p. 72.

จนนำไปสู่การขูดรีดภาษี ส่งผลให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชน โดยภาษีถูกนำไปใช้ในค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่ไม่เป็นพอใจแก่บุคคลทั่วไป จึงเกิดแนวความคิดที่จะจำกัดอำนาจของกษัตริย์ไม่ให้มีการเก็บภาษีและแสวงหารายได้ตามอำเภอใจ ท้ายที่สุดมีการจัดทำเป็นองค์กรที่เป็นกิจลักษณะเพื่อมาทำหน้าที่ในการควบคุมกษัตริย์จนเกิดเป็นรัฐสภาขึ้น อำนาจของรัฐสภาจึงถือกำเนิดขึ้นมาเพื่อจำกัดอำนาจของกษัตริย์ไม่ให้มีการเก็บภาษีมากกว่าความจำเป็น มีข้อสังเกตว่าอำนาจรัฐสภาในการควบคุมการเงินของกษัตริย์นี้ อำนาจของรัฐสภาทำหน้าที่เพียงการให้ความเห็นชอบในการแสวงหารายได้เท่านั้น ยังไม่ได้เป็นการเข้าไปควบคุมค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด นอกจากนี้ รัฐสภาก็ยังไม่มีอำนาจในการไปควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารอีกด้วย แต่ถึงอย่างไรก็ดี อำนาจของรัฐสภาที่เริ่มเฉพาะการให้ความเห็นชอบในเรื่องรายได้เช่นนี้ ล้วนเป็นหมุดหมายสำคัญที่รัฐสภาจะขยายอำนาจของตนออกไปในการจะเข้าควบคุมฝ่ายบริหารอันเป็นส่วนหนึ่งในระบบรัฐสภาในอนาคต

2.1.3.2 การแยกตัวเป็น 2 สภา

ในการประชุมรัฐสภาครั้งแรก ๆ เป็นการประชุมร่วมกันสภาเดียว³⁹ แต่เราสามารถแบ่งแยกได้เป็นกลุ่มใหญ่ ๆ 6 กลุ่ม คือ กลุ่มพระชั้นสูง กลุ่มขุนนางชั้นสูง กลุ่มขุนนางชั้นล่าง กลุ่มอัศวิน กลุ่มพระชั้นล่าง และกลุ่มตัวแทนจากชุมชน แต่ถึงอย่างไรเราสามารถแบ่งเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ ตามฐานันดร (estates) คือ พระ (clergy) ขุนนาง (barons) และสามัญชน (commons) นอกจากนี้ ยังได้มีการแยกออกเป็นกลุ่มของขุนนางดั้งเดิมในระดับพิวตัล ได้แก่ กลุ่มพระชั้นสูง กลุ่มขุนนางชั้นสูง กลุ่มขุนนางชั้นล่าง และกลุ่มพระชั้นล่าง และกลุ่มที่สองได้แก่ กลุ่มตัวแทนชุมชน (burgesses and citizens) ในระยะแรกกลุ่มขุนนางดั้งเดิมในระบบพิวตัลยังคงนั่งรวมกลุ่มกัน ต่อมา กลุ่มขุนนางชั้นล่างและอัศวินได้ย้ายมานั่งรวมกันกับกลุ่มตัวแทนชุมชน เนื่องจากมีผลประโยชน์ได้เสียร่วมกัน และด้วยความเคยชินในการทำงานร่วมกัน ในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 อัศวินได้เสนอให้ความช่วยเหลือด้านการเงินของตนเทียบเท่ากับขุนนาง ส่วนกลุ่มที่เหลือได้ให้ความช่วยเหลือในอัตราที่สูงกว่า แต่พอต่อมาถึงปลายรัชสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 3 อัศวินได้เรียกร้องที่จะเสนอความช่วยเหลือของตนในอัตราที่ต่ำลงไปอีก และในปี ค.ศ. 1372 กรมการจังหวัด (burgesses) ได้ตกลงให้เข้าร่วมด้วยหลังจากที่อัศวินได้ประสบผลสำเร็จในการต่อรองครั้งนั้น จึงนับว่าเป็นก้าวแรกในการรวมตัวของอัศวิน ชาวเมือง และกรมการจังหวัด และได้มีความพยายามรวมตัวกันเรื่อยมา ในปี ค.ศ. 1376 ได้มีการคัดเลือกสมาชิกของกลุ่มฯ ขึ้นมา 1 คน เพื่อทำหน้าที่ถวายรายงานหรือยื่นฎีกาต่อกษัตริย์

³⁹ Lestie Lipson, *The Democratic Civilization*, (Newyork: Oxford University Press, 1964), p. 479.

ซึ่งทำให้กลุ่มๆ บุคคลเหล่านี้ผลักดันตัวเองออกมาให้ห่างยิ่งขึ้นอีก ใน ค.ศ. 1382 ในที่ประชุมของสภาสามัญชน (House of Commons) ถึงกับมีคำกล่าวว่า “พระก็ส่วนพระ ขุนนางก็ส่วนขุนนาง อัศวินก็ส่วนอัศวิน แต่ละฐานันดรแยกออกจากกัน การปฏิบัติและการพิจารณาเป็นไปตามเงื่อนไขของแต่ละฐานันดร”⁴⁰ นอกจากนี้ การที่การเข้าสู่ตำแหน่งในสภาสามารถแบ่งแยกออกเป็น 2 ทาง คือ เข้ามาโดยหมายเรียกเฉพาะตัว (summoned by name) และเข้ามาโดยการคัดเลือก (elected) ทำให้เกิดศักดิ์ศรีต่างกัน บรรดาสมาชิกที่เข้ามาโดยได้รับหมายเรียกตัวเป็นบุคคลชั้นสูง และมีศักดิ์ศรีสูงกว่า จึงรู้สึกว่าจะเป็นการเสื่อมเสียศักดิ์ศรีที่จะให้ประชุมร่วมกับสมาชิกใหม่ที่มีลักษณะของควมมีคุณค่าเฉพาะตัว หากแต่เข้ามาเป็นตัวแทนของชุมชนของบุคคลชั้นล่างเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการประชุมที่ต้องมีการอภิปราย ถกเถียง ตลอดจนแสดงความคิดเห็นโต้แย้ง บรรดาชนชั้นสูงจึงรู้สึกไม่พอใจเมื่อถูกบุคคลชั้นต่ำกว่ากล่าวไปทางไม่ดีไม่งาม ในปลายรัชสมัยของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 3 ในวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 1343 ขุนนางประชุมร่วมกันที่ White Chamber ส่วนสามัญชนประชุมร่วมกันที่ Painted Chamber แห่ง Wesminster ซึ่งนับว่าเป็นการแยกตัวออกเป็น 2 สภาตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา สภาของชนชั้นสูงอันได้แก่ พระชั้นสูง และขุนนางชั้นผู้ใหญ่ (the greater baron) ยังคงเรียกชื่อว่ามีสภาอยู่ตามเดิม (ภายหลังได้เปลี่ยนเป็น House of Lord ในสมัยพระเจ้าเฮนรีที่ 8) ส่วนอีกสภาหนึ่งประกอบด้วย อัศวินประจำมณฑล ตัวแทนชาวเมือง กรมการจังหวัด ขุนนางชั้นล่าง และพระชั้นล่าง (ซึ่งต่อมาเลิกส่งตัวแทนเข้ามา) อันถือว่ามีสภาจากชุมชนทั่วไป จึงได้ชื่อว่า สภาที่ปรึกษาชุมชน หรือสภาของชุมชน อันถือว่ามีสภาจากชุมชนทั่วไป จึงได้ชื่อว่าสภาที่ปรึกษาของชุมชน หรือสภาของชุมชน (Domus Communitate or House of Communitate) และเปลี่ยนมาเป็นสภาสามัญชน (House of Commons) เพื่อให้เกิดความแตกต่างกับ House of Lord ในที่สุด⁴¹

มีข้อสังเกตที่สำคัญประการหนึ่งคือ การเกิดขึ้นของสองสภาไม่ได้เกิดขึ้นจากการซึ่งหน้าหนักตามทฤษฎีว่าสองสภาดีกว่าสภาเดียวแต่อย่างใด แต่เกิดจากเหตุการณ์ในทางการเมืองและความจำเป็นต่าง ๆ ในทางสังคมและทางเศรษฐกิจซึ่งทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องแยกประชุม อีกทั้งสองฝ่ายมีฐานะและผลประโยชน์และความรู้สึกนึกคิดต่างกัน ต่างฝ่ายไม่เต็มใจที่จะประชุมร่วมกัน ในที่สุดจึงส่งผลให้มีการแยกกันร่วมประชุม

⁴⁰ Kenneth R. Mackenzie, The English Parliament, (London: Penguin Books, 1962), pp. 19-20.

⁴¹ อำนวย พรหมอนันต์, “ระบบสองสภาในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), น. 23-25.

ตอนเริ่มต้นมีสภาสามัญนั้น สภาสามัญไม่มีอำนาจแต่อย่างใด แต่มีหน้าที่เพียงการให้ความเห็นชอบในการเก็บภาษีเท่านั้น และสภาสามัญก็ไม่ได้เป็นสภานิติบัญญัติ เพียงแต่กษัตริย์จะประกาศกฎหมายก็โดยความยินยอมของพวกขุนนางและพระ สมาชิกสภาสามัญมีสิทธิเพียงยื่นถวายฎีการ้องทุกข์เมื่อมีเรื่องเดือดร้อน โดยทำเป็นคำร้องต่อกษัตริย์ เมื่อพระองค์เห็นว่าจำเป็นต้องออกกฎหมายก็จะประกาศใช้โดยขอความเห็นชอบจากสภาขุนนาง ซึ่งบางครั้งกฎหมายที่ออกมาไม่ได้ตรงกับคำร้องของสภาสามัญ ต่อมาเศรษฐกิจดีขึ้น และสมาชิกสภาสามัญก็มีฐานะทางการเงินดีขึ้น กษัตริย์จึงต้องใส่ใจสภาสามัญมากยิ่งขึ้น เพราะต้องพึ่งพาด้านการเงินจากสมาชิกสภาสามัญ ในสมัยพระเจ้าเฮนรีที่ 5 (Henry V) พระองค์ทรงบัญญัติเป็นหลักว่า จะออกกฎหมายโดยขัดแย้งกับคำร้องของสภาสามัญไม่ได้ และต่อมาในรัชสมัยของพระเจ้าเฮนรีที่ 6 (Henry VI) (ค.ศ. 1422 – 1461) ได้เกิดระเบียบปฏิบัติขึ้นมาใหม่ คือกฎหมายทุกฉบับจะต้องจัดทำเป็นร่างกฎหมาย (Draft Bill) เสนอต่อสภาขุนนางและสภาสามัญ และเมื่อสภาทั้ง 2 เห็นชอบด้วยแล้วจึงจะประกาศใช้เป็นกฎหมายได้⁴² ในแง่นี้ สภาพทางเศรษฐกิจจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้อำนาจของสภาสามัญเปลี่ยนแปลงเพิ่มมากขึ้น และสภาพเศรษฐกิจนี้ก็จะเปลี่ยนสำคัญทางประวัติศาสตร์ของระบบรัฐสภาอังกฤษในอนาคตด้วย

2.1.3.3 พัฒนาการในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ทิวดอร์

ราชวงศ์ทิวดอร์เป็นผลลัพธ์จากสงครามดอกกุหลาบ (War of the Roses, ค.ศ. 1455 - 1485) ซึ่งเป็นสงครามกลางเมือง ชื่อของสงครามมาจากสัญลักษณ์ของ 2 ตระกูลที่เป็นศัตรูกัน คือ ตระกูลแลงแคสเตอร์ (House of Lancaster) ซึ่งอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือของอังกฤษและมีตราประจำตระกูลเป็นดอกกุหลาบสีแดง⁴³ กับตระกูลยอร์ก (House of York) ซึ่งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือและตราประจำตระกูลเป็นดอกกุหลาบสีขาว สงครามนี้เป็นการสู้รบในหมู่ขุนนางและเจ้าของที่ดินรายใหญ่ซึ่งเข้าข้างตระกูลใดตระกูลหนึ่งเพื่อประโยชน์ของตน ในสงครามมีการปลัดกันแพ้ปลัดกันชนะเป็นเวลานานถึง 30 ปี สงครามกลางเมืองดังกล่าวทำให้ชนชั้นขุนนางเก่าแก่ที่เข้าร่วมสู้รบล้มหายตายจากไปเป็นจำนวนมาก

ท้ายที่สุด เฮนรี ทิวดอร์ เอิร์ล แห่งริชมอนด์ (Henry Tudor Earl of Richmond) แห่งตระกูลแลงแคสเตอร์ซึ่งลี้ภัยในฝรั่งเศสและกลับเข้าไปรบโดยรวมไพร่พลมาขึ้นเกาะอังกฤษที่มิลฟอร์ด เฮเวน (Milford Haven) ในแคว้นเวลส์ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1485 ทักษะของเฮนรี

⁴² สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), น. 23.

⁴³ ตระกูลแลงแคสเตอร์ใช้กุหลาบสีแดงเป็นสัญลักษณ์เมื่อสงครามสิ้นสุดแล้ว

ทิวดอร์ ได้ปะทะกับกองทัพของพระเจ้าริชาร์ดที่ 3 ที่บอสเวิร์ธฟิลด์ (Bosworth Field) ผลปรากฏว่าฝ่ายแลงแคสเตอร์ได้รับชัยชนะเหนือฝ่ายยอร์กและพระเจ้าริชาร์ดที่ 3 สิ้นพระชนม์ในสนามรบ เมื่อเป็นเช่นนี้ เฮนรี ทิวดอร์ จึงนำทหารเข้ากรุงลอนดอนและปราบดาภิเษกขึ้นเป็นประมุข นามว่าพระเจ้าเฮนรีที่ 7 (Henry VII) ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1486 และส่งผลให้สงครามดอกกุหลาบสิ้นสุดลง

ในยุคทิวดอร์เป็นยุคที่กษัตริย์ราชวงศ์ทิวดอร์ (Tudor) ปกครองอังกฤษระหว่างช่วงเวลา ค.ศ. 1485 – 1603 ซึ่งถึงแม้เป็นช่วงระยะเวลาที่สั้น แต่ก็มีกษัตริย์ที่มีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่เข้มข้น ส่งผลให้ระบบกษัตริย์มีความมั่นคงและมีอำนาจมากกว่าสมัยใด ๆ ที่ผ่านมา โดยกษัตริย์ที่มีความโดดเด่นในสมัยนี้คือ พระเจ้าเฮนรีที่ 7 (Henry VII) พระเจ้าเฮนรีที่ 8 (Henry VIII) และสมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 1 (Elizabeth I) นักวิชาการหลายคนได้ให้คำจำกัดความต่อการปกครองในยุคนี้คือ “ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ทิวดอร์” (Tudor despotism) ซึ่งเห็นได้จากพระเจ้าเฮนรีที่ 8 และสมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 1 ไม่รังเกียจที่จะใช้ความรุนแรงและมีการกระทำผิดกฎหมายหลายประการ อาจเรียกได้ว่าเป็นการปกครองโดยเผด็จการก็คงไม่ผิดนัก แต่ในทางกลับกัน กษัตริย์ในราชวงศ์ทิวดอร์ไม่เคยมองว่าตนเองเป็นคนอยู่เหนือกฎหมายอย่างที่เคยเป็นเหมือนกษัตริย์ในยุโรปประเทศอื่น⁴⁴ นอกจากนี้ การปกครองสมัยราชวงศ์ทิวดอร์มักจะถูกเรียกว่าเป็นระยะของระบบกษัตริย์แบบใหม่ (New Monarchy) หรือสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์แบบทิวดอร์ (Tudor Despotism) และถือว่าเป็นยุคของการก่อตั้งรัฐชาติสมัยใหม่ (modern National-State) อันเป็นการเพิ่มอำนาจในการบริหารของกษัตริย์ เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะกษัตริย์ได้พัฒนาหน่วยงานซึ่งเป็นสาขาหนึ่งของราชสำนัก คือ หน่วยเลขานุการของกษัตริย์ (King's secretary) ซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับพระองค์และเป็นเครื่องมืออย่างดีในอันที่จะปฏิบัติพระราชประสงค์ให้บรรลุผล และหัวหน้าของหน่วยงานนี้จะกลายเป็นเสนาบดี (Secretary of State) ในอนาคต อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะทรงก่อตั้งองค์กรที่มีประสิทธิภาพของรัฐบาลกลาง และอีกแห่งหนึ่งคือทรงควบคุมการปกครองของรัฐบาลท้องถิ่นโดยทรงพึงพาพวกข้าหลวงใหญ่ (Lord Lieutenant) และพวกผู้พิพากษาท้องถิ่น (Justices of the Peace) ในมณฑลต่าง ๆ และสำคัญที่สุดคือทรงดำเนินการกิจต่าง ๆ ที่สำคัญร่วมกับรัฐสภา⁴⁵

⁴⁴ Karl Loewenstein, *supra* note 28, p. 35.

⁴⁵ เอส.บี. ชริมส์, อังกฤษ : ประวัติศาสตร์การปกครอง, แปลโดย นันทา โชติกะพุกกณะ (กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2522), น. 60.

ในขณะที่สมัยพระเจ้าเฮนรีที่ 8 ถือเป็นรัชสมัยที่มีความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในช่วงเวลาหนึ่ง เนื่องจากในระหว่างการขึ้นครองราชย์ของพระองค์ มีขบวนการเพื่อเรียกร้องให้มีการปฏิรูปศาสนาที่มีการจุดประกายขึ้นโดย มาร์ติน ลูเธอร์ (Martin Luther) ผู้ซึ่งเป็นนักบวชและอาจารย์มหาวิทยาลัยแห่งมหาวิทยาลัยวิตเตนเบิร์ก (Wittenberg University) ในแคว้นแซกซอน พระเจ้าเฮนรีที่ 8 ได้รับผลกระทบจากการปฏิรูปศาสนาด้วย และเป็นความขัดแย้งระหว่างพระองค์และศาสนจักร

ปฐมเหตุของเรื่องเริ่มมาจากพระราชินีแคธรินแห่งอารากอน พระมเหสีของพระเจ้าเฮนรีที่ 8 ซึ่งเคยเป็นพระชายาหม้ายของพระเจ้าเซบาสเตียนของฝรั่งเศส ทรงให้กำเนิดพระโอรสและพระธิดารวม 6 พระองค์ แต่มีพระชนมายุรอดเพียงพระองค์เดียว คือ เจ้าหญิงแมรี (ต่อมาจะได้ขึ้นครองราชย์เป็นสมเด็จพระราชินีนาถแมรีที่ 1) ทำให้พระเจ้าเฮนรีที่ 8 ทรงวิตกในการหารัชทายาทเพื่อสืบราชวงศ์ทิวดอร์ และเมื่อทรงมีความปฏิพัทธ์ในสตรีที่ชื่อ แอนน์ โบลีน (Anne Boleyn) นางสนองพระโอษฐ์ของพระราชินีแคธรินแห่งอารากอน จึงทรงขอให้สันตะปาปาคลีเมนต์ที่ 7 (Clement VII) เพิกถอนการอภิเษกสมรสระหว่างพระองค์และพระราชินีแคธริน โดยให้เหตุผลว่าการอภิเษกครั้งนั้นเป็นโมฆะตามกฎหมาย เพราะบุรุษไม่รับอนุญาตให้สมรสกับภรรยาหม้ายของพี่ชายหรือน้องชายของตน⁴⁶ และจึงทรงหาทางให้พระสันตะปาปาอนุญาตให้พระองค์อภิเษกใหม่ได้ แต่ทว่าในครั้งนั้นพระสันตะปาปาที่กรุงโรมทรงเกรงอำนาจของพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 5 (Charles V) ผู้เป็นทั้งพระภาติไย (อา) ของพระราชินีแคธริน เป็นทั้งกษัตริย์แห่งสเปน (ค.ศ. 1516 - 1556) และเป็นทั้งจักรพรรดิของจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ (ค.ศ. 1519 - 1556) ซึ่งทำหน้าที่ผู้ปกป้องศาสนจักรที่กรุงโรมโดยตรงในเวลาเดียวกัน พระสันตะปาปา คลีเมนต์ที่ 7 จึงไม่ทรงกล้าที่จะให้คำอนุญาต⁴⁷

เพื่อเป็นการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น พระเจ้าเฮนรีที่ 8 จึงต้องปฏิรูปศาสนาในอังกฤษด้วยพระองค์เอง โดยในช่วง ค.ศ. 1529 - 1536 ซึ่งเป็นเวลา 7 ปี พระเจ้าเฮนรีที่ 8 ทรงเรียกประชุมรัฐสภา ซึ่งเป็นที่รู้จักในนามของ “รัฐสภาปฏิรูปศาสนา” (Reformation Parliament) โดยมี การออกกฎหมายปฏิรูปศาสนาอันมีผลเป็นการโอนอำนาจปกครองเหนือวัดทั้งปวงในอังกฤษจากพระสันตะปาปาที่กรุงโรมไปไว้ที่สถาบันกษัตริย์อังกฤษ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้ได้นำ Act of

⁴⁶ ชาคิริต ชุ่มวัฒนะ, ประวัติศาสตร์ความเป็นมาของอังกฤษปัจจุบัน, (กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2546), น. 12.

⁴⁷ สมเกียรติ วันทะนะ, การสร้างระบอบประชาธิปไตยของอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี, (กรุงเทพมหานคร: สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2560), น. 401.

Annates ที่มีการกำหนดให้ระงับการจ่ายเงินรายปีแรกของผู้เข้ารับตำแหน่งทางวัดให้แก่พระสันตะปาปา กฎหมาย Act of Appeals ที่มีข้อห้ามมิให้มีการยื่นอุทธรณ์ใด ๆ ต่อพระสันตะปาปา กฎหมาย Dispensation Act ที่มีผลเป็นการระงับการจ่ายเงินใด ๆ ให้แก่พระสันตะปาปา กฎหมาย Act of Supremacy ที่มีการกำหนดให้กษัตริย์แห่งอังกฤษดำรงตำแหน่งประมุขสูงสุดของวัดในอังกฤษซึ่งยังผลให้พระทั้งปวงในอังกฤษต้องอยู่ภายใต้อำนาจของกษัตริย์แห่งอังกฤษอย่างเต็มที่ทั้งทางโลกและทางธรรม อีกทั้งต้องจ่ายภาษีแก่พระองค์แทนการจ่ายให้พระสันตะปาปาดังที่เคยปฏิบัติมาช้านาน กษัตริย์อังกฤษยังทรงไว้ซึ่งอำนาจในการแต่งตั้งพระสังฆราชและพระชั้นผู้ใหญ่ทั้งปวงในอังกฤษ โดยเป็นการตัดอำนาจการไปเกี่ยวข้องของพระสันตะปาปา จึงส่งผลให้เกิดศาสนจักรนิกายอังกฤษ (Church of England หรือ Anglicanism) ซึ่งถูกทำให้เป็นศาสนาประจำชาติขึ้น และกฎหมาย Treason Act ค.ศ. 1534 ที่มีผลเป็นการประกาศความเป็นเอกราชของวัดในอังกฤษต่อกรุงโรมอย่างเป็นทางการ นั่นคือห้ามมิให้ชาวอังกฤษมีความจงรักภักดีทางศาสนาอื่นใดที่ผิดออกไปจากแบบแผนที่รัฐกำหนดไว้เท่านั้น⁴⁸

ถึงแม้ในการตัดสินใจในทางการเมืองที่สำคัญจะต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาก็ตาม แต่รัฐสภาในสมัยนี้กลับอยู่ในฐานะที่ด้อยกว่ากษัตริย์อยู่ดี เหตุที่เป็นเช่นนั้นเพราะมีปัจจัย 2 ประการที่เอื้อให้อำนาจให้กษัตริย์สามารถมีอำนาจในการปกครองได้มาก ปัจจัยประการที่หนึ่งมาจากเดิมทีวัด (monasteries) ต่าง ๆ ในอังกฤษเปรียบเสมือนองค์กรของพระสันตะปาปาในอังกฤษ ผลจากการที่พระเจ้าเฮนรีที่ 8 มีรับสั่งให้โทมัส ครอมเวลล์ สอบสวนการทุจริตคอร์รัปชันและการประพฤติเสื่อมเสียศีลธรรมในเขตวัด รวมทั้งหาวิธีการยุบวัดต่าง ๆ เสียด้วย จึงทำให้รัฐสภาออกกฎหมาย คือ Act of Supremacy ใน ค.ศ. 1536 เพื่อยุบวัดขนาดเล็กพร้อมกับมีการยึดทรัพย์สินขึ้น ซึ่งต่อมาใน ค.ศ. 1539 ทำให้วัดขนาดใหญ่ก็ถูกยุบเช่นกัน การที่พระเจ้าเฮนรีที่ 8 ทรงยึดที่ดินของวัดต่าง ๆ ซึ่งรวมแล้วเท่ากับร้อยละ 10 ของที่ดินทั้งหมดของประเทศและขายให้แก่เจ้าของที่ดินรายใหญ่ จึงทำให้พระองค์ทรงมีรายรับจำนวนมากพอที่จะไม่ต้องเรียกประชุมรัฐสภาเพื่ออนุมัติเก็บภาษีทางตรง⁴⁹ และปัจจัยประการที่สองคือ การเผยแพร่แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยซึ่งมี ฌอง โบแดง (Jean Bodin) เป็นผู้เผยแพร่คนสำคัญ⁵⁰ ฌอง โบแดง เป็นผู้สร้างทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของ

⁴⁸ เอียน ฉายางาม, ประวัติศาสตร์อังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521), น. 51.

⁴⁹ ชาคิริต ชุ่มวัฒนะ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 46, น. 13.

⁵⁰ สมบูรณ์ สุขสำราญ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 25, น. 7.

กษัตริย์ขึ้นมา โบแดงเห็นว่าอำนาจอธิปไตยปราศจากขอบเขต ถาวร (perpétuelle) และสูงสุดล้นพ้น (abولية) และอำนาจนี้แสดงออกโดยการ “ออกหรือเลิกกฎหมาย” โดยนัยนี้องค์อธิปัตย์มีอำนาจสูงสุดอยู่เหนือกฎหมาย แม้อำนาจอธิปไตยจะกำเนิดจากสังคมมนุษย์ แต่เมื่อเกิดขึ้นแล้วก็เป็นอย่างของผู้ปกครองโดยไม่อาจเรียกกลับมาและไม่มีข้อจำกัด นอกจากนี้ โบแดงยังเสนอต่อไปด้วยว่าอำนาจอธิปไตยภายนอกของรัฐ แสดงออกโดยการที่กษัตริย์สามารถทำสงครามและสันติภาพได้โดยไม่ต้องขอความเห็นจากใคร⁵¹ ดังนั้น ถ้าหากจะมีองค์อื่นใด (เช่น รัฐสภา) ภายในรัฐ ก็มีหน้าที่เพียงแต่ถวายคำแนะนำเท่านั้น กษัตริย์ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตาม หรือต้องขอคำแนะนำทุกกรณีไป องค์อื่นจะมีอำนาจมากน้อยก็เพียงเท่าที่กษัตริย์มอบให้เท่านั้น⁵²

จะเห็นได้ว่าการที่ “ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ทิวดอร์” (Tudor despotism) ประสบความสำเร็จได้ไม่ได้ขึ้นกับปัจจัยด้านตัวบุคคลอย่างเดียว หากแต่ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัชสมัยพระเจ้าเฮนรีที่ 8 (Henry VIII) และสมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 1 (Elizabeth I) ที่มีความสามารถในการเมืองสูง พระองค์มีวิธีการจัดการต่อขุนนางระดับสูง ขนชั้นกลาง กับบุคคลที่ต่อต้านพระองค์ได้ โดยมีวิธีการที่หลีกเลี่ยงในการเป็นปฏิปักษ์กับกลุ่มเหล่านั้น⁵³ ซึ่งในศตวรรษที่ 16 กษัตริย์ราชวงศ์ทิวดอร์ต่างก็ทรงพยายามเสริมสร้างอำนาจของกษัตริย์ให้เข้มแข็งขึ้นโดยตลอด แต่หลายพระองค์ก็ทรงกระทำด้วยความสุขุม รอบคอบ และทรงแสดงให้เห็นว่ายังทรงเคารพและให้เกียรติสถาบันรัฐสภาเสมอ⁵⁴

เราอาจกล่าวได้ว่า การปกครองภายใต้กษัตริย์ราชวงศ์ทิวดอร์ เป็นการปกครองที่ประสานกันอย่างลงตัวระหว่างการปกครองของกษัตริย์ ของรัฐสภา และของกฎหมายประเพณี ไม่ได้มีการแข่งขันต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจสูงสุดระหว่างอำนาจทั้ง 3 อำนาจนี้ โดยที่กษัตริย์จะหาความสมยอมของรัฐสภาในจุดประสงค์บางอย่าง และยอมรับอำนาจสูงสุดของกฎหมายประเพณีเมื่อจำเป็น ไม่มีใครสนใจว่าอำนาจสูงสุดอยู่ที่ใด⁵⁵ ในเรื่องเกี่ยวกับหลักกฎหมายและสถาบันรัฐสภานั้น กษัตริย์ราชวงศ์ทิวดอร์ยังคงให้ความสำคัญอยู่บ้าง ทั้งนี้เนื่องจากได้ยึดถือ

⁵¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), น. 30.

⁵² สมบูรณ์ สุขสำราญ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 25, น. 7.

⁵³ Karl Loewenstein, *supra* note 28, p. 37.

⁵⁴ สมเกียรติ วันทะนะ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 47, น. 413.

⁵⁵ เอส.บี. ชริมส์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 45, น. 62-63.

ปฏิบัติกันมานานกว่า 300 ปี จนสถาบันกฎหมายและรัฐสภาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปกครอง กษัตริย์อาจจะเห็นว่าสถาบันดังกล่าวเป็นเครื่องจำกัดอำนาจ แต่ก็จำเป็นที่จะต้องรักษาเอาไว้เพื่อความชอบธรรมในการใช้อำนาจของตน แม้ว่ารัฐสภาจะด้อยความสำคัญและอิทธิพลลงไปมาก เช่น กษัตริย์ไม่ปรึกษาหารือ หรือถ้าไม่เห็นด้วยกับกษัตริย์ก็จะถูกยุบเป็นครั้งคราว แต่รัฐสภาก็ไม่ถูกทำลายไปโดยสิ้นเชิง⁵⁶

ถึงกระนั้น รัฐสภาได้ถูกอิทธิพลอำนาจของกษัตริย์ราชวงศ์ทิวดอร์ครอบงำ ซึ่งเกิดจากธรรมชาติของกระบวนการในทางการเมือง เห็นได้จากรัฐสภาถูกเรียกประชุมเพียงไม่กี่ครั้ง ในช่วงระยะเวลาที่สั้น ๆ (ยกเว้นการปฏิรูปรัฐสภา ค.ศ. 1529 – 1536 ซึ่งเป็นการประชุมรัฐสภาที่ยาวนาน⁵⁷) โดยใน 24 ปีของการปกครองของพระเจ้าเฮนรีที่ 7 มีการเรียกประชุมรัฐสภา 22 ครั้ง พระเจ้าเฮนรีที่ 8 ครองราชย์อยู่ 38 ปี มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพียง 9 ครั้ง และสมเด็จพระราชินีนาถอลิซาเบธที่ 1 ครองราชย์อยู่ 45 ปี เรียกประชุมรัฐสภาเพียง 4 ครั้ง⁵⁸ ในการประชุม

⁵⁶ สมบูรณ์ สุขสำราญ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 25*, น. 7.

⁵⁷ เหตุที่มีการประชุมรัฐสภายาวนานเช่นนี้ มาจากการพระเจ้าเฮนรีที่ 8 ต้องการปฏิรูปศาสนา ซึ่งสืบเนื่องมาจากอังกฤษต้องส่งเงินเป็นจำนวนมากให้พระสันตะปาปาที่กรุงโรมเป็นประจำทุกปี ประกอบกับความประพฤติดของพระสันตะปาปาที่มีความประพฤติไม่เหมาะสม มีความสนใจในเรื่องทางโลกมากเกินไป แต่ถึงกระนั้นก็ได้มีการปฏิรูปอย่างจริงจัง แต่ชนวนสำคัญที่เป็นตัวผลักดันให้เกิดการปฏิรูปคือ พระเจ้าเฮนรีที่ 8 มีปัญหาเรื่องการอภิเษกสมรส แต่ติดเงื่อนไขในเรื่องพระสันตะปาปาของกรุงโรม พระองค์เห็นว่าการแก้ปัญหการอภิเษกที่ดีที่สุดคือการแยกอังกฤษออกจากกรุงโรม รวมถึงมีการปฏิรูปศาสนาในอังกฤษที่เรียกว่า “English Reformation” โดยมีวิธีการเริ่มจากการให้ความกดดันทางการเงินด้วยการเรียกประชุมสภาในปี ค.ศ.1529 ให้ค่อย ๆ ตัดเงินประจำปีที่จะส่งให้พระสันตะปาปาเพื่อเป็นการทำลายอำนาจพระสันตะปาปาและเป็นการแยกวัดของอังกฤษออกจากกรุงโรม ซึ่งในการดำเนินการในครั้งนี้ พระเจ้าเฮนรีที่ 8 ขอให้รัฐสภาสันนิษฐานพระองค์อย่างเป็นทางการด้วยการประชุมรัฐสภาที่เรียกว่ารัฐสภาการปฏิรูป (Reformation Parliament) ระหว่าง ค.ศ. 1529 – 1536 ซึ่งถือได้ว่าเป็นการประชุมรัฐสภาที่มีความสำคัญมากครั้งหนึ่ง ดู เจษฎา พรไชยา, “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ: ศึกษาเปรียบเทียบประเทศอังกฤษและประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), น. 18-19.

⁵⁸ Karl Loewenstein, *supra* note 28, pp. 39-40.

รัฐสภา ตัวแทนประชาชนที่อยู่ในสภาจะสนับสนุนอย่างเต็มที่ในนโยบายที่สำคัญของกษัตริย์ เราจะเห็นได้ว่าเป็นการกระทำร่วมกันระหว่างกษัตริย์และรัฐสภา ซึ่งเป็นการยกระดับเกียรติคุณของสถาบันทั้งสองให้สูงขึ้น จนเกิดเป็นหลักการ The King in Parliament ขึ้นมา โดยพระเจ้าเฮนรีที่ 8 ทำให้รัฐสภาและกษัตริย์มีความรับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งถือว่าเป็นการปฏิวัติทางสังคมครั้งยิ่งใหญ่ที่อังกฤษไม่เคยประสบมาก่อน แต่ถึงอย่างไรรัฐสภาก็ไม่ได้มีการเรียกร้องสิทธิในการตัดสินใจและมีส่วนร่วมในทางนโยบายจากกษัตริย์แต่อย่างใด เพราะการปกครองประเทศยังเป็นการกิจของกษัตริย์อยู่ เพียงแต่รัฐสภาสงวนไว้ซึ่งสิทธิในการอภิปรายกฎหมายของกษัตริย์และเสนอเพื่อให้มีการแก้ไขกฎหมาย พร้อมกับอนุมัติกฎหมายนั้น ซึ่งจะพัฒนาการกลายมาเป็นอำนาจของรัฐสภาเกี่ยวกับการนิติบัญญัติในระยะเวลาต่อมา⁵⁹ นอกจากนี้สภาสามัญมีบทบาทเพียงการอภิปรายยอมรับหรือปฏิเสธหรือแก้ไขข้อเสนอของรัฐบาลเท่านั้น ยังไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะริเริ่มญัตติสำคัญหรืออภิปรายปัญหาในนโยบายระดับสูงที่กษัตริย์ไม่ทรงอนุญาต⁶⁰

ในสมัยกษัตริย์ราชวงศ์ทิวดอร์ ซึ่งตรงกับรัชสมัยของพระเจ้าเฮนรีที่ 8 พระองค์ได้มีการแต่งตั้งสภาองคมนตรี (Privy Council) ซึ่งต่อมาเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารของกษัตริย์ ในรัชสมัยนั้นองคมนตรีมีจำนวน 19 คน มีการประชุมโดยสม่ำเสมอ ทำหน้าที่ในการบริหารกิจการของรัฐบาลในทุกสาขา และร่วมกับกษัตริย์ในการกำหนดนโยบายบริหารเพื่อผลประโยชน์ของชาติ กษัตริย์ยังคงมีสิทธิขาดในการวางแผนทางในการบริหารประเทศโดยมีคณะองคมนตรีถวายคำแนะนำ การตั้งคณะองคมนตรีคือ การทำให้แกนกลางของคณะที่ปรึกษาของกษัตริย์มีความเป็นสถาบันมากยิ่งขึ้น และมีการเรียกสมาชิกของคณะองคมนตรี (Privy Council) ว่าเสนาบดี (minister)⁶¹ ซึ่งคณะองคมนตรีนี้จะได้วิวัฒนาการเป็นคณะรัฐมนตรีในเวลาต่อมา อนึ่งมีข้อพึงสังเกตว่า การแต่งตั้งคณะองคมนตรี (Privy Council) ในสมัยนั้นไม่ได้แต่งตั้งเพื่อวางรากฐานการเป็นคณะรัฐมนตรี (cabinet) แต่อย่างใด เพียงแต่ตั้งขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือของกษัตริย์ (พระเจ้าเฮนรีที่ 8) ในการสถาปนาอำนาจ สร้างความเป็นสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และเสริมสร้างอำนาจของอังกฤษในยุโรป โดยคณะองคมนตรีจะมีบทบาทมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับกษัตริย์แต่ละพระองค์เป็นสำคัญ

เราจะเห็นว่าในช่วงรัชสมัยของกษัตริย์ราชวงศ์ทิวดอร์เป็นช่วงของการเปลี่ยนแปลงระดับพื้นฐานที่มีความสำคัญและส่งผลในระยะยาว โดยเฉพาะในเรื่องของรัฐสภาที่มี

⁵⁹ *Ibid.*, p. 40.

⁶⁰ เอส.บี. ชริมส์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 45*, น. 71.

⁶¹ กุลลดา เกษบุญชู มีดี, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 10*, น. 189.

การปฏิรูปในช่วงเวลา 7 ปี (ค.ศ. 1529 – 1536) เราจึงเห็นบทบาทของรัฐสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาสามัญ (House of Commons) ที่มีบทบาทในการดำเนินการกิจการที่สำคัญของรัฐที่ไม่เคยเกิดมาก่อน โดยเฉพาะในเรื่องของการเมืองและสังคม ที่สำคัญสมาชิกสภาสามัญมีความเป็นผู้แทนของประชาชนเพิ่มมากขึ้นเห็นได้จากการเลือกตั้งจากเมืองต่าง ๆ เพื่อให้ได้รับเลือกเข้ามาเป็นสมาชิก มีการขยายจำนวนของสมาชิกจาก 298 ในสมัยพระเจ้าเฮนรีที่ 8 เป็น 498 ในท้ายรัชกาลของสมเด็จพระราชินีนาถอลิซาเบธที่ 1⁶²

กล่าวโดยสรุป แม้รัฐสภาอังกฤษภายใต้รัชสมัยของกษัตริย์ราชวงศ์ทิวดอร์จะไม่ได้ถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนจำนวนมากของอังกฤษก็ตาม แต่อังกฤษก็เป็นเพียงประเทศเดียวของยุโรปที่มีการประชุมตัวแทนในระดับชาติที่มีประสิทธิภาพ ลักษณะสำคัญที่จะเป็นพื้นฐานของระบบรัฐสภาในยุคนี้คือ ความชาญฉลาดของกษัตริย์ราชวงศ์ทิวดอร์ที่ได้ใช้วิธีการที่แยบยลในการทำให้รัฐสภามีบทบาทภายใต้การครอบงำของกษัตริย์ แต่ในขณะเดียวกันก็สร้างหลักที่ทำให้รัฐสภาเข้าไปมีความรับผิดชอบในทางการเมืองร่วมกันกับกษัตริย์ ผ่านการหน่วงการใช้อำนาจของกษัตริย์ในต่าง ๆ จึงมีผลทำให้อำนาจเด็ดขาดของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ทิวดอร์แต่เดิมไม่ใช่เรื่องเด็ดขาดอีกต่อไป

2.1.4 พัฒนาการของการต่อสู้ระหว่างรัฐสภาและกษัตริย์

2.1.4.1 การต่อสู้ระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภาในสมัยราชวงศ์สจวต

(1) ในสมัยพระเจ้าเจมส์ที่ 1

พระเจ้าเจมส์ที่ 1 เดิมเป็นพระเจ้าเจมส์ที่ 6 แห่งสกอตแลนด์ได้ทรงขึ้นครองราชบัลลังก์อังกฤษเป็นพระเจ้าเจมส์ที่ 1 แห่งอังกฤษ ซึ่งครองราชย์ภายหลังจากการเสด็จสวรรคตของสมเด็จพระราชินีนาถอลิซาเบธที่ 1 แห่งราชวงศ์ทิวดอร์ ในขณะที่พระองค์ขึ้นครองราชย์นั้นรัฐสภาได้มีบทบาทที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือจะไม่ถูกชักจูงจากกษัตริย์อีกต่อไป

เมื่อพระองค์ขึ้นครองราชย์ อังกฤษประสบปัญหาทางการเงินมาจากรัชกาลก่อนหน้า กล่าวคือสมเด็จพระราชินีนาถอลิซาเบธที่ 1 ทรงทำสงครามกับสเปนและไอร์แลนด์ ทำให้ต้องใช้จ่ายเงินมากถึง 5 ล้านปอนด์ นอกจากสมเด็จพระราชินีนาถอลิซาเบธที่ 1 จะขายที่ดินไปประมาณ 1 ใน 4 แล้ว ในรัชสมัยนั้นก็ยังมีหนี้ไว้เกือบ 5 แสนปอนด์ มิเพียงเท่านั้น อังกฤษยังประสบกับปัญหาเงินเพื่อทำให้ต้องประสบปัญหากับด้านรายจ่าย พระเจ้าเจมส์ที่ 1 จึงต้องหารายได้มาเข้า

⁶² Karl Loewenstein, *supra* note 28, pp. 44-45.

ห้องพระคลังเพิ่มเติม โดยการเรียกร้องเอาจากพ่อค้าและเจ้าของที่ดิน อันที่จริงเงินที่พระองค์เรียกร้องนี้เมื่อเปรียบเทียบกับความมั่งคั่งของกลุ่มบุคคลดังกล่าวแล้วถือว่าน้อยมาก แต่พวกเขาก็ไม่เต็มใจที่จะลงคะแนนเสียงซึ่งเป็นการเพิ่มภาษีโดยที่ไม่ได้แลกเปลี่ยนกับอำนาจทางการเมือง รัฐสภาไม่ยอมเข้าใจว่าเงินเพื่อทำให้กษัตริย์มีปัญหาด้านการเงิน แต่มองว่าเป็นปัญหาที่เกิดจากความฟุ่มเฟือยและความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารงานของกษัตริย์ ทำให้เกิดเป็นปัญหาทางการเมืองขึ้นมาว่าขอบเขตพระราชอำนาจของกษัตริย์ควรเป็นอย่างไร⁶³

ต่อประเด็นดังกล่าวนี้ Arthur Leslie Morton เห็นว่า เมื่อมีการเปลี่ยนรัชสมัยจากราชวงศ์ทิวดอร์มายังราชวงศ์สจวตนั้น สถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปหลายประการ ประการแรกพระเจ้าเจมส์ที่ 1 เป็นลูกครึ่งสกอต-ฝรั่งเศส และเติบโตมาในประเทศที่มีความแตกแยก กษัตริย์ต้องใช้เล่ห์เหลี่ยมต่าง ๆ เพื่ออยู่กับคนกลุ่มต่าง ๆ ในประเทศให้ได้ นอกจากนั้นสกอตแลนด์ยังไม่มีรัฐสภาเช่นเดียวกับอังกฤษ อีกทั้งพระเจ้าเจมส์ที่ 1 มองว่าสถาบันเคิร์ก (kirk)⁶⁴ ที่มีความเป็นประชาธิปไตยเพียงแห่งเดียวในสกอตแลนด์นั้นเป็นศัตรูของกษัตริย์ ประการที่สอง การที่พระเจ้าเจมส์ถูกลี้นมาในบรรยากาศของการยึดมั่นในลัทธิศาสนา ทำให้พระองค์อ้างถึงลัทธิเทวสิทธิ์อย่างเปิดเผย ในขณะที่กษัตริย์ทิวดอร์นั้น ถึงแม้จะเชื่อในลัทธินี้ แต่ก็ยังไม่ได้อ้างถึงมากนัก ประการที่สาม การที่พระเจ้าเจมส์มาจากประเทศที่ยากจน แล้วขึ้นมาเป็นกษัตริย์ของประเทศที่ค่อนข้างจะมั่งคั่ง ทำให้พระองค์มองว่าทรัพยากรของอาณาจักรใหม่ของพระองค์นั้นมีอยู่อย่างล้นเหลือ แต่ที่จริงแล้วระบบการคลังของอังกฤษยังล้าหลังอยู่มาก ทำให้ไม่มีเงินพอจะใช้จ่ายในการปกครองประเทศ นอกจากนั้นยังมีปัญหาเงินเฟ้อ รวมถึงหนี้สินที่ตกทอดมาจากรัชสมัยของสมเด็จพระราชินีนาถอลิซาเบธที่ 1 อีกด้วย⁶⁵

พระเจ้าเจมส์ที่ 1 แห่งราชวงศ์สจวตทรงเชื่อในหลักเทวสิทธิ์ของกษัตริย์ (divine right of kings) ในขณะที่ประเพณีการปกครองของอังกฤษเรียกร้องความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างสถาบันกษัตริย์กับสถาบันรัฐสภา พระเจ้าเจมส์ที่ 1 กลับทรงเป็นกษัตริย์ที่ทรงยึดมั่นในทฤษฎีกษัตริย์ตามหลักเทวสิทธิ์ (divine right of kings) อย่างเข้มข้น พระราชนิพนธ์ของพระองค์ใน ค.ศ. 1598 ชื่อกฎที่แท้จริงของราชาธิปไตยที่เป็นเอกราช (The True Law of Free Monarchies) ยืนยันว่ากษัตริย์มีฐานะต่างจากมนุษย์ผู้อื่นในโลกเพราะกษัตริย์ได้รับพระราชทานอำนาจโดยตรงจาก

⁶³ กุลลดา เกษบุญชู มีดี, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 10*, น. 206.

⁶⁴ สถาบันคริสตจักรในสกอตแลนด์ (Church of Scotland)

⁶⁵ A. L. Morton, *A People's History of England*, (London: Laurence & Wishart, 1992), p. 175.

พระเจ้า (God) ให้มาปกครองมนุษยชาติและอำนาจดังกล่าวย่อมถือเป็นอำนาจเด็ดขาดสูงสุด (absolute monarchy) ซึ่งทำให้พระบรมราชโองการของกษัตริย์นั้นมีฐานะเป็นกฎหมายโดยปริยาย⁶⁶ ในศตวรรษที่ 16 กษัตริย์ราชวงศ์ทิวดอร์ต่างก็ทรงพยายามเสริมสร้างอำนาจของกษัตริย์ให้เข้มแข็งขึ้นโดยตลอด จึงทรงปฏิเสธที่จะยึดถือหลักการปกครองโดยรัฐสภาและถือว่าทรงปกครองโดยเจตจำนงของพระผู้เป็นเจ้าจึงทรงรับผิดชอบความถูกผิดในการปกครองต่อพระผู้เป็นเจ้าเท่านั้น ทรงอยู่เหนือกฎหมายและไม่ให้ราษฎรมีสิทธิตั้งคำถามหรือต่อต้านพระราชประสงค์⁶⁷ และพยายามที่จะนำรูปแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่อำนาจของกษัตริย์มีความเบ็ดเสร็จเด็ดขาดกลับมาใช้ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวไม่สอดคล้องกับรากฐานของระบบรัฐสภาที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือมีหลักการให้รัฐสภาและกษัตริย์เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจร่วมกัน เป็นส่วนหนึ่งของกันและกัน ซึ่งหลักการดังกล่าวได้ถูกจัดตั้งขึ้นแล้วในอังกฤษและรัชสมัยของกษัตริย์ทิวดอร์ก็ไม่เคยที่จะปฏิเสธหลักการนี้ จากการที่รัฐสภาได้วิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน ทำให้เกิดบุคคลสำคัญผู้หนึ่ง คือ “เซอร์ เอ็ดเวิร์ด คูก” (Sir Edward Coke) หัวหน้าผู้พิพากษาศาลคอมมอน คูกยืนยันหลักการกฎหมายคอมมอนลอว์ (common law) คือหลักการความเป็นอิสระของผู้พิพากษา และคูกยังเป็นผู้พิพากษาที่มีชื่อเสียงอันเห็นได้จากการสร้างบรรทัดฐานคำตัดสินที่ดีไว้⁶⁸ แต่ถึงอย่างไร คูกได้ถูกถอดถอนโดยพระเจ้าเจมส์ที่ 1 ในปี ค.ศ. 1616 แต่ถึงอย่างไรก็ตาม คูกได้กลับมาเป็นสมาชิกสภาสามัญใน ค.ศ. 1620⁶⁹

ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างกษัตริย์ในราชวงศ์ทิวดอร์กับราชวงศ์สจวต คือ ในรัชสมัยของสมเด็จพระราชินีนาถอลิซาเบธที่ 1 ซึ่งเป็นกษัตริย์พระองค์สุดท้ายของราชวงศ์ทิวดอร์นั้น โดยทั่วไปพระองค์ทรงฟังเสียงของรัฐสภา อาจมีบางเรื่องที่พระองค์แสดงความไม่พอใจต่อรัฐสภาบ้าง แต่พระองค์ก็รู้จักยอมในบางโอกาส ที่สำคัญพระองค์ใช้ความพยายามในการควบคุมกระบวนการออกกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า กษัตริย์ราชวงศ์ทิวดอร์ตระหนักกว่าการที่จะปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากรัฐสภา ซึ่งแตกต่างจากราชวงศ์สจวต เพราะกษัตริย์ราชวงศ์สจวตนั้นไม่ยอมร่วมมือกับรัฐสภาเลย พระเจ้าเจมส์ที่ 1 ใช้วิธีการบรรยาย

⁶⁶ สมเกียรติ วันทะนะ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 47*, น. 413.

⁶⁷ ชาคริต ชุ่มวัฒนะ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 46*, น. 32.

⁶⁸ ปรีดี เกษมทรัพย์, “เมื่อประมุขตุลาการเผชิญหน้ากษัตริย์ : กรณี Sir Edward Coke,” *วารสารนิติศาสตร์*, ปีที่ 22, ฉบับที่ 1, น. 37-44 (มีนาคม 2535).

⁶⁹ Karl Loewenstein, *supra* note 28, p. 50.

สั่งสอนสมาชิกรัฐสภาว่าพวกเขาเป็นเด็กนักเรียน พระองค์ถือว่าการใช้เครื่องมือทางการเมืองเพื่อควบคุมรัฐสภาเป็นสิ่งที่ไม่สมพระเกียรติ พระองค์เชื่อว่ารัฐสภามีหน้าที่ประการเดียวคือรับรองกฎหมายที่กษัตริย์เป็นผู้เสนอ จะเห็นได้ว่าทัศนะดังกล่าวเป็นสิ่งที่ล้าสมัยและสร้างความไม่พอใจแก่ชนชั้นทางสังคมที่มีตัวแทนในรัฐสภาอย่างมาก เนื่องจากรัฐสภามองบทบาทของตนว่าเป็นหุ้นส่วนในรัฐบาล และเป็นผู้ปกป้องเสรีภาพ⁷⁰

ในการประชุมครั้งแรก สภาสามัญลงมติอนุมัติเงินเพียงบางส่วนที่พระเจ้าเจมส์ที่ 1 เรียกร้อง รัฐสภาใช้เวลาเกือบทั้งหมดพิจารณาถ้อยแถลงภายในและภายนอกประเทศ พระเจ้าเจมส์ที่ 1 ได้ออกคำสั่งให้สมาชิกสภายุติการวิพากษ์วิจารณ์ โดยบอกว่ากษัตริย์และคณะองคมนตรีเท่านั้นที่จะเข้าใจปัญหานี้ เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้สภาวะสมดุลแห่งอำนาจระหว่างกษัตริย์และราชวงศ์ทวดอร์ได้ถูกทำลายลงอย่างสิ้นเชิงหลังจากการประชุมครั้งแรก ซึ่งแสดงถึงความขัดแย้งระหว่างกษัตริย์และรัฐสภาแล้ว ในช่วงระหว่าง ค.ศ. 1611 – 1621 ได้มีการประชุมรัฐสภาเพียงครั้งเดียวคือในปี ค.ศ. 1614 พอเปิดประชุมรัฐสภาก็ตั้งหน้าตั้งตาวิจารณ์นโยบายของรัฐบาล จนกษัตริย์ต้องสั่งปิดประชุม รัฐสภาเลิกให้ความสำคัญแก่กษัตริย์หรือองคมนตรีแต่เริ่มสร้างผู้นำของตนเอง สภาสามัญแจ้งให้กษัตริย์รับทราบว่า พลั้งของประชาชนคือเสียงของพระเจ้า ในขณะที่พระเจ้าเจมส์ที่ 1 ก็อ้างว่าพระองค์เป็นตัวแทนของพระเจ้า ซึ่งถือว่ากษัตริย์และรัฐสภาไม่ได้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอีกต่อไป⁷¹

(2) ในสมัยพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1

เมื่อพระเจ้าเจมส์ที่ 1 เสด็จสวรรคต พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ผู้เป็นโอรสได้ขึ้นครองราชย์ต่อจากพระราชบิดา พระองค์ดำเนินนโยบายไม่แตกต่างไปจากพระราชบิดา คือทรงยึดมั่นในลัทธิเทวสิทธิ์และพิธีกรรมทางศาสนาซึ่งเป็นอิทธิพลของลัทธิคาทอลิก พระองค์ทรงขัดแย้งกับรัฐสภาเพิ่มมากขึ้นซึ่งเห็นได้จาก ใน ค.ศ. 1625 มีการประชุมรัฐสภา พระองค์ขออนุมัติเพื่อเก็บภาษีศุลกากร ซึ่งปกติการขออนุมัติการเก็บภาษีสินค้าศุลกากร รัฐสภาจะอนุมัติให้ตลอดพระชนม์ชีพของกษัตริย์ แต่สำหรับพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 รัฐสภาเปลี่ยนการอนุมัติให้เป็นปีต่อปีเท่านั้น⁷² ซึ่งสร้างความไม่พอใจอย่างมากแก่พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 แต่อย่างไรก็ตามพระองค์พยายามที่จะเอาใจรัฐสภาโดยทำสงครามกับสเปนซึ่งเป็นประเทศคาทอลิก แต่เมื่อพระองค์เรียกร้องเงินจากรัฐสภาเพื่อไปทำสงคราม รัฐสภาก็ก้อนุมัติเงินให้ไม่เพียงพอ เนื่องจากพระองค์ปฏิเสธไม่ยอมปรึกษารัฐสภาในนโยบาย

⁷⁰ กุลลดา เกษบุญชู มีด, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 10*, น. 207.

⁷¹ *เพ็งอ้าว*, น. 207-208.

⁷² Karl Loewenstein, *supra* note 28, p. 52.

ต่างประเทศและนโยบายทางการทหาร นอกจากนี้ บรรดารัฐสภาไม่พอใจบัคกิงแฮม (Buckingham) อัครมหาเสนาบดี ซึ่งถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ทำให้พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 แต่งงานกับเจ้าหญิงฝรั่งเศส พระราชินีชาวฝรั่งเศสของชาร์ลส์ได้เข้ามาส่งเสริมศาสนาคาทอลิกในประเทศ รวมถึงแต่งตั้งพวกพ้องที่เป็นคาทอลิกขึ้นมาดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ในราชสำนัก ถึงตอนนี้แม้แต่สภาขุนนางก็ต่อต้านกษัตริย์ เพราะไม่พอใจที่พระองค์ให้ประโยชน์แก่พวกพ้องและทำการขายตำแหน่ง เมื่ออังกฤษแพ้สงครามกับสเปนอย่างน่าอัปยศ พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 จึงทำการยุบสภา และใน ค.ศ. 1628 อังกฤษเข้าทำสงครามกับฝรั่งเศสเพื่อช่วยพวกฮิวเกอโนต์ทั้ง ๆ ที่สงครามกับสเปนยังไม่ยุติลง⁷³

เมื่อรัฐสภาไม่อนุมัติให้พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 เก็บภาษี พระองค์ได้เก็บภาษีศุลกากรโดยอ้างสิทธิตามธรรมเนียมและอ้างว่ารัฐบาลกำลังประสบปัญหาทางการเงิน แต่รัฐสภาไม่ยินยอม ด้วยเหตุนี้พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 จึงทำการใช้วิธีบังคับกู้เงิน (forced loans) จากคนที่รวยและคนจน ซึ่งการกู้เงินเช่นนี้เป็นการกระทำเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมาย⁷⁴ ที่โดยปกติการเก็บภาษีจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ในการบังคับกู้เงินกระทำโดยการข่มขู่จากทหารของพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 คนที่รวยถูกจับเข้าคุกและถูกขังจนกว่าจะเต็มใจที่จะให้กู้เงิน⁷⁵ มีคนถูกจำคุกถึง 76 คน เพราะปฏิเสธไม่ให้กู้เงิน⁷⁶

คดีที่สืบเนื่องจากการใช้อำนาจของพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ให้การบังคับให้คนต้องให้กู้เงิน เช่น คดี “Darnel’s or The Five Knights’ Case” (ค.ศ. 1627) โดยใน ค.ศ. 1626 กษัตริย์ทรงกำหนดให้บุคคลบางคนต้องยอมให้กู้เงิน แต่บุคคลดังกล่าวไม่ยินยอม จึงต้องถูกจำคุก ทนายของบุคคลดังกล่าวได้ขอให้ศาลออกหมาย writ of habeas corpus เรียกผู้บัญชาการเรือนจำให้มาชี้แจงต่อศาลว่ามีเหตุผลใดจึงได้กักขังบุคคลดังกล่าว แต่ผู้บัญชาการเรือนจำชี้แจงว่าบุคคลดังกล่าวถูกกักขังตามพระราชโองการพิเศษของกษัตริย์ ซึ่งทนายของบุคคลดังกล่าวโต้แย้งว่า

⁷³ กุลลดา เกษบุญชู มีดี, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 10*, น. 209.

⁷⁴ กฎหมายดังกล่าวคือ Statute of Benevolence 1484 ซึ่งผ่านการประกาศใช้โดยรัฐสภาในรัชสมัยพระเจ้าริชาร์ดที่ 3 (Richard III of England)

⁷⁵ Karl Loewenstein, *supra* note 28, p. 52.

⁷⁶ กุลลดา เกษบุญชู มีดี, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 10*, น. 209.

เหตุผลดังกล่าวมิใช่เหตุผลที่จะนำมาอ้างในการกักขังบุคคลได้ตามกฎหมาย ศาลจึงวินิจฉัยว่า กษัตริย์เป็นผู้อำนวยความสะดวกของราชอาณาจักร จึงมีพระราชอำนาจที่จะกระทำเช่นนั้นได้⁷⁷

จากเหตุการณ์ข้างต้นจึงเป็นวิวัฒนาการเรื่องสิทธิครั้งสำคัญและได้รับการยอมรับว่าเป็นหนึ่งในรัฐธรรมนูญของอังกฤษคือ เหตุการณ์ในปี ค.ศ. 1628 ที่มีสมาชิกรัฐสภา 27 คน ซึ่งเคยปฏิเสธที่จะไม่ให้กษัตริย์ได้กู้เงินของตน ทำให้สมาชิกรัฐสภาเหล่านั้นได้รับการจองจำและทนายที่สุดได้รับการปล่อยตัว พวกเขามีความเห็นในเรื่องนี้ว่า การจำคุก การหน่วงเหนี่ยวกักขังที่เป็นไปตามอำเภอใจและการบีบบังคับของกษัตริย์ควรที่จะได้รับการถูกต้องคำถาม ด้วยเหตุนี้ในสภาสามัญโดย เซอร์ เอ็ดเวิร์ด คูก (Sir Edward Coke) ได้แนะนำให้ใช้อุบายที่แยบยลโดยการบังคับให้พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ลงนามในเอกสารเกี่ยวกับเรื่องสิทธิ ที่มีชื่อว่า “Petition of Right 1628” เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน ค.ศ. 1628 ใน Petition of Right 1628 มีเนื้อหาที่เป็นสาระสำคัญในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้⁷⁸

- 1) บุคคลจะไม่ถูกบังคับให้ต้องเสียภาษี หรือให้เงินกู้ยืมใด ๆ ที่ปราศจากความเห็นชอบจากรัฐสภา
- 2) หลัก habeas corpus และแมกนา คาร์ตา มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย กล่าวคือบุคคลจะถูกนำไปคุมขังโดยปราศจากคำตัดสินของศาลอันมีอยู่เป็นปกติ (due cause) มิได้
- 3) ทหารบก หรือทหารเรือจะเข้าไปในเคหสถาน หรือใช้ทรัพย์สินใด ๆ ของบุคคลโดยปราศจากความเห็นชอบของเจ้าของมิได้ และ
- 4) ในอนาคตจะต้องไม่มีคณะกรรมการใด ๆ ถูกตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจของกฎอัยการศึกอีกต่อไป

แม้เอกสารดังกล่าวจะเป็นเพียงเอกสารการประกาศและไม่ใช่นิติบัญญัติใหม่ เพราะเป็นการสะท้อนแนวคิดการจำกัดอำนาจผู้ปกครองที่มีมาตั้งแต่เอกสารแมกนา คาร์ตาก็ตาม

⁷⁷ ชาญชัย แสงวงศ์ดี, กฎหมายมหาชน : วิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2563), น. 103.

⁷⁸ Graham Stewart, Britannia : 100 Documents that Shaped a Nation, (London: Atlantic Books, 2010), pp. 137-138.

แต่ก็ทำให้ได้รับรู้ความสำคัญของสิทธิพลเมืองที่กลายเป็นหมวดหมายสำคัญ ไม่เฉพาะเพียงแต่ชาวแองโกล-แซกซอนบนเกาะอังกฤษเท่านั้น แต่ยังมีคามหมายต่ออิสรภาพของมนุษยชาติด้วย⁷⁹

นอกจากนี้ ใน Petition of Right 1628 ได้วางหลักการที่สำคัญไว้คือการห้ามมิให้กษัตริย์เก็บภาษีในรูปแบบต่าง ๆ โดยไม่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา⁸⁰ ซึ่งหลักการใน Petition of Right 1628 นี้จะกลายเป็นหลักการในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาใน 150 ปีต่อมา

ถึงแม้พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 จะทรงยอมลงนามใน Petition of Right 1628 ก็ตาม แต่การลงนามของพระองค์เป็นไปเพื่อแลกกับการให้รัฐสภาอนุมัติเงิน แต่ท้ายที่สุดพระเจ้าชาร์ลส์ก็ละเมิดกฎหมายในส่วนนี้อยู่ดี

นอกจากนี้รัฐสภายังได้เรียกร้องให้ปลดบัคคิงแฮม (Buckingham) ซึ่งเป็นที่ปรึกษาของกษัตริย์ออกจากการเป็นเสนาบดี ซึ่งการเรียกร้องนี้นับว่าเป็นเหตุการณ์สำคัญและไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์ มิเพียงเท่านั้น เมื่อมีการประชุมรัฐสภาในครั้งที่ 3 ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1629 ก็มีความขัดแย้งระหว่างรัฐสภากับกษัตริย์เกิดขึ้นอีก โดยสภาสามัญได้คัดค้านนโยบายเกี่ยวกับศาสนาอย่างเข้มข้น โดยผู้นำรัฐสภา จอห์น เอลเลียต (John Eliot) เริ่มต้นต่อต้านนโยบายของกษัตริย์ โดยรัฐสภาได้มีมติสำคัญสองประการ คือ จะแก้ไขศาสนจักร และถือว่าการเก็บภาษีศุลกากรโดยที่สภาไม่ยอมอนุมัติเป็นกบฏ การเผชิญหน้ากับรัฐสภาทำให้พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ตัดสินใจว่าจะปกครองต่อไปโดยปราศจากรัฐสภา โดยให้ขุนนาง ขนชั้นผู้ดี และพ่อค้า เป็นผู้แบกรับภาษี สภาจึงถูกปิดระหว่างปี ค.ศ. 1629 - 1640⁸¹ พระเจ้าชาร์ลส์จึงปกครองอังกฤษได้ปราศจากรัฐสภานับเป็นเวลา 11 ปี

ในช่วงระหว่าง 11 ปีที่ไม่มีรัฐสภาอยู่นั้น พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ยังประสบปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนงบประมาณ ทั้ง ๆ ที่พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 จะยังคงใช้ระบบการกู้ยืมเงินแบบบังคับต่อไป (ซึ่งขัดกับ Petition of Right 1628) แต่ก็ยังหางบประมาณไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย พระองค์จึงทรงรื้อฟื้นกฎหมายเก่า ๆ ที่จะช่วยให้พระองค์เพิ่มพูนรายได้มากขึ้น หนึ่งในกฎหมายเก่า คือ การใช้ที่ดินในป่าซึ่งเป็นส่วนของกษัตริย์ ผู้ใช้ที่ดินจะต้องจ่ายภาษีด้วย นอกจากนี้ พระองค์ทรงบังคับให้ชนชั้นผู้ดีซึ่งมีที่ดินที่มีค่าประเมินสูงกว่า 40 ปอนด์ต่อปีให้จ่ายเงินเพื่อซื้อบรรดาศักดิ์หรือจ่ายเป็นค่าปรับแทนการซื้อบรรดาศักดิ์ เป็นต้น แต่ภาษีที่ก่อให้เกิดการโต้แย้งพระราชอำนาจของพระองค์

⁷⁹ Karl Loewenstein, *supra* note 28, p. 53.

⁸⁰ Terry Johnson, *Legal Rights* (New York: Facts On File, 2005), pp. 63-64.

⁸¹ กุลลดา เกษบุญชู มีดี, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 10*, น. 210.

จนลูกหลานใหญ่โต ก็คือ ภาษีเรือ (Ship Money) เบื้องหลังของภาษีเรือมีอยู่ว่า ในอดีตเมื่อมีภาวะสงคราม กษัตริย์แห่งอังกฤษทรงมีสิทธิในการสั่งให้เมืองท่าต่าง ๆ จัดหาเรือให้พระองค์จำนวนหนึ่งเพื่อใช้ในการป้องกันประเทศ ในปี ค.ศ. 1634 พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ทรงต้องการปรับปรุงกองทัพเรือ ซึ่งถูกทอดทิ้งมาตั้งแต่สมัยพระเจ้าเจมส์ที่ 1 ให้มีประสิทธิภาพทัดเทียมกับกองทัพเรือของฮอลแลนด์และฝรั่งเศส การเก็บภาษีเรือจึงถูกรื้อฟื้นขึ้นมาจากเมืองท่าต่าง ๆ ก็ได้หักท้วงหรือต่อต้าน เพราะเห็นว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยเหตุผลและจารีตประเพณี

แต่ใน ค.ศ. 1635 พระองค์ทรงให้ขยายขอบเขตของการเก็บภาษีเรือนี้ไปยังมณฑลอื่น ๆ ที่มีได้ติดทะเลด้วย ชนชั้นผู้ดีที่มีฐานะร่ำรวยแห่งบักกิงแฮมเชียร์ ที่มีชื่อว่า จอห์น แฮมพ์เดน (John Hampden) สมาชิกสภาสามัญบักกิงแฮมเชียร์ปฏิเสธที่จะจ่ายภาษีทั้ง ๆ ที่มีเงินทองเพราะเห็นว่าภาษีเรือไม่ได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ดังนั้นจึงถือเป็นการเรียกเก็บภาษีที่ขัดกับ Petition of Right 1628 แฮมพ์เดนถูกพิจารณาคดียึดเยื้อเป็นเวลานานเกือบ 2 ปี จาก ค.ศ. 1637 - 1638 ผู้พิพากษา 7 ใน 12 คนพิพากษาให้จำคุกแฮมพ์เดนและยึดทรัพย์สินสมบัติของแฮมพ์เดนไว้ทั้งหมด โดยอ้างว่ากษัตริย์แห่งอังกฤษทรงไว้ซึ่งสิทธิที่ชอบด้วยกฎหมายในการเรียกเก็บภาษีเรือในภาวะฉุกเฉิน รวมทั้งเป็นผู้พิจารณาแต่ผู้เดียวว่าภาวะดังกล่าวเป็นอันตรายต่อประเทศหรือไม่และจะทำการป้องกันหรือหลีกเลี่ยงอันตรายเมื่อใดและด้วยวิธีการใด⁸² แม้พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 จะทรงได้รับชัยชนะจากคำพิพากษา แต่ความไม่พอใจต่อการปกครองโดยใช้อำนาจสิทธิขาดของพระองค์ก็ขยายตัวไปอย่างกว้างขวางแล้ว การเรียกเก็บภาษีเรือทั่วประเทศในครั้งที่ 2 นี้เงินที่เรียกเก็บได้มีเพียง 1 ใน 5 ของจำนวนเงินที่ตั้งเป้าไว้เท่านั้นเอง⁸³

นอกจากนี้ พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ยังแสวงหารายได้โดยการผูกขาดการนำเข้าอีกด้วย⁸⁴

เหตุการณ์สำคัญที่ทำให้พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ต้องเรียกประชุมสภาอีกครั้ง คือ ปัญหาเรื่องศาสนาที่อาร์คบิชอป (Archbishop) ต้องการที่จะรักษาโครงสร้างของศาสนจักร ซึ่งมีพิธีกรรมแบบคาทอลิก (High Church) และใช้บทสวดมนต์ (Prayer Book) ของรัฐ โดยขัดกับความเชื่อของพวกคัลวินิสต์แบบหัวรุนแรงที่ไม่ต้องการพระ และต้องการจะติดต่อกับพระเจ้าโดยตรงด้วยตัวเอง สกอตแลนด์มีปฏิริยาต่อต้านนโยบายศาสนาของกษัตริย์รุนแรงมากจนถึงขั้นยกทัพเข้ามา

⁸² เอี่ยม ฉายางาม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 48*, น. 122.

⁸³ สมเกียรติ วันทะนะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 47*, น. 419.

⁸⁴ Karl Loewenstein, *supra note 28*, p. 54.

ในอังกฤษ⁸⁵ พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ไม่อาจหาทหารและเงินที่เพียงพอที่จะปราบการจลาจลหรือแม้แต่ป้องกันประเทศจากการรุกราน และในที่สุดจึงต้องหันมาเพื่อเรียกประชุมรัฐสภาอีกครั้งหนึ่ง⁸⁶ ใน ค.ศ. 1640 ซึ่งถือว่าเป็นครั้งที่ 4 โดยสมาชิกสภาสามัญได้เรียกร้องให้ก่อนการเก็บภาษีทุกครั้งควรจะต้องมีการขออนุมัติจากสภา นอกจากนั้นยังเรียกร้องให้แก้ไขข้อไม่พอใจต่าง ๆ ก่อนถวายเงินแต่กษัตริย์ไม่ยินยอมเพราะเห็นว่าไม่สามารถสนองความประสงค์ของฝ่ายรัฐสภาได้และสภาก็ถูกยุบภายหลังจากการประชุมสภาเพียง 22 วัน เราจึงเรียกช่วงเวลานั้นว่า “รัฐสภาอายุสั้น” หรือ “Short Parliament”⁸⁷

เหตุที่ต้องมีการเรียกประชุมรัฐสภาในครั้งต่อมาคือ เหตุการณ์เดิมจากการก่อจลาจลของสกอตแลนด์ไม่ได้ดีขึ้น ในทางกลับกันกลับเลวร้ายลง ด้วยเหตุนี้ จึงมีการเรียกประชุมรัฐสภา ซึ่งมีการประชุมไปจนถึงปี ค.ศ. 1640 ในระหว่างนั้น สมาชิกสภาสามัญต่างร่วมมือกันเป็นเอกฉันท์ในการเร่งรัดให้มีการแก้ไขข้อเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการปกครอง และกษัตริย์ไม่ทรงมีทางเลือกใดอื่นที่พึงปฏิบัติได้นอกจากการยอมผ่านพระราชบัญญัติหลายฉบับตามที่สภาเสนอ⁸⁸ โดยกฎหมายที่สำคัญในยุคนั้นคือพระราชบัญญัติกฎหมายสามปี หรือ Triennial Act ที่มีกรวางหลักการไว้ว่ารัฐสภาจะต้องมาประชุมกันอย่างน้อย 51 วันในทุก ๆ 3 ปี เพื่อป้องกันมิให้กษัตริย์ปกครองประเทศโดยไม่ทรงเรียกประชุมรัฐสภาเป็นเวลานาน ๆ เหมือนอย่างที่พระเจ้าชาร์ลส์ทรงกระทำในช่วงปี ค.ศ. 1629 ถึง ค.ศ. 1640 และกฎหมายฉบับนี้ยังระบุอีกว่าหากกษัตริย์ไม่ทรงเรียกประชุมรัฐสภาตามระยะเวลาที่กำหนด ให้อัครเสนาบดี (Lord Chancellor) และสภาขุนนาง (House of Lords) เป็นผู้ใช้อำนาจเรียกประชุมสภาสามัญตามลำดับ กฎหมายฉบับนี้จะผ่านออกมามีผลบังคับใช้ใน ค.ศ. 1664 และถูกแก้ไขให้เหมาะกับยุคสมัยอีกใน ค.ศ. 1694 และ ค.ศ. 1716⁸⁹ และยังกำหนดอีกว่าภายใน 40 วันตั้งแต่เปิดประชุมสภา กษัตริย์ไม่มีอำนาจที่จะเลื่อนประชุมสภาหรือยุบสภาโดยที่สภาไม่เห็นชอบด้วย นอกจากนั้นยังมีกฎหมาย Tonnage and Poundage Act ที่ยอมรับการเก็บภาษีไปแล้วโดยการใช้อิทธิพลของกษัตริย์ แต่ห้ามมิให้กษัตริย์เรียกเก็บภาษีอีก และสภาอนุมัติให้เก็บภาษีภาษีนี้ได้เป็นเวลาสั้น นอกจากนั้นยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่ยุบเลิกการใช้ ศาลพิเศษ คือ

⁸⁵ กุลลดา เกษบุญชู มีด, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 10*, น. 211.

⁸⁶ เอส.บี. ชริมส์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 45*, น. 89.

⁸⁷ Karl Loewenstein, *supra note 28*, p. 55.

⁸⁸ เอส.บี. ชริมส์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 45*, น. 89.

⁸⁹ สมเกียรติ วันทะนะ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 47*, น. 424.

ศาลสตาร์แชมเบอร์ Court of High Commission และศาลอื่น ๆ ที่ในระยะหลังได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในอันที่จะบังคับให้นโยบายเป็นผลมากกว่าจะเป็นศาลยุติธรรมที่ใช้เพื่อให้กฎหมายมีผลบังคับใช้ รวมถึงกฎหมายอีกหลายฉบับที่ได้ยุติการใช้วิธีทรมานเพื่อให้ได้เงิน ซึ่งกษัตริย์ทรงใช้ในระยะเวลาหลัง⁹⁰ เราอาจกล่าวได้ว่า รัฐสภาในชุดนี้ได้มีการรื้อฟื้นการปกครองโดยหลักกฎหมายและหลักกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญขึ้นมา ซึ่งเป็นการยุติอำนาจสูงสุดอยู่ที่กษัตริย์ และมีผลให้ตุลาอำนาจทั้ง 2 คือกษัตริย์และรัฐสภาตามแบบการปกครองของราชวงศ์ทิวดอร์ได้รับการสถาปนาขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ศาสนาในขณะนั้นยังไม่ยุติ โดยพวกเพียวรีตัน (Puritans)⁹¹ ส่วนใหญ่ในสภาสามัญปรารณาจะปฏิรูปคริสตศาสนาโดยถึงรากถึงโคน (root and branch) โดยต้องการให้นิกายอังกฤษ (Church of England) ปฏิบัติตามนิกายเพรสไบทีเรียน (Presbyterian) ของสกอตแลนด์ ซึ่งจะมีผลเป็นการจำกัดอำนาจกษัตริย์ในกิจการทางศาสนา แต่ข้อเสนอดังกล่าวได้ถูกคัดค้านจากบรรดาขุนนางฝ่ายคริสตจักร นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอของจอห์น พีม (John Pym) ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1641 ที่มีข้อเสนอ 19 ข้อ (Nineteen Propositions) ที่ต้องการให้มีการยกเลิกระบอบราชาธิปไตย กษัตริย์อยู่เหนือรัฐธรรมนูญ แต่พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ก็ได้ปฏิเสธข้อเสนอดังกล่าว แต่ถึงกระนั้น ในเดือนพฤศจิกายนของปีเดียวกัน สภาสามัญได้ผ่านกฎหมาย Grand Remonstrance ด้วยมติ 159 ต่อ 148 ซึ่งมีเสียงที่ชนะห่างกันเพียง 11 เสียง กฎหมายฉบับนี้เป็นการประมวลประเด็นต่าง ๆ ที่สภาสามัญมีความเห็นต่างจากการบริหารราชการแผ่นดินของ พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ในช่วงปราศจากรัฐสภา (ค.ศ. 1629 - 1640) ที่พวกเขาเรียกว่า “สิบเอ็ดปีของทรราช” (Eleven Years' Tyranny) ซึ่งมีรายละเอียดถึง 209 ข้อ รวมทั้งข้อเสนอมิให้ตั้งสังฆราช (Bishops) เป็นสมาชิกสภาขุนนาง การแต่งตั้งเสนาบดี และผู้พิพากษา

⁹⁰ เอส.ปี. ชริมส์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 45*, น. 90.

⁹¹ เพียวรีตัน (Puritan) เป็นคำที่ใช้เรียกกลุ่มคริสต์ศาสนิกชนที่สนับสนุนความเชื่อทางปรัชญาและการกระทำพิธีทางศาสนาที่ “บริสุทธิ์ (purity)” กว่า และความเคร่งครัดส่วนบุคคล กลุ่มเพียวรีตันเชื่อว่าการปฏิรูปศาสนาในอังกฤษยังไม่เพียงพอและเห็นว่านิกายอังกฤษ (Church of England) ยังทำพิธีทางศาสนาที่ไม่ต่างไปจากพิธีทางศาสนาของศาสนจักรโรมันคาทอลิกเท่าใดนัก ดู ราชบัณฑิตยสถาน, สารานุกรมประเทศไทยในทวีปยุโรป ฉบับราชบัณฑิตยสถาน, (กรุงเทพมหานคร: ราชบัณฑิตยสถาน, 2550), น. 209.

ตลอดจนการการเรียกเกณฑ์คนเพื่อจัดตั้งเป็นกองทัพต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา⁹² ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 บุกเข้ามาในสภาด้วยพระองค์เองพร้อมทหารจำนวนมากเพื่อจำกุมสมาชิกสภาสามัญผู้เป็นผู้นำทั้ง 5 คน⁹³ แต่ทั้ง 5 คนนั้นรู้มาก่อนและสามารถหลบหนีไปได้ การกระทำของพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ถือว่าเป็นการกระทำที่อุกฉกรรจ์ ในไม่ช้าที่เมืองลอนดอนก็มีการลุกฮือขึ้นจนพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ต้องเสด็จหนีไป ประเทศอังกฤษในขณะนั้นจึงเป็นช่วงเวลาที่ย่ำแย่จากการมีกษัตริย์ การกระทำใด ๆ ของรัฐสภาจึงไม่มีกษัตริย์ให้ความยินยอมและสภาที่ตั้งกองกำลังทหารเป็นของตัวเองเพื่อสู้ร่วมกับฝ่ายกษัตริย์ด้วย อังกฤษในเวลานั้นจึงมีการปกครองโดยรัฐสภา (Government by Assembly) โดยรัฐสภาได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาสามัญ 10 คน และสมาชิกสภาขุนนาง 5 คน เป็นผู้บริหารประกอบและรับผิดชอบต่อรัฐสภา ซึ่งการปกครองดังกล่าวนี้เป็นการปกครองที่ไม่มีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารแต่อย่างใด⁹⁴

สงครามกษัตริย์และรัฐสภาในระหว่าง ค.ศ. 1642 – 1646 เป็นสงครามกลางเมืองที่ยาวนานต่อเนื่อง โดยมีกองกำลังรัฐสภา (Roundheads) และกองกำลังของกษัตริย์ (Royalists หรือ Cavaliers) ต่อสู้กัน ซึ่งแม้จะมีความพยายามที่จะประนีประนอมกันจากรัฐสภาแต่ก็ไม่สำเร็จ เมื่อสองฝ่ายมาประจันหน้ากัน กองทัพของฝ่ายรัฐสภาที่นำโดยนายพล โอลิเวอร์ ครอมเวลล์ (Oliver Cromwell) และนายพล โทมัส แฟร์แฟกซ์ (Thomas Fairfax) ที่เป็นกองทัพที่ทรงพลังเหนือกว่าได้รับชัยชนะ และท้ายที่สุด พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ก็ถูกประหารชีวิต

(3) อังกฤษในช่วงเวลาที่เป็นสาธารณรัฐ

หลังจากที่ได้รับชัยชนะแล้ว ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1649 ครอมเวลล์ประกาศยกเลิกระบอบกษัตริย์ และสถาปนาระบอบสาธารณรัฐขึ้นมา พร้อมกันนั้นได้ยกเลิกสภาขุนนาง และประกาศว่าอังกฤษเป็นระบบเครือจักรภพและเป็นรัฐที่อิสระ (Commonwealth and Free State) ครอมเวลล์ก็ได้ตั้งสภาแห่งชาติ (Council of State) ขึ้นทำการปกครองประเทศ ต้องการจะให้ประชาชนมีอำนาจในการปกครองอย่างแท้จริง โดยมีรัฐสภาผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แสดงออก

⁹² เอี่ยม ฉายงาม, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 48*, น. 126.

⁹³ สมาชิกสภาสามัญทั้ง 5 คน ได้แก่ จอห์น พีม (John Pym, 1584 - 1643) จอห์น แฮมพ์เดน (John Hampden, 1595 - 1643) อาร์เธอร์ ฮาเซลริก (Arthur Haserig, 1601 - 1661) เดนซิล ฮอลเลส (Denzil Holles, 1599 - 1680) และวิลเลียม สโตรด (William Strode, 1598 - 1645)

⁹⁴ Karl Loewenstein, *supra* note 28, pp. 56-57.

ซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชน สิทธิของประชาชนจะได้รับการเทิดทูนอย่างสูง⁹⁵ แต่อย่างไรก็ตาม การล่มสลายของการปกครองเดิมของกษัตริย์ที่มีกษัตริย์ไม่ได้ยุติลงด้วยความสงบ เพราะได้เกิดความขัดแย้งในเรื่องศาสนา การเมือง และความขัดแย้งในสังคม การปกครองของกลุ่มรัมพ์ (The Rump มีความหมายว่าพวกที่เหลืออยู่จากสมาชิกส่วนที่เหลือของรัฐสภาอายุยาว (Long Parliament)) ที่ให้รัฐสภาใช้อำนาจอธิปไตยอย่างไม่จำกัดได้กลายเป็นการปกครองแบบทรราชย์ (Tyranny) จนในที่สุดนายพลครอมเวลล์ได้นำกองกำลังยึดรัฐสภาในปี ค.ศ. 1650 และจัดตั้งรัฐสภาใหม่ซึ่งมีสมาชิก 140 คน เรียกว่า “บาร์โบน” (Barebone) หรือ “รัฐสภาเล็ก” (Little Parliament) โดยถือว่าสมาชิกรวมมาจากการเลือกของพระเจ้า (the Elect of God-the Parliament of the Saints) สมาชิกรัฐสภาได้รับการแต่งตั้งโดยสภาแห่งชาติ (Council of State) ซึ่งประกอบด้วยนายทหารเป็นส่วนใหญ่⁹⁶

อย่างไรก็ตาม สมาชิกบาร์โบนก็ลาออกเพื่อเปิดทางให้นายพลครอมเวลล์ จัดตั้งรัฐบาลใหม่ โดยนายพลครอมเวลล์ได้ร่วมกับผู้นำทางทหารคนอื่น ๆ ร่างรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรขึ้น เราเรียกเอกสารนั้นว่า the Instrument of Government⁹⁷ โครงสร้างการปกครองภายใต้เผด็จการทหารของครอมเวลล์ประกอบด้วยสถาบันรัฐสภาและรัฐบาล รัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกจากประชาชนผู้ที่สนับสนุนการปกครองสาธารณรัฐ ส่วนรัฐบาลหรือสถาบันบริหารนั้นประกอบด้วยหัวหน้ารัฐบาล โดยนายพลครอมเวลล์ได้สถาปนาตนเองขึ้นเป็น “เจ้าผู้พิทักษ์” (Lord Protector) รวมกับคณะกรรมการอีกจำนวนหนึ่งซึ่งผู้พิทักษ์จะเลือกเองจากรายชื่อที่รัฐสภาเสนอขึ้นมา รัฐบาลมีอำนาจมากในกิจการเกือบทุกด้าน เช่น การคลัง การทหาร และการปกครอง “เจ้าผู้พิทักษ์” มีหน้าที่ควบคุมกำลังทหารอย่างเด็ดขาดในระหว่างที่ไม่มีการประชุมรัฐสภา แต่ถึงกระนั้น สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เราได้เห็นถึงประสบการณ์ของช่วงเวลาของการปฏิวัติที่การควบคุมต่าง ๆ ของประเทศอยู่ภายใต้การสั่งการของคนเดียวคือเจ้าผู้พิทักษ์ (Lord Protector) ในกรณีที่จะต้องตัดสินใจปัญหาที่สำคัญ เจ้าผู้พิทักษ์จะตัดสินใจโดยปราศจากความเห็นชอบจากสภา

⁹⁵ สมบูรณ์ สุขสำราญ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 25*, น. 12.

⁹⁶ สมบัติ อารังธัญวงศ์, *การเมืองอังกฤษ*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, 2545), น. 59.

⁹⁷ กำเนิดและพัฒนาการของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร (Written Constitutions) ดู Charles Borgeaud, “The Origin and Development of Written Constitutions,” *Political Science Quarterly*, Vol. 7, No. 4 (December, 1892).

ไม่ได้ มีเพียงเท่านั้น สภาจะต้องมาประชุมกันอย่างน้อยทุก ๆ 3 ปี และในแต่ละครั้งนั้นจะต้องมีระยะเวลาไม่น้อยกว่า 3 เดือน สภามีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล แต่ถึงอย่างไร เจ้าผู้พิทักษ์สามารถยับยั้ง (veto) กฎหมายนั้นได้แต่ต้องกระทำภายใน 21 วัน⁹⁸

ภายหลังจากที่นายพลครอมเวลล์ถึงแก่อนิจกรรมในปี ค.ศ. 1657 ริชาร์ด ครอมเวลล์ (Richard Cromwell) ผู้เป็นบุตรได้ขึ้นมาสืบต่อการเป็นเจ้าผู้พิทักษ์แทนบิดา แต่ริชาร์ด ครอมเวลล์เป็นผู้อ่อนแอไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ จนในที่สุดก็ถูกนายทหารกลุ่มหนึ่งปลดออกจากราชการในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1659 ซึ่งถือเป็นจุดสิ้นสุดระบอบสาธารณรัฐของอังกฤษ หลังจากนั้นอังกฤษได้มีการฟื้นฟูระบอบกษัตริย์ขึ้นมาใหม่ อันเป็นผลให้ราชวงศ์สจวต (Stuarts) ได้กลับมาครองราชย์เหมือนเดิม

(4) ความพยายามในการรื้อฟื้นสถาบันกษัตริย์แบบเดิมกลับคืนมา

ภายหลังจากการรื้อฟื้นราชวงศ์สจวตขึ้นมาใหม่ที่มีการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่ประชาชนอังกฤษต้องการ ในขณะเดียวกันก็มีความพยายามจากกษัตริย์ที่จะหวนกลับคืนไปสู่ยุคราชธิปไตยที่กษัตริย์มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเหมือนช่วงเวลาก่อนการเกิดสงครามกลางเมือง เราอาจเรียกยุคนั้นว่าเป็นยุคแห่งการฟื้นฟู โดยการฟื้นฟูดังกล่าวเรียกได้ว่าเป็นการฟื้นฟูที่ถอยหลังลงคลอง⁹⁹ เนื่องจากวาระการปฏิรูปที่สำคัญ ๆ ถูกละเลยที่จะให้ความสนใจอย่างการมีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร¹⁰⁰ ที่ได้วางหลักเกณฑ์กระบวนการทางการเมืองที่มีความชัดเจน ผลที่ตามมาจากการที่ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้แนวความคิดเรื่องสาธารณรัฐ ประชาธิปไตย รัฐสภา หายไป เพราะสาธารณรัฐจะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรมารองรับ และที่สำคัญเมล็ดพันธุ์ประชาธิปไตยที่กำลังเบ่งบานในช่วงที่มีการปฏิวัติได้หยุดชะงักลง

⁹⁸ Karl Loewenstein, *supra* note 28, p. 61.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 63.

¹⁰⁰ รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรในที่นี้คือรัฐธรรมนูญลายลักษณ์ที่ประมวลไว้ในเอกสารเดียวกัน และมีการเรียกเอกสารนั้นว่า รัฐธรรมนูญ หรือ codify constitution อันต่างจากอังกฤษในปัจจุบันที่มีรัฐธรรมนูญกระจัดกระจายซึ่งมีทั้งในกฎหมายลายลักษณ์อักษร ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ จารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ ฯลฯ เราเรียกรัฐธรรมนูญเหล่านั้นว่า uncodified constitution

การต่อสู้แย่งชิงอำนาจระหว่างกษัตริย์และสภาสามัญยังคงดำเนินเรื่อยไป ตลอดช่วงเวลาที่เป็ดยุคของการฟื้นฟู แต่สิ่งที่เกิดขึ้นใหม่ในระหว่างนี้คือการเกิดขึ้นของสองกลุ่มการเมืองที่แสดงตัวออกมาชัดเจน คือ กลุ่มวิก (Whig) และกลุ่มทอรี (Tory) ทั้งสองกลุ่มนี้เป็นการรวมกลุ่มของสมาชิกสภาสามัญและกลุ่มผู้สนับสนุนของสภา กลุ่มทอรีสนับสนุนกษัตริย์และเอกสิทธิ์ของผู้แวดล้อมกษัตริย์ ในขณะที่กลุ่มวิกสนับสนุนอำนาจของรัฐสภาและต้องการให้รัฐสภามีสิทธิเสรีภาพปลอดจากการควบคุมของกษัตริย์ เราจะเห็นได้ว่าการรวมกลุ่มนี้หาใช่การรวมกลุ่มเหมือนความหมายของพรรคการเมืองในปัจจุบันไม่ หากแต่เป็นเพียงหมวดหมู่ที่สำคัญที่จะพัฒนาไปเป็นพรรคการเมืองต่อไปในอนาคต และการรวมกลุ่มเช่นนี้ไม่ได้เป็นไปเพื่อสิทธิประโยชน์ของประชาชน แต่เป็นไปเพื่อประโยชน์เฉพาะกลุ่มของตนเองมากกว่า

ความพยายามของยุคการฟื้นฟูไม่สามารถย้อนกลับไปสู่ช่วงเวลาที่เราจะศกษาวัดมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดดังเดิมได้ เพราะบรรดากฎหมายที่ออกมาในยุคนี้เป็นไปในลักษณะของการจำกัดอำนาจของกษัตริย์ ไม่มีการตั้งศาลพิเศษขึ้นมาเหมือนในอดีต ส่วนองคมนตรีก็มีอำนาจเฉพาะที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ในเวลานั้น สถานะของรัฐสภาได้มีสถานะสูงขึ้นผ่านการออกกฎหมายใน ค.ศ. 1640 และด้วยเหตุที่ไม่มีผู้คัดค้านสถานะที่สูงขึ้นนี้ ทำให้รัฐสภาสามารถที่จะอภิปรายได้โดยไม่ถูกจำกัดแม้แต่อำนาจของกษัตริย์เอง อำนาจของรัฐสภายังเพิ่มมากขึ้นอันเห็นได้จากการตัดสินใจที่สำคัญ ๆ ของรัฐ เป็นการตัดสินใจในนามของรัฐสภา ไม่ใช่ในนามกษัตริย์อีกต่อไป เช่น รัฐสภามีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับศาสนาทั้งหมด เป็นต้น หลักฐานที่สำคัญที่แสดงให้เห็นถึงอำนาจของรัฐสภาในยุคดังกล่าวคือ การที่มีกฎหมาย Triennial Act เมื่อ ค.ศ. 1664 ที่กำหนดหลักเกณฑ์ให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาอย่างน้อยที่สุดในทุก ๆ 3 ปี ที่สำคัญรัฐสภาจะต้องอนุมัติการจัดเก็บภาษีทั้งหมดแต่ยังไม่มีอำนาจในการกำหนดค่าใช้จ่ายซึ่งการกำหนดค่าใช้จ่ายเป็นอำนาจของรัฐบาล¹⁰¹

ในทางกลับกัน ฝ่ายกษัตริย์ยังคงกุมอำนาจที่สำคัญ ๆ ไว้ แม้ในทางการเมืองกษัตริย์และรัฐบาลจะไม่สามารถบีบบังคับสภาสามัญได้ก็ตาม กษัตริย์ได้ใช้วิธีให้การอุปถัมภ์กองกำลังทหารและขุนนางที่สำคัญ ๆ และกองทัพก็ให้การสนับสนุนแก่กษัตริย์ด้วย โดยใน ค.ศ. 1661 กษัตริย์ได้รับมอบอำนาจในการบัญชาการกองทหารและกองเรือโดยปราศจากการควบคุมของรัฐสภามีเพียงเท่านั้นแม้กษัตริย์จะไม่มีอำนาจในการออกกฎหมายแล้ว เพราะอำนาจในการออกกฎหมายเป็นของรัฐสภา แต่กษัตริย์ยังคงมีอำนาจในการยับยั้งกฎหมายที่ผ่านรัฐสภามาด้วย กษัตริย์ยังมีสิทธิใน

¹⁰¹ Karl Loewenstein, *supra* note 28, pp. 63-64.

การละเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายโดยเฉพาะกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยรัฐสภา ซึ่งสิทธิดังกล่าวได้รับการยอมรับจากศาลด้วย เราจะเห็นได้ว่าการพยายามรื้อฟื้นอำนาจของกษัตริย์กลับมาแบบค่อยเป็นค่อยไปเช่นนี้จะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าปราศจากกษัตริย์ที่มีความชำนาญในทางการเมือง พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 2 ทรงใช้ความกล้าหาญและความอดทน เช่นนี้จึงไม่น่าแปลกใจที่ช่วงท้ายรัชกาลพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 2 เหมือนกับช่วงที่พระราชบิดาของพระองค์ครองราชย์สี่ปี (ค.ศ. 1681 – 1685) ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ไม่มียุทธรัฐสภาและสถาบันกษัตริย์ก็แข็งแกร่งมานานนับศตวรรษ

นอกจากนี้ ยังมีการรื้อฟื้นคณะองคมนตรีขึ้นมาอีก เรียกกลุ่มนี้ว่า คณะองคมนตรีเคลเรนดอน (Clarendon) ซึ่งคณะองคมนตรีในยุคนี้ได้รับมอบอำนาจมากกว่าที่เคยเป็นมา เนื่องจากแม้จะมีอำนาจในเรื่องนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินและการให้คำปรึกษาก็ตาม แต่ท้ายที่สุดก็ยังตกอยู่ภายใต้การกำหนดทิศทางของกษัตริย์อยู่ดี คณะองคมนตรีเป็นกลุ่มเล็ก ๆ โดยนำรูปแบบมาจากฝรั่งเศส (French model) ซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลที่น่าเชื่อถือที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา ในช่วงแรกไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเป็นสมาชิกหรือการได้รับการแต่งตั้งให้มีหน้าที่ในการบริหารงานแต่อย่างใด ในสมาชิกของกลุ่มคณะองคมนตรีนี้ประกอบด้วย เลขาธิการของรัฐ หัวหน้าของหน่วยงานการคลัง และหัวหน้าหน่วยงานที่สำคัญของรัฐอื่น ๆ ซึ่งเมื่อเวลาผ่านไปภารกิจของรัฐมีมากขึ้นเรื่อย ๆ คณะองคมนตรีเหล่านี้จะวิวัฒนาการกลายเป็นคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่สำคัญองค์กรหนึ่งในระบบรัฐสภา¹⁰²

อย่างไรก็ตาม ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร (คณะองคมนตรี) และรัฐสภายังมิได้เกิดขึ้น เพราะในเวลานั้นฝ่ายบริหารไม่ต้องมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาที่จะส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกษัตริย์และขุนนางในรัฐสภาขึ้น แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ในภายหลังหลังจากคณะองคมนตรีเคลเรนดอนสิ้นสุดลงใน ค.ศ. 1667 การกำหนดนโยบายไม่ได้เป็นของคณะองคมนตรีเคลเรนดอน (Clarendon) อีกต่อไป แต่ไปอยู่กลุ่มคาบาล (the Cabal)¹⁰³ ซึ่งเป็นพวกของกษัตริย์

¹⁰² *Ibid.*, p. 67.

¹⁰³ คำว่า “Cabal” ซึ่งเป็นตัวอักษรทั้ง 5 นี้ เป็นตัวอักษรนามสกุลของบุคคลทั้ง 5 คือ
C = Clifford (Thomas Clifford, Baron Clifford, of Chudleigh, 1630 – 1673)

A = Arlington (Henry Bennet, Earl of Arlington, 1618 – 1685)

B = Buckingham (George Villiers, Duke of Buckingham, 1628 – 1687)

A = Ashley (Anthony Ashley Cooper, Lord Ashley ซึ่งต่อมาภายหลังเป็น Earl of Shaftesbury, 1621 – 1683) และ

เรียกว่าคณะองคมนตรีคาบาล (Cabal Ministry) แต่คณะองคมนตรีคาบาลได้ทำหน้าที่ที่ไม่ประสบผลสำเร็จนักอันมีสาเหตุเนื่องมาจากสงครามดัตช์ (the Dutch War) ในระหว่าง ค.ศ. 1672 – 1674 ประกอบกับสภาสามัญไม่เห็นชอบในนโยบายทางศาสนา ด้วยเหตุนี้ รัฐสภาจึงเรียกร้องเห็นควรให้ กษัตริย์ยกเลิกคณะที่ปรึกษาหรือคณะองคมนตรี ในสภาวะหัวเลี้ยวหัวต่อเช่นนั้น กษัตริย์ได้รับการช่วยเหลือจากเซอร์ ทอมัส ออสบอร์น (Sir Thomas Osborne) สมาชิกสภาสามัญและหนึ่งในคณะรัฐบาล นอกจากจะมีความเชี่ยวชาญในเรื่องของการเงินการคลังแล้ว ยังเป็นผู้มีความสามารถด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้รัฐสภานับสนุนนโยบายของรัฐบาลได้ ในขณะที่สภาสามัญก็อ้างสิทธิในการมีส่วนร่วมในนโยบายด้านการต่างประเทศของรัฐบาลซึ่งก่อนหน้านี้เป็นเรื่องที่สงวนไว้สำหรับกษัตริย์เท่านั้น ในช่วงเวลาที่ออสบอร์นทำหน้าที่ในคณะรัฐบาลนั้น ออสบอร์นมีบทบาทสำคัญในการเจรจากับฝรั่งเศสซึ่งผลการเจรจาทำให้ออสบอร์นต้องเจอกับความตกต่ำในชีวิตซึ่งนำมาสู่การเป็นจำเลยในคดีเดนบาย ค.ศ. 1679 (Danby's Case 1679) ในคดีนี้ได้วางหลักการสำคัญในทางรัฐธรรมนูญอังกฤษอย่างหนึ่งคือ “สมาชิกรัฐบาลไม่สามารถอ่อนวอนเพื่อให้ตนพ้นความรับผิดชอบในทางการเมืองและในทางอาญาได้ แม้เขาจะกระทำโดยคำแนะนำของกษัตริย์ทั้งโดยชัดแจ้งหรือปริยายก็ตาม” (a minister could not escape either political or criminal responsibility by pleading that he was acting on explicit or implicit instructions from the Crown)¹⁰⁴

แม้กษัตริย์จะใช้ความพยายามเพื่อจะรื้อฟื้นอำนาจของตนกลับมาและป้องกันไม่ให้อำนาจรัฐสภารุกล้ำอำนาจกษัตริย์ก็ตาม แต่ความพยายามดังกล่าวก็ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากกษัตริย์ผู้นั่งบนบัลลังก์ไม่ฉลาดพอเมื่อเทียบกับนักการเมือง กษัตริย์ไม่ได้สัมผัสกับความเป็นการเมือง เพียงแต่กษัตริย์ในราชวงศ์สจวตได้นำพาไปสู่การมีอำนาจสูงสุดในช่วงเวลาสั้น ๆ เท่านั้น รัฐสภาพยายามที่จะตัดทอนอำนาจพิเศษหรืออภิสิทธิ์ของกษัตริย์ลง สมาชิกรัฐสภาที่เป็นพลังสำคัญต่อต้านกษัตริย์ได้แก่ พวกวิก และพวกที่คัดค้านกฎหมายบังคับให้เข้าศาสนจักรนิกายอังกฤษ ผลก็คือพระเจ้าชาร์ลที่ 2 ยุบสภาในปี ค.ศ. 1679 ต่อมาอีก 1 ปี จึงได้มีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาใหม่เป็นครั้งที่ 8 รัฐสภาชุดนี้ได้เรียกร้องให้กษัตริย์เรียกประชุมทุกปีและให้ยุบกองกำลังทหาร แต่พระเจ้าชาร์ลส์ไม่ยินยอม ทำให้สถานการณ์ขัดแย้งเกือบจะกลายเป็นสงครามกลางเมือง พระองค์ใช้นโยบายหันเหความสนใจของประชาชนโดยการเรียกร้องให้ประชาชนเห็นแก่ประโยชน์ของชาติและหยิบยกเอาปัญหาความขัดแย้งทางศาสนาขึ้นเป็นข้ออ้าง โดยยั่วยุให้พวกถือคริสต์นิกายอังกฤษ

L = Lauderdale (John Maitland, Duke of Lauderdale, 1616 - 1682)

¹⁰⁴ Karl Loewenstein, *supra* note 28, p. 69.

ต่อต้านพวกคาทอลิก วิธีการนี้ทำให้พวกวิกและผู้สนับสนุนต้องด้อยอิทธิพลลงไป และไม่อาจจะตัดทอนอิทธิทธิของกษัตริย์ได้มากนัก ท้ายที่สุดรัฐสภาก็ถูกยุบ และพระเจ้าชาร์ลส์ปกครองใช้อำนาจได้โดยไม่มีรัฐสภาคอยคัดค้านอำนาจจากปี 1681 จนสวรรคตในปี 1685¹⁰⁵

2.1.4.2 การปฏิวัติอันรุ่งโรจน์

ภายหลังจากการเสด็จสวรรคตของพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 พระเจ้าเจมส์ที่ 2 (Jame II) ได้ขึ้นครองราชย์ต่อจากพระเจ้าชาร์ลส์ในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1685 ซึ่งก่อนที่พระเจ้าเจมส์จะขึ้นครองราชสมบัติและยังเป็นพระอนุชาของพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 อยู่ ก่อนหน้านั้นใน ค.ศ. 1673 พระเจ้าเจมส์ที่ 2 ทรงลอบเข้ารีตเป็นคริสต์นิกายคาทอลิก (Catholicism) และทรงอภิเษกกับหญิงผู้เป็นคาทอลิกด้วยกันซึ่งถือเป็นความผิดแปลกจากคริสต์นิกายอังกฤษ (Church of England หรือ Anglicanism) ที่ไม่ขึ้นตรงต่อพระสันตะปาปาของคริสต์นิกายคาทอลิกแห่งนครวาติกัน ครั้นพระเจ้าเจมส์ที่ 2 ขึ้นครองราชย์แล้ว พระองค์มีจุดอ่อนสำคัญ 3 ประการ¹⁰⁶ จุดอ่อนประการแรกคือ พระองค์เป็นกษัตริย์ที่นับถือนิกายคาทอลิกในประเทศที่ประชาชนอังกฤษเป็นผู้นับถือนิกายโปรเตสแตนต์ (แองกลิคัน เพรสไบทีเรียน และเพียวิตัน) จุดอ่อนประการที่สองคือ ทรงนิยมชมชอบการใช้พระราชอำนาจสิทธิขาดแบบพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ซึ่งเน้นว่าพระราชดำรัสของกษัตริย์แห่งฝรั่งเศสคือกฎหมาย รัฐสภาไม่อาจคัดค้านหรือต้านทานได้ พระเจ้าเจมส์ที่ 2 ทรงมีพระราชประสงค์จะดำเนินรัฐประศาสนนโยบายตามพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 โดยไม่สนพระทัยว่ารัฐสภาของอังกฤษมีความเป็นมาและสภาพแวดล้อมที่แตกต่างจากประเทศฝรั่งเศสเพียงใด และจุดอ่อนประการสุดท้ายคือ ทรงมีความสุขเยือกเย็นน้อยกว่าพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 และมักหลงเชื่อคนสนิทที่พระองค์ทรงไว้วางพระทัยอย่างตื้นเขิน

เป้าหมายของพระเจ้าเจมส์ที่ 2 ต้องการที่จะยกเลิกการฟื้นฟูที่ทำมาในช่วงก่อนหน้านี้ และกลับไปให้อังกฤษเป็นคริสต์คาทอลิกอีกครั้ง ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ทุกภาคส่วนของประเทศเกิดความไม่พอใจอย่างมากและต่อต้านพระเจ้าเจมส์ที่ 2 โดยกลุ่มการเมืองวิกและทอรีได้รวมกันเพื่อต่อต้านพระเจ้าเจมส์ที่ 2 แต่ไม่ว่าอย่างไร พระเจ้าเจมส์ที่ 2 ได้ทรงยินยอมให้มีการเลือกตั้งรัฐสภาขึ้น โดยการเลือกตั้งเกิดขึ้นใน ค.ศ. 1685

ผลจากการเลือกตั้งใน ค.ศ. 1685 ทำให้มีสมาชิกถึง 160 คนเป็นฝ่ายนิยมเจ้า (royalist) ซึ่งมีการคาดการณ์กันว่าอาจเป็นการยึดอำนาจการปกครองผ่านคนที่

¹⁰⁵ สมบูรณ์ สุขสำราญ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 25*, น. 13-14.

¹⁰⁶ สมเกียรติ วันทะนะ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 47*, น. 444.

สนับสนุนกษัตริย์หลังได้รับเลือกตั้ง แต่ผลกลับไม่ได้เป็นแบบนั้น เพราะใน ค.ศ. 1686 ได้เกิดกฎหมายกีดกันชาวคริสต์นิกายคาทอลิก ส่งผลให้พระเจ้าเจมส์ที่ 2 เกิดความไม่พอใจ จนรัฐสภาถูกเลื่อนการประชุมออกไปอีกครั้งก่อนที่จะถูกยุบเมื่อ ค.ศ. 1687 ในขณะเดียวกันพระเจ้าเจมส์ที่ 2 ทรงแต่งตั้งชาวคาทอลิกให้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญโดยเฉพาะตำแหน่งที่สำคัญในกองทัพ เนื่องจากเกิดกบฏโปรเตสแตนต์ถึง 2 ครั้งจึงทำให้พระองค์สร้างกองทัพประจำการที่เป็นคาทอลิก พร้อมกับมีนายทหารที่เป็นคาทอลิกเป็นผู้บังคับบัญชา ซึ่งส่งผลให้เกิดการต่อต้านพระองค์เป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม พระเจ้าเจมส์ที่ 2 ได้แสวงหาความช่วยเหลือจากผู้พิพากษาที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระองค์ โดยในค.ศ. 1686 ได้มีคำพิพากษาในคดี Godden v. Hale เปิดทางให้พวกคาทอลิกได้รับค่าจ้างจากกองทัพและสามารถอยู่ในตำแหน่งที่สำคัญ ๆ ได้ ซึ่งส่งผลให้เกิดเสียงคัดค้านจากบุคคลหลายฝ่าย

บัดนี้ อังกฤษได้ถึงขีดจำกัดของความอดทน เมื่อสมาชิกสภาขุนนางได้อ่านประกาศที่จะถวายฎีกาต่อกษัตริย์ ซึ่งฎีกานี้ลงนามโดยขุนนางที่เป็นสมาชิกสภาขุนนาง 7 คน แต่เมื่อตีพิมพ์ประกาศดังกล่าวออกไปแล้ว สมาชิกทั้ง 7 คนนั้นกลับถูกกษัตริย์ฟ้องร้องด้วยข้อหายุยงปลุกปั่นใส่ร้ายป้ายสี นำไปสู่การดำเนินคดีของขุนนางทั้ง 7 ในปี ค.ศ. 1688 แต่ท้ายที่สุดขุนนางทั้ง 7 กลับเป็นฝ่ายชนะ และถือว่าความชนะนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ด้วย¹⁰⁷

ต่อมาพระราชินีแมรีแห่งโมดีนา (Mary of Modena เจ้าหญิงคาทอลิกชาวอิตาลีซึ่งอภิเษกกับพระเจ้าชายเจมส์ตั้งแต่ 20 กันยายน ค.ศ. 1673) ทรงให้กำเนิดพระโอรสอย่างที่ไม่มีการคาดฝันเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน ค.ศ. 1688 คือ เจ้าชายเจมส์ ฟรานซิส เอ็ดเวิร์ด (James Francis Edward) การประสูติดังกล่าวทำให้ความหวังของพวกโปรเตสแตนต์ที่จะเห็นรัชทายาทที่นับถือนิกายโปรเตสแตนต์มาสืบทอดบัลลังก์ต่อจากพระเจ้าเจมส์ที่ 2 เป็นอันพังทลายลง ขนชั้นนำของพวกโปรเตสแตนต์เห็นว่าไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากมีมติให้กราบทูลเชิญเจ้าชายวิลเลียมแห่งออเรนจ์ขึ้นครองราชสมบัติแทนพระเจ้าเจมส์ที่ 2 โดยเร่งด่วน โดยเจ้าชายวิลเลียมเป็นราชบุตรเขยแห่งฮอลแลนด์ ซึ่งในขณะนั้นทรงเตรียมทำสงครามกับพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ทรงเห็นว่าหากมีอังกฤษมาเป็นพันธมิตรคงจะทำให้ฮอลแลนด์อยู่ในฐานะได้เปรียบฝรั่งเศสมากยิ่งขึ้น จึงทรงรับคำเชิญของประธานสภาสามัญและประธานสภาขุนนางซึ่งเป็นฝ่ายต่อต้านพระเจ้าเจมส์ที่ 2 ด้วยความเต็มพระทัย

ทำให้วันที่ 5 พฤศจิกายน ค.ศ. 1688 กองทัพอันประกอบด้วยทหารราบ 11,000 นาย และทหารม้า 4,000 นายของเจ้าชายวิลเลียมก็ขึ้นบกที่ทอร์เบย์ (Torbay) เมืองบริกซ์แฮม โดยไม่ต้องเผชิญกับการต่อต้านใด ๆ เลย กองทัพอาชีพรที่พระเจ้าเจมส์ที่ 2 ทรงสร้างไว้ส่วนใหญ่

¹⁰⁷ Karl Loewenstein, *supra* note 28, p. 68.

อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของจอห์น เซอร์ซิล ดยุกแห่งมาร์ลโบโร (John Churchill, Duke of Marlborough) แตกไปเข้ากับเจ้าชายวิลเลียมที่ 2 พระเจ้าเจมส์ที่ 2 ทรงเห็นท่าทีว่าจะสู้ไม่ได้ พระองค์จึงทรงตัดสินพระทัยหนีไปฝรั่งเศสในวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ. 1688¹⁰⁸ จากนั้นจึงอนุญาตให้เจ้าชายวิลเลียมเป็นพระเจ้าวิลเลียมที่ 3 และให้พระนางแมรีพระมเหสีให้ครองราชย์ร่วมกันและถือว่าเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นการปฏิวัติในอังกฤษขึ้นแล้ว

การปฏิวัติใน ค.ศ. 1688 ได้ชื่อว่า “glorious” เพราะเป็นการปฏิวัติที่สงบ ไม่เสียเลือดเนื้อ (bloodless revolution) ซึ่งส่วนหนึ่งสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจของพวกวิก และการสนับสนุนจากพวกทอรี หรืออีกนัยหนึ่งคือการปฏิวัติโดยชนชั้นสูงของอังกฤษที่ยึดอำนาจจากกษัตริย์ สาเหตุอีกส่วนหนึ่งคือการปฏิวัติปราศจากความรุนแรงเกิดจากการที่มวลชนไม่ได้เข้าร่วมในการปฏิวัติ ซึ่งถ้ากล่าวอีกนัยหนึ่งแล้ว การปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ได้หมายความว่าความเพียงการรัฐประหารยึดอำนาจจากกษัตริย์ แต่หมายถึงชัยชนะของประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาด้วย¹⁰⁹ เพราะทำให้ระบอบราชาธิปไตยแบบเทวสิทธิ์สิ้นสุดลงพร้อมกับการเสด็จพระราชดำเนินหนีไปจากอังกฤษของพระเจ้าเจมส์ที่ 2

ภารกิจแรกภายหลังการปฏิวัติคือการกำหนดกฎเกณฑ์ใหม่และมีความต่อเนื่องกับในอดีต โดยจะต้องมีการเรียกประชุมรัฐสภา ซึ่งแม้ว่าทอรีจะเป็นเสียงข้างมากของทั้งสองสภา แต่ต้องประนีประนอมกับกลุ่มวิกเพื่อหาทางออกร่วมกัน โดยหลังจากการต่อต้านครั้งแรกเป็นการต่อต้านในการที่วิลเลียมจะกลับไปยังฮอลแลนด์ ซึ่งเกิดเป็นทฤษฎีสัญญาประชาคม (social contract) ขึ้นมา โดยทฤษฎีดังกล่าวได้ประกาศความเป็นกษัตริย์ของอังกฤษไว้ และกษัตริย์ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐสภาอันแสดงให้เห็นว่ารัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดซึ่งก่อให้เกิด **“หลักอำนาจสูงสุดในทางนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภา” (parliamentary supremacy หรือ parliamentary sovereignty)** ขึ้นมา และด้วยเหตุนี้พระเจ้าวิลเลียมที่ 3 และพระนางแมรีจึงเป็นกษัตริย์อังกฤษที่ถูกต้องตามกฎหมายเรื่อยมา

ความสำเร็จจากการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ได้ก่อให้เกิดกฎหมายที่สำคัญออกมา 3 ฉบับ คือ

1) Bill of Rights 1689 ที่มีเนื้อหาสาระในการใช้อำนาจของกษัตริย์ให้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภา หากกษัตริย์ใช้อำนาจโดยปราศจากความยินยอมจากรัฐสภาถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ ยังมีหลักการที่สำคัญ ๆ เช่น หลักการเก็บภาษีโดย

¹⁰⁸ สมเกียรติ วันทะนะ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 47*, น. 446.

¹⁰⁹ กุลลดา เกษบุญชู มีด, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 10*, น. 222.

ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา หลักการเรียกประชุมสภาให้ถี่ขึ้นและรับรองสิทธิในการอภิปรายสิทธิของประชาชนในการร้องเรียนกษัตริย์ สิทธิในการเลือกตั้งอย่างเสรี สิทธิในการไม่ถูกจับกุมคุมขังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งหลักการใน Bill of Rights 1689 ต่อมาได้พัฒนาเป็นพื้นฐานในการตราทบัญญัติเรื่องสิทธิของรัฐธรรมนูญอเมริกาและมีแพร่กระจายไปทั่วโลก

2) Triennial Act 1694 หรือ Meeting of Parliament Act 1694

3) Act of Settlement 1701 ที่มีเนื้อหาสำคัญให้การสืบราชสมบัติตกอยู่กับผู้ที่เป็นโปรเตสแตนต์ เพราะได้เกิดปัญหาว่าพระชนิษฐาของพระนางแมรีคือเจ้าหญิงแอนน์ ซึ่งจะสืบราชบัลลังก์ต่อจากพระเจ้าวิลเลียม (เพราะพระนางแมรีผู้ครองราชย์สมบัติร่วมกันกับพระเจ้าวิลเลียมเสด็จสวรรคตไปก่อนแล้ว) ไม่มีทายาทโดยตรงที่จะสืบทอดต่อไป Act of Settlement 1701 จึงระบุว่าราชบัลลังก์จะตกอยู่กับเชื้อสายราชวงศ์สจวตที่ใกล้ที่สุดที่เป็นโปรเตสแตนต์ คือเจ้าหญิงโซเฟีย เจ้าครองแคว้นแฮโนเวอร์ ซึ่งทรงเป็นหลานของพระเจ้าเจมส์ที่ 1 และทายาทของพระนางแอนน์ และห้ามมิให้ผู้นับถือโรมันคาทอลิกหรือผู้ที่แต่งงานกับโรมันคาทอลิกขึ้นสู่ราชบัลลังก์อังกฤษ และผู้ดำรงตำแหน่งประมุขของอังกฤษจะต้องทรงเข้าร่วมพิธีรับศีลมหาสนิทของนิกายคริสต์อังกฤษตามที่กฎหมายระบุไว้ และหาทางป้องกันตามที่เห็นสมควรเพื่อไม่ให้ต่างชาติเป็นประมุขของอังกฤษ¹¹⁰

ผลของการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (Glorious Revolution) ที่ทำให้รัฐสภาอังกฤษมีอำนาจสูงสุดตามหลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภา ส่งผลให้กษัตริย์ถูกจำกัดอำนาจและลดบทบาททางการเมืองลงไป ฝ่ายบริหารซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของกษัตริย์ก็ถูกจำกัดอำนาจตามลงไปด้วย กษัตริย์ไม่ได้เป็นบ่อเกิดของอำนาจทั้งหลายอีกแล้ว แต่หากไปอยู่ที่รัฐสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาสามัญซึ่งเป็นตัวแทนของสามัญชนขึ้นมามีอำนาจแทนในฐานะองค์อธิปัตย์โดยแสดงออกผ่านการตรากฎหมาย แม้กระนั้น อำนาจของกษัตริย์หาได้ถูกจำกัดอย่างเป็นทางการไม่ หากแต่ยังคงไว้ซึ่งหลักการกษัตริย์ในรัฐสภา (the King in Parliament) ไว้ดังเดิม กล่าวคืออำนาจซึ่งเดิมเป็นของกษัตริย์ บัดนี้ได้ถูกส่งต่อไปยังรัฐสภา และอำนาจของกษัตริย์จะมีได้มาน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับรัฐสภา และกษัตริย์เป็นเพียงผู้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ๆ เท่านั้น แต่ไม่ได้ทรงปกครองอีกต่อไป

¹¹⁰ เอส.บี. ชริมส์, *อ้างแล้ว* เจริญที่ 45, น. 101.

2.1.5 พัฒนาการของคณะรัฐมนตรี

ลักษณะพิเศษในระบบรัฐสภาของประเทศไทย คือการมีการปกครองระบบคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบรัฐสภา แต่การจะไปถึงช่วงเวลาของการปกครองระบบคณะรัฐมนตรีนั้นจะต้องมีการเกิดขึ้นของคณะรัฐมนตรีเสียก่อน แล้วคณะรัฐมนตรีนี้จะค่อย ๆ วิวัฒนาการสู่การปกครอง “ระบบคณะรัฐมนตรี” ในเวลาต่อมา

2.1.5.1 พัฒนาการเริ่มต้นก่อนมาเป็นคณะรัฐมนตรี

การปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ในปี ค.ศ. 1688 แม้จะเป็นการวางตำแหน่งแห่งที่ในทางการเมืองระหว่างสถาบันทรงอำนาจ 2 องค์กร คือ กษัตริย์และสถาบันรัฐสภาให้เข้าร่องเข้ารอยกันก็ตาม แต่วิวัฒนาการเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรียังห่างไกลกับวิวัฒนาการของกษัตริย์และรัฐสภายุุ่มมาก แต่ถึงอย่างไร วิวัฒนาการของคณะรัฐมนตรีก็ได้เกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไปภายใต้ปัจจัยต่าง ๆ จนกลายเป็นรูปแบบคณะรัฐมนตรีที่ปรากฏให้เห็นในประเทศไทยในปัจจุบัน

สถานะทางการเมืองของรัฐสภาได้มีความแข็งแกร่งมากขึ้นภายหลังจากการที่มีพระราชบัญญัติเรียกประชุมรัฐสภา ค.ศ. 1694 (Triennial Act 1694) ซึ่งเป็นการตราพระราชบัญญัติขึ้นซ้ำในพระราชบัญญัติก่อนหน้านี้ที่ตราขึ้นในปี ค.ศ. 1664 การตราพระราชบัญญัติเรียกประชุมรัฐสภาดังกล่าวทำให้เกิดความมั่นใจว่าการประชุมรัฐสภาจะต้องเกิดขึ้นอย่างน้อยทุก ๆ 3 ปี การประชุมรัฐสภามีความสำคัญอย่างยิ่งโดยเฉพาะในช่วงเหตุการณ์สงครามสืบราชบัลลังก์สเปน¹¹¹ (War of the Spanish Succession) ซึ่งเป็นที่รู้จักในนามของสงครามสมเด็จพระราชินีนาถแอนน์ (Queen Anne's War) ที่เกิดขึ้นระหว่าง ค.ศ. 1701 - 1714 เหตุจากการทำสงครามทำให้เกิดภาระในทางการเงิน จึงทำให้มีการประชุมรัฐสภาขึ้นเพื่อแก้ปัญหาทางการเงินขึ้น มิเพียงเท่านั้นรัฐสภายังมีอำนาจในการตัดสินใจเรื่องทางการเมืองอื่น ๆ ที่มีความสำคัญต่อประเทศด้วย โดยเฉพาะเรื่องการควบคุมทางการเงินของสภาสามัญที่ได้มีการยอมรับมานานแล้ว ก่อนที่จะมี

¹¹¹ สงครามนี้เป็นสงครามที่เกิดจากปัญหาการสืบราชบัลลังก์ของกษัตริย์สเปนภายหลังจากการเสด็จสวรรคตของพระเจ้าการ์โลสที่ 2 แห่งสเปน (Carlos II de España) สงครามเกิดขึ้นจากจักรพรรดิเลโอโพลด์ที่ 1 แห่งโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ (Leopold I, Holy Roman Emperor) ราชวงศ์ฮับส์บูร์ก (House of Habsburg) ทรงต่อสู้เพื่อรักษาราชบัลลังก์สเปนไว้กับฮับส์บูร์ก ประกอบกับการที่ฝรั่งเศสต้องการที่จะขยายอำนาจของตน จึงทำให้อังกฤษ โปรตุเกส และเนเธอร์แลนด์มาเข้าร่วมเป็นพันธมิตรกับจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์เพื่อต่อต้านฝรั่งเศส ท้ายที่สุดสงครามนี้สงบลงด้วยการจัดทำสนธิสัญญายูเทรคต์ หรือ สัญญาสันติภาพยูเทรคต์ (Friede von Utrecht, Treaty of Utrecht)

การออกพระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ. 1911 (the Parliament Act 1911) ที่อำนาจในการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของกษัตริย์ให้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภา

มิเพียงเรื่องการอนุมัติรายจ่ายเท่านั้น รัฐสภายังมีอำนาจแต่เพียงองค์เดียวในการออกกฎหมายและไม่สามารถถูกท้าทายจากอำนาจของกษัตริย์ได้อีกต่อไป โดยในครั้งสุดท้ายที่กษัตริย์ของอังกฤษได้ยับยั้งกฎหมาย (veto) ที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาเกิดขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1707 เมื่อสมเด็จพระราชินีนาถแอนน์ปฏิเสธที่จะลงนามในกฎหมายกองทหารสกอตแลนด์ (Scottish Militia Bill) จึงถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติในครั้งนั้นมาว่ากษัตริย์อังกฤษจะไม่ยับยั้ง (veto) กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภา¹¹²

ในสมัยสมเด็จพระราชินีนาถแอนน์ (ค.ศ. 1702 - 1715) พระองค์ยังคงมีสิทธิขาดในการกำหนดแนวทางในการบริหารประเทศ โดยมีคณะองคมนตรี (Privy Council) เป็นคณะที่ปรึกษาทำหน้าที่ให้คำแนะนำ คณะองคมนตรีส่วนมากมาจากขุนนางตระกูลใหญ่ ๆ มีจำนวนเพิ่มขึ้นจาก 12 - 14 คนในรัชสมัยสมเด็จพระราชินีนาถอลิซาเบธที่ 1 จนถึงจำนวน 50 คนในสมัยต่อ ๆ มา ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ก็หลากหลายมากขึ้นตามผลประโยชน์ที่แตกต่างกันขององคมนตรี ทำให้หาข้อยุติได้ยากและไม่อาจเก็บความลับได้ การดำเนินนโยบายหลายครั้งหลายคราจึงค่อนข้างล่าช้าและลดลงมากขึ้น ต่อมาพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 2 และสมเด็จพระราชินีนาถแอนน์ทรงเริ่มธรรมเนียมปฏิบัติขึ้นใหม่ โดยทรงหารือเฉพาะกับองคมนตรีคนสำคัญ ๆ เพื่อตกลงหาแนวนโยบายให้เสร็จสิ้นก่อนที่จะทรงเรียกคณะองคมนตรีเข้าประชุมพอเป็นพิธี ทั้ง 2 พระองค์ทรงเห็นว่า การกระทำเช่นนี้ทำให้การตกลงข้อราชการต่าง ๆ ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในระยะแรกธรรมเนียมปฏิบัติเช่นนี้ก็ถูกวิจารณ์มากจากผู้ที่ยู่งวงนอก อย่างไรก็ตาม ต้นเค้าของคณะรัฐมนตรีเริ่มปรากฏขึ้นแล้ว อันตรงกับความหมายของคำว่า “cabinet” ซึ่งมาจากภาษาอังกฤษ หมายถึงห้องเล็ก ๆ ที่เป็นสัดส่วน โดยห้องเล็ก ๆ ในที่นี้ก็คือห้องที่กษัตริย์ทรงใช้พบปะเป็นการส่วนพระองค์กับองคมนตรีบางคน¹¹³ และคณะองคมนตรีนี้ถือเป็นคณะรัฐบาลของกษัตริย์ในเวลานั้น

นอกจากนี้ สมเด็จพระราชินีนาถแอนน์ไม่ได้เป็นกษัตริย์ที่มีพรสวรรค์ทางการเมืองเป็นพิเศษ แต่ความสำเร็จในการปกครองของพระองค์เกิดขึ้นจากฝีมือที่เด็ดขาดของพระองค์

¹¹² S. B. Chime, *English Constitutional History*, 4th edn. (Oxford: Oxford University Press, 1978), p. 11.

¹¹³ ชาคริต ชุ่มวัฒนะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 46*, น. 302.

และพระองค์ยืนยันถึงความเป็นอิสระในการเลือกคณะองคมนตรีซึ่งเป็นคณะที่ปรึกษาของพระองค์ ในรัชกาลของพระองค์มีรัฐสภาทั้งสิ้น 5 รัฐสภา โดยรัฐสภาในครั้งที่ 2 เมื่อ ค.ศ. 1707 ซึ่งเป็นครั้งแรกที่รัฐสภาของสหราชอาณาจักรเกิดขึ้นจากการรวมกันระหว่างอังกฤษและสกอตแลนด์ พระองค์ทรงเผชิญกับแรงกดดันอย่างต่อเนื่องในการเลือกผู้นำพรรคเพื่อที่จะเป็นรัฐบาล ที่จะมีการแต่งตั้งและถอดถอนตามความเหมาะสม ซึ่งคณะองคมนตรีซึ่งถือว่าเป็นคณะรัฐบาลของสมเด็จพระราชินีนาถแอนน์ ไม่ได้เกิดขึ้นจากความไว้วางใจของสภาสมาชิกในการให้ไปปฏิบัติภารกิจ และสภาสมาชิกก็ไม่อาจบังคับให้คณะรัฐบาลของพระราชินีลาออกจากตำแหน่งได้ แต่อย่างไรก็ตามในท้ายที่สุด พระราชินีได้ยอมยอมกับสภาสมาชิกและได้เกิดปรากฏการณ์ใหม่ในรัฐสภาขึ้น กล่าวคือสมเด็จพระราชินีเลือกกลุ่มวิกให้เป็นคณะรัฐบาลเมื่อ ค.ศ. 1708 และเลือกกลุ่มทอริให้เป็นคณะรัฐบาลเมื่อ ค.ศ. 1710 การกระทำในครั้งนั้นถือว่าเป็นการเลือกครั้งแรกในประวัติศาสตร์อังกฤษ ซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงตัวรัฐบาลตามพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาสมาชิกเข้าไปมากที่สุด

จาก ค.ศ. 1710 เป็นต้นมาจนกระทั่งสมเด็จพระราชินีนาถแอนน์สวรรคต พระองค์สามารถไว้วางใจกลุ่มทอริที่ได้รับเสียงข้างมาก แต่ถึงอย่างไรก็ไม่ควรมองข้ามความจริงที่เกิดขึ้นในเวลานั้นที่ยังเป็นช่วงเวลาของการเริ่มพัฒนาการของระบบคณะรัฐมนตรีของรัฐสภาอยู่ ไม่ได้มีประเด็นเกี่ยวกับหลักการทางรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีต้องมาจากเสียงข้างมากของสภา แต่อย่างใด เนื่องจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในเวลานั้นเป็นการปรับให้เกิดความเหมาะสมของคณะรัฐบาลให้เข้ากับผลของการเลือกตั้ง เพราะถึงแม้จะเป็นเรื่องในทางประวัติศาสตร์ แต่ผลของปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นพัฒนาการที่สำคัญและกลายมาเป็นการสถาปนาระบบสองพรรคการเมืองของอังกฤษในเวลาต่อมา¹¹⁴

ปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นในสมัยสมเด็จพระราชินีนาถแอนน์ คือ ปัญหาของการสืบราชสมบัติ และปัญหาการขู่ว่าจะฟื้นฟูจาโคไบต์ (Jacobitism)¹¹⁵ ปัญหานี้ทำให้กลุ่มการเมืองต้องจัดการปัญหาาร่วมกัน ซึ่ง Act of Settlement 1701 ได้ถูกนำมาบังคับใช้เมื่อสมเด็จพระราชินีนาถแอนน์เสด็จสวรรคตแล้วถูกเปลี่ยนถ่ายไปยังราชวงศ์แฮโนเวอร์ (House of

¹¹⁴ Karl Loewenstein, *supra* note 28, p. 79.

¹¹⁵ จาโคไบต์ (Jacobitism) คือ ขบวนการทางเมืองที่มีวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูราชวงศ์ สจวตขึ้นเป็นกษัตริย์แห่งราชอาณาจักรอังกฤษ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์ ซึ่งก่อตั้งขึ้นมาเพื่อตอบโต้การโค่นบัลลังก์พระเจ้าเจมส์ที่ 2 ในการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ ค.ศ. 1688 ซึ่งขบวนการนี้เห็นว่าการไปยังเกี่ยวในการสืบราชสมบัติของรัฐสภาเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง

Hanover) โดยสำหรับรัชทายาทที่จะเป็นผู้มีสิทธิในราชบัลลังก์ที่ถูกต้องตามกฎหมายนั้น คือ โซเฟียแห่งแฮโนเวอร์ (Sophia of Hanover) เจ้าหญิงเยอรมัน-สกอตแลนด์ และเป็นพระราชนัดดาของพระเจ้าเจมส์ที่ 1 เพราะโดยผลของ Act of Settlement 1701 ได้ตัดสิทธิทายาททั้งหลายที่เป็นคริสตนิกายโรมันคาทอลิกออกไป แล้วทำให้สายแห่งการสืบราชสันตติวงศ์เป็นไปในสายของพระราชทายาทสายโปรเตสแตนต์ (the next in succession in the protestant line) โดยรัฐสภาอ้างว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชาวอังกฤษ¹¹⁶

ในช่วงปีที่มีการเปลี่ยนผ่านนี้ กษัตริย์จะต้องฟังคำแนะนำจากคณะรัฐบาลที่มาจากกลุ่มพรรคการเมืองในสภามากกว่าคำแนะนำของคณะองคมนตรีของพระองค์ ซึ่งคำแนะนำเหล่านี้ได้กลายเป็นการกำหนดนโยบายของพระองค์โดยสิ้นเชิง คณะรัฐบาลจึงกลายเป็นคณะบุคคลที่มีความสำคัญและมีบทบาทแทนที่คณะองคมนตรีซึ่งเป็นผู้ให้คำปรึกษากษัตริย์มาแต่เดิมนอกจากนี้ ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจะต้องมีการเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิดระหว่าง “รัฐสภา” และ “คณะรัฐบาล” ที่ประกอบกันจากบุคคลซึ่งจะต้องเป็นสมาชิกรัฐสภาในเวลาเดียวกัน แต่ถึงอย่างไรก็ตาม รัฐสภาและคณะรัฐบาลจะต้องมีความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดในเวลาที่เป็นโดยเฉพาะในเรื่องของการเงิน ซึ่งสภาสามัญเป็นผู้มีอำนาจในเรื่องการอนุมัติเงินงบประมาณ

2.1.5.2 คณะรัฐมนตรีภายใต้ราชวงศ์แฮโนเวอร์

ใน ค.ศ. 1714 มีการเปลี่ยนผ่านราชวงศ์ของอังกฤษจากราชวงศ์สจวต (House of Stuarts) ไปยังราชวงศ์แฮโนเวอร์ (House of Hanover) มีสิ่งหนึ่งที่เป็นตัวขัดขวางพัฒนาการของระบบรัฐสภาคือ แม้คณะรัฐบาลจะมาจากสมาชิกสภาสามัญที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญ แต่คณะรัฐบาลกลับต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของกษัตริย์ หากการควบคุมของรัฐสภาไม่สมาชิกในคณะรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อกษัตริย์อย่างเดียว แต่ถึงอย่างไรก็ตาม คณะรัฐบาลที่อยู่ภายใต้กษัตริย์อาจถูกล้มได้หากเกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างกษัตริย์และรัฐสภา และรัฐสภามีเสียงส่วนใหญ่ที่มีความเข้มแข็ง

แต่ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอย่างหนึ่งและถือเป็นความบังเอิญในทางประวัติศาสตร์ด้วย คือ ก่อน ค.ศ. 1688 กษัตริย์มักเป็นประธานในการประชุมคณะรัฐบาลด้วยพระองค์เองเสมอและมีอิทธิพลในการจัดทำนโยบาย แต่ภายหลังจากการขึ้นครองราชย์ของพระเจ้า

¹¹⁶ อมรรัตน์ กุลสุจริต, “ประมุขของรัฐในระบบรัฐสภา : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกรณีของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), น. 77.

จอร์จที่ 1 (George I) แห่งราชวงศ์แฮโนเวอร์ (House of Hanover) ผู้เป็นพระโอรสของเจ้าหญิงโซฟีแห่งแฮโนเวอร์ (Sophia of Hanover) พระองค์ก็ไม่ได้เป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐบาล สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากพระองค์ทรงภาษาอังกฤษไม่ได้ ประกอบกับการไม่สนพระทัยในเรื่องราชการแผ่นดิน จึงทำให้พลังอำนาจของกษัตริย์ในทางการเมืองเกิดสูญญากาศขึ้น

ในขณะนั้น เซอร์ โรเบิร์ต วอลโพล (Sir Robert Walpole) เสนาบดีคลัง (First Lord of the Treasury) ผู้มีความคล่องแคล่วว่องไวเป็นที่ถูกอัธยาศัยทุกฝ่าย ประกอบกับการเป็นสมาชิกสภาสามัญ ในขณะที่คณะที่ปรึกษาหรือเสนาบดีคนอื่น ๆ เป็นสมาชิกสภาขุนนาง ทุกคนจึงเกรงใจวอลโพลและยอมให้วอลโพลมีบทบาทมาก และด้วยเหตุที่พระเจ้าจอร์จที่ 1 ฟังภาษาอังกฤษไม่รู้เรื่องและตรัสภาษาอังกฤษไม่เป็น ทำให้พระองค์งดการเข้าประชุมคณะเสนาบดี กล่าวกันว่า วอลโพลเป็นผู้เลื่อนไปนั่งเก้าอี้ที่ประทับหัวแถวโดยพลการเพื่อควบคุมการประชุม และด้วยความเป็นเสนาบดีคลัง เสนาบดีคนอื่นทุกคนก็ยอมรับบทบาทของวอลโพลด้วยดี และเรียกวอลโพลว่า เสนาบดี หรือมนตรีที่ปรึกษาหมายเลขหนึ่ง (the first minister)¹¹⁷ และถือเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกโดยทางข้อเท็จจริง (de facto) ตำแหน่งของวอลโพลถือว่าเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญ และวอลโพลนิยมที่จะอยู่ภายใต้การควบคุมของสภาสามัญ วอลโพลดำรงตำแหน่งยาวนานที่สุด นับจากวันที่ 31 มกราคม ค.ศ. 1721 ถึงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1742 รวม 20 ปี กับ 314 วัน¹¹⁸ ในขณะเดียวกันวอลโพลก็รู้วิธีการที่จะทำให้กษัตริย์โปรดปรานตนเอง ซึ่งเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์นี้ได้กลายเป็นระบบคณะรัฐมนตรีในเวลาต่อมา และพัฒนาจนเป็นรูปเป็นร่างขึ้นหลังจากการปฏิรูปการเลือกตั้งเมื่อ ค.ศ. 1832¹¹⁹

ในการทำความเข้าใจเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารในศตวรรษที่ 18 นั้น ไม่ใช่ความสัมพันธ์เหมือนที่เกิดขึ้นในยุคสมัยปัจจุบันที่กษัตริย์ต้องแต่งตั้งและให้การสนับสนุนคณะรัฐมนตรีที่มาจากรัฐสภา แต่ในศตวรรษที่ 18 ฝ่ายบริหารมาจากการแต่งตั้งของกษัตริย์และกษัตริย์สามารถปลดฝ่ายบริหารได้ ซึ่งถือเป็นพระราชอำนาจเฉพาะของกษัตริย์ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ความอิสระของกษัตริย์ที่จะแต่งตั้งหรือถอดถอนฝ่ายบริหารกลับถูกจำกัดลง

¹¹⁷ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ, 2530), น. 537-538.

¹¹⁸ Dick Leonard, Eighteenth-Century British Premiers, Walpole to the Younger Pitt, (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011), p. 246.

¹¹⁹ Karl Loewenstein, *supra* note 28, pp. 84-85.

ด้วยอำนาจทางข้อเท็จจริง เพราะในการหาผู้ที่จะเป็นคณะรัฐบาลที่เป็นบุคคลที่มีความสามารถในการปกครองจะต้องเป็นบุคคลที่กษัตริย์ไว้วางใจและเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลพอที่จะได้รับการสนับสนุนนโยบายจากสภาสามัญ แต่ก็ยังไม่ปรากฏเป็นหลักฐานชัดเจนว่ารัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อสภาสามัญ¹²⁰

ต้องไม่ลืมว่า ในการตัดสินใจที่กระทำการใดของคณะรัฐบาลตลอดถึงการปกครองประเทศยังเป็นอำนาจของกษัตริย์อยู่ ส่วนคณะองคมนตรี (Privy Council) ซึ่งเดิมเป็นที่ปรึกษาของกษัตริย์ แต่ต่อมาได้รับการพิสูจน์แล้วเห็นว่ามีคามไม่เหมาะสม แม้จะได้มีความพยายามในการรื้อฟื้นตัวเองแต่ไม่สำเร็จ ด้วยเหตุนี้คณะองคมนตรีจึงถูกแทนที่ด้วยคณะรัฐบาลซึ่งเคยมีมาแล้วในสมัยพระเจ้าวิลเลียมและพระราชินีแอนน์ ตลอดจนก่อนหน้านี้คณะรัฐบาลในตอนแรกได้ปรากฏตัวขึ้นในรูปลักษณะที่ไม่เป็นทางการ เนื่องจากประกอบไปด้วยที่ปรึกษาที่ใกล้ชิดกับกษัตริย์ อย่างไรก็ตาม คณะรัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงไปโดยเฉพาะในสมัยพระเจ้าจอร์จที่ 1 และพระเจ้าจอร์จที่ 2 (ยกเว้นในสมัยพระเจ้าจอร์จที่ 3) ที่กษัตริย์จะไม่ทรงเข้าร่วมประชุมคณะรัฐบาล ให้คณะรัฐบาลดำเนินการบริหารประเทศไปโดยลำพัง แต่ก็ไม่ได้ทำให้คณะรัฐบาลเกิดความรู้สึกว่าต้องรับผิดชอบร่วมกันเพราะสมาชิกแต่ละคนต่างคิดว่าตนเป็นเพียงข้าราชการของกษัตริย์เท่านั้น ในคณะรัฐบาลเองมักจะมีผู้ปรากฏตัวออกมาเป็นบางครั้งในฐานะผู้นำแต่ไม่มีชื่อเรียกตำแหน่งนั้น แต่ผู้ปรากฏตัวมักเป็นเสนาบดีกระทรวงการคลัง (First Lord of the Treasury) หรือไม่กี่เป็นเลขาธิการแห่งรัฐ (Secretary of State)¹²¹

อาจกล่าวได้ว่าอย่างน้อย การที่บุคคลรวมกลุ่มกันเป็นกลุ่มเล็ก ๆ ภายในคณะรัฐบาล ก็เป็นหลักฐานในการก่อรูปคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ ค.ศ. 1739 เป็นต้นมา ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นการถือกำเนิดขึ้นของระบบคณะรัฐมนตรี (cabinet government) และนายกรัฐมนตรี (prime minister) ขึ้นในรัฐเป็นครั้งแรก

ในช่วงเวลาที่ถือว่าการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ กษัตริย์มีอำนาจแต่งตั้งรัฐมนตรี แต่ถึงอย่างไรสภาสามัญก็สามารถถอนความไว้วางใจได้ โดยเหตุการณ์ในเรื่องนี้เกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1742 ที่เซอร์ โรเบิร์ต วอลโพล ถูกสภาสามัญถอนความไว้วางใจอันมีสาเหตุมาจากระยะเวลาที่วอลโพลดำรงตำแหน่งยาวนานเกินไปและมีผู้ไม่เห็นด้วยกับนโยบายทางการเมือง

¹²⁰ *Ibid.*, p.85.

¹²¹ *Ibid.*, p.85.

ปัญหาคือเมื่อเซอร์ โรเบิร์ต วอลโพล ถูกสภาสามัญถอนความไว้วางใจแล้ว จะมีแนวปฏิบัติต่อไปอย่างไร โดยในวิวัฒนาการในเรื่องนี้นั้น นอกจากสภาสามัญจะถอนความไว้วางใจแล้ว สภาสามัญได้ชี้ว่าจะฟ้องตามวิธีอิมพีชเมนต์ (Impeachment) จึงทำให้คณะรัฐบาลต้องออกจากตำแหน่งไป ซึ่งอิมพีชเมนต์นี้เกิดขึ้นครั้งแรกในอังกฤษในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 3 อันใช้สำหรับการลงโทษทางอาญา โดยเป็นการฟ้องร้องรัฐมนตรีโดยสภาสามัญต่อสภาขุนนาง สภาขุนนางจะทำหน้าที่เป็นศาลในการพิจารณา โดยความผิดที่จะถูกฟ้องนั้นเป็นความผิดตามกฎหมายอาญา สภาขุนนางสามารถตัดสินลงโทษรัฐมนตรีในทางอาญา ซึ่งมีผลเป็นการลงโทษทางร่างกาย ทรัพย์สินสมบัติ เกียรติยศชื่อเสียงของรัฐมนตรีได้ การที่คณะรัฐมนตรีลาออกเมื่อสภาสามัญถอนความไว้วางใจแล้ว ได้กลายมาเป็นธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญและมีการปฏิบัติสืบทอดกันมา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีนั่นเอง¹²²

ด้วยเหตุที่กลุ่มวิก (Whigs) ดำรงตำแหน่งในรัฐสภายาวนานถึง 7 ปี จึงทำให้สมาชิกมีความมั่นคงและมีประสบการณ์ทางการเมืองมากยิ่งขึ้น ซึ่งผลที่เกิดขึ้นและถือว่าเป็นธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่สำคัญ โดยใน ค.ศ. 1743 หัวหน้าพรรคได้บังคับให้พระเจ้าจอร์จที่ 2 แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากคนที่เขายอมรับ นั่นคือเฮนรี เพแลม (Henry Pelham) ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวนี้เกิดขึ้นเช่นเดียวกันใน ค.ศ. 1756 เมื่อกษัตริย์แต่งตั้งวิลเลียม พิตต์ (William Pitt) ซึ่งเป็นบุคคลที่กษัตริย์ไม่ชอบให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีคนใหม่ในรัฐบาลทอมัส เพลแฮม-โฮลส์ ดยุกแห่งนิวคาสเซิล (Thomas Pelham-Holles, Duke of Newcastle) ต่อมาวิลเลียม พิตต์ผู้นี้ได้กลายเป็นเอิร์ลแห่งแชทแทม (Earl of Chatham) ใน ค.ศ. 1766 ที่มีอำนาจปกครองคณะรัฐบาล เขามีวาจาที่ปราดเปรื่องซึ่งสามารถชักจูงผู้คนให้คล้อยตามได้ และทำให้เขาสามารถครอบงำสภาสามัญชนได้ จึงกล่าวได้ว่าแม้กษัตริย์คือพระเจ้าจอร์จที่ 3 ทรงไม่ชอบวิลเลียม พิตต์ก็ตาม แต่พระองค์ก็ทรงแต่งตั้งวิลเลียม พิตต์ ให้เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นกรณีเดียวกันที่พระองค์ไม่ประสบความสำเร็จในการให้จอห์น สจวต เอิร์ลที่ 3 แห่งบิวต์ (John Stuart, 3rd Earl of Bute) เป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อ ค.ศ. 1763¹²³

พัฒนาการของคณะรัฐมนตรีที่สำคัญอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นคือ การรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเดิมทีนั้นรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวในฐานะ

¹²² ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 1 ข้อความเบื้องต้นและหลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2495), น. 342.

¹²³ Karl Loewenstein, *supra* note 28, p. 90.

ที่เป็นข้าราชการของกษัตริย์ กล่าวคือ เป็นกิจการของกระทรวงของรัฐมนตรีใดรัฐมนตรีนั้นจะต้องรับผิดชอบ และได้เคยมีรัฐมนตรีที่ได้แถลงนโยบายในสภาฯ ขัดแย้งกับนโยบายของคณะรัฐมนตรี และในสมัยนั้นรัฐมนตรีไม่ต้องลาออกพร้อม ๆ กันเป็นคณะ แต่ต่อมาความคิดที่ให้รัฐมนตรีรับผิดชอบเฉพาะกระทรวงของตนได้ค่อยหมดไป และมีความคิดที่จะให้รัฐมนตรีรับผิดชอบเป็นคณะได้เข้ามาแทนที่ โดยในประเทศอังกฤษในสมัยที่ร็อกคิงแฮม (Rockingham) ครั้งที่ 2 เมื่อปี ค.ศ. 1782 ได้ยอมรับหลักการความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์คณะ (collective ministerial responsibility)¹²⁴

2.1.5.3 คณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภา

ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1783 กษัตริย์ทรงแต่งตั้งวิลเลียม พิตต์ (บุตร) (William Pitt, the Younger)¹²⁵ เป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อครั้งตอนที่มีอายุ 24 ปี ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีที่มีอายุน้อยในบรรดานายกรัฐมนตรีทั้งหมด¹²⁶ และวิลเลียม พิตต์ (บุตร) ก็ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรียาวนานต่อเนื่องมาจนถึง ค.ศ. 1801 (ยาวนานเป็นอันดับที่สองรองจากเซอร์ รอเบิร์ต วอลโพล) แม้วิลเลียม พิตต์ (บุตร) จะเป็นนายกรัฐมนตรียาวนานหลายปี แต่ด้วยข้อด้อยที่ถือว่าเป็นคนผิวน้อยในสภาสามัญซึ่งส่งผลในความพ่ายแพ้คะแนนเสียงในสภาสามัญอยู่บ่อยครั้ง แต่ถึงอย่างไรด้วยความสนับสนุนของกษัตริย์ก็ทำให้วิลเลียม พิตต์ (บุตร) สามารถรอดพ้นจากข้อจำกัดดังกล่าวได้ ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1784 วิลเลียม พิตต์ (บุตร) ได้เรียกร้องให้มีการเลือกตั้งใหม่และเขาก็เป็นหัวหน้าพรรคทอรีและนำพาการเลือกตั้งชนะอย่างท่วมท้น ทำให้อยู่ในอำนาจมานานกว่าครึ่งศตวรรษ ซึ่งเท่ากับอำนาจของกลุ่มวิกในช่วงครึ่งศตวรรษแรก เราอาจกล่าวได้ว่าการเลือกตั้งใน ค.ศ. 1784 ซึ่งเป็นครั้งที่ 5 ในรัชสมัยพระเจ้าจอร์จที่ 3 ยาวนานที่สุดในศตวรรษที่ 18 เรื่อยมาจนถึง ค.ศ. 1795¹²⁷

อีกความคิดเห็นหนึ่งในทางประวัติศาสตร์ในการประเมินการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1784 เห็นว่าการเลือกตั้งดังกล่าวไม่ใช่การแสดงออกในเจตจำนงของประชาชนที่ชัดเจนนัก แต่การเลือกตั้งในคราวนั้นถือว่าเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในทางประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญอังกฤษ

¹²⁴ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475-2495, (พระนคร: ชูสิน, 2495), น. 779.

¹²⁵ วิลเลียม พิตต์ (บุตร) (William Pitt, the Younger) เป็นบุตรชายคนที่สองของ วิลเลียม พิตต์ ผู้พ่อ (William Pitt, the Elder, Earl of Chatham)

¹²⁶ Dick Leonard, *supra* note 118, p. 266.

¹²⁷ Karl Loewenstein, *supra* note 28, p. 95.

เพราะเป็นการยกเลิกอำนาจของกษัตริย์ในการแต่งตั้งรัฐมนตรีตามพระราชอัธยาศัยของพระองค์ ทั้งเป็นการรวมสองระบบพรรคการเมืองให้ถูกจัดการโดยกลไกการเลือกตั้ง กล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว วิลเลียม พิตต์ (บุตร) ได้รับพันธะจากชัยชนะที่เขาได้รับจากการลงคะแนนสนับสนุนอันเป็นอิสระ ดังกล่าว แม้ว่าจะเป็นจำนวนที่จำกัดก็ตาม ผู้ที่ลงคะแนนเสียงให้ต้องการเห็นรัฐบาลได้รับการสนับสนุนอย่างมั่นคงจากกลุ่มประชาชนจำนวนมาก ตราบเท่าที่ความต้องการของประชาชนได้เกิดขึ้นนั้น โดยการเลือกตั้งที่จัดขึ้นใน ค.ศ. 1784 นอกจากเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีการเลือกตั้งแล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงความชอบด้วยกฎหมายของรัฐมนตรีที่ได้รับการสนับสนุนจากเสียงข้างมากในสภาสามัญ เมื่อเป็นเช่นนี้ เราจะเห็นได้ว่าในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล รัฐสภา และการเลือกตั้ง ได้กลายเป็นลักษณะพิเศษของระบบคณะรัฐมนตรีของอังกฤษและได้ปรากฏตัวขึ้นเป็นครั้งแรกแล้วใน ค.ศ. 1784 และด้วยเหตุที่การเลือกตั้งในครั้งนั้นได้ทำให้กลุ่มทอรัมีอำนาจสูงสุดมาอย่างยาวนาน จึงเป็นแรงผลักดันทำให้เกิดระบบ 2 พรรคการเมืองที่สำคัญขึ้นมา¹²⁸

ในแง่นี้ เราจะเห็นว่าระบบแบบเดิมได้ตายไปแล้ว เพราะแม้จะมีความพยายามจากพระเจ้าจอร์จที่ 3 ที่ทรงสามารถดึงอำนาจกลับมาได้ด้วยการอุปถัมภ์ตัวแทนจากท้องถิ่นในสภาสามัญบางส่วน แต่ก็ในช่วงระยะเวลาอันสั้น¹²⁹ นอกจากนี้ยังหาโอกาสที่จะกระทำการต่าง ๆ ในช่วงเวลาของวิลเลียม พิตต์ (บุตร) อยู่หลายครา แต่ก็ไม่สำเร็จ จนกระทั่งท้ายที่สุดใน ค.ศ. 1810 พระเจ้าจอร์จที่ 3 ทรงมีพระสติวิปลาส (เป็นบ้า) แต่ถึงอย่างไรกษัตริย์ก็ยังคงให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีซึ่งถือว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นและคงเป็นเช่นนี้เรื่อย ๆ จนถึงหลังการปฏิรูปการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1832 เมื่อระบบแบบเดิมตายไป ระบบใหม่เข้ามาแทนที่ จึงส่งผลให้กษัตริย์ไม่มีอำนาจในการต่อต้านหรือเอาชนะรัฐบาลที่ได้รับการสนับสนุนโดยเสียงข้างมากจากสภาสามัญได้แม้ในทางทฤษฎีอำนาจของกษัตริย์จะมีอยู่ในเรื่องนี้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติในทางการเมืองแล้ว อำนาจนี้ได้ส่งผ่านไปยังคณะรัฐมนตรีและได้มีการกระจายหน้าที่การทำงานที่เล็กละเอียดสู่บรรดารัฐมนตรีด้วย

พัฒนาการที่สำคัญในเวลาต่อมาคือ บทบาทผู้นำรัฐบาลโดยเฉพาะ วิลเลียม พิตต์ (บุตร) (William Pitt, the Younger) และเซอร์ รอเบิร์ต พีล (Sir Robert Peel)

¹²⁸ *Ibid.*, p. 96.

¹²⁹ หม่อมราชวงศ์พทุทธิสาณ ชุมพล, ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ, บรรณาธิการโดย พรสวรรค์ วัฒนางกูร (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), น. 72.

ทำให้เห็นลักษณะที่มีความใกล้เคียงกับคณะรัฐมนตรีในปัจจุบัน กล่าวคือ ทั้ง 2 คนมีบทบาทเด่นในการบริหารประเทศและมีความสามารถในการคุมเสียงสมาชิกรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบในนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล จุดเริ่มต้นของระบบรัฐสภาที่เกิดขึ้นและมีความสำคัญคือ นายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา ไม่ใช่กษัตริย์อีกต่อไป เพราะฉะนั้น การที่หัวหน้าคณะรัฐมนตรี (นายกรัฐมนตรี) จะอยู่ในตำแหน่งได้หรือไม่ หรืออยู่ได้นานเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับความไว้วางใจของรัฐสภา (โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาสามัญ) เป็นสำคัญ กษัตริย์ไม่มีอำนาจในการแต่งตั้งหรือปลดนายกรัฐมนตรีได้โดยพลการอีกต่อไป ถึงแม้ว่ากษัตริย์จะเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีแต่การแต่งตั้งเป็นไปตามแบบพิธีเท่านั้น ประกอบกับการมี 2 พรรคในสภาสามัญอย่างชัดเจน คือ กลุ่มวิกที่จะกลายเป็นเสรีนิยม และกลุ่มทอริที่จะกลายเป็นพรรคอนุรักษนิยม ซึ่งถ้ามีการเลือกตั้งแล้วพรรคใดได้รับเสียงข้างมาก กษัตริย์จะแต่งตั้งหัวหน้าพรรคนั้นให้เป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป ส่วนรัฐมนตรี กษัตริย์จะแต่งตั้งบุคคลที่นายกรัฐมนตรีเสนอให้เป็นรัฐมนตรี ซึ่งบรรดารัฐมนตรีก็จะประกอบกันเป็นคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน

เราจะเห็นได้ว่าคณะรัฐมนตรีมีความเติบโตในแง่ของการมีอำนาจเพิ่มมากขึ้น ระหว่าง ค.ศ. 1784 ถึงก่อนการปฏิรูปที่ยิ่งใหญ่ใน ค.ศ. 1832 ซึ่งปัจจัยสำคัญมาจากบุคลิกภาพของกษัตริย์ราชวงศ์แฮโนเวอร์ที่ทำให้คณะรัฐมนตรีมีความแข็งแกร่งมากขึ้น ตลอดจนความอ่อนแอของกษัตริย์เอง ซึ่งเห็นได้จากการที่พระเจ้าจอร์จที่ 3 ทรงมีพระสติวิปลาส อันส่งผลเสมือนหนึ่งว่าการมีสละอำนาจไปโดยปริยาย ทั้งนี้ยังรวมไปถึงรัชสมัยของพระเจ้าจอร์จที่ 4 (George IV) และพระเจ้าวิลเลียมที่ 4 (William IV) ที่มีบุคลิกภาพที่ไม่เข้มแข็งซึ่งเอื้อต่อการสถาปนาอำนาจของคณะรัฐมนตรีขึ้นอีกด้วย ในทางกลับกัน วิลเลียม พิตต์ (บุตร) ก็ทำให้องค์กรคณะรัฐมนตรีมีความแข็งแกร่งมากยิ่งขึ้น และพิตต์ยังมีการยุติการอนุญาตให้บุคคลที่ไม่ใช่รัฐมนตรีและบุคคลอื่น ๆ ของกษัตริย์เข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรี จึงทำให้คณะรัฐมนตรีของพิตต์ประกอบด้วยรัฐมนตรีของเขา ซึ่งเป็นผู้เห็นด้วยกับนโยบายของเขาเท่านั้น ในแง่นี้ จึงเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี เมื่อเป็นเช่นนี้เราจึงถือว่าวิลเลียม พิตต์ (บุตร) เป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกของอังกฤษอย่างแท้จริง¹³⁰

ในขณะเดียวกัน อำนาจของกษัตริย์ได้มีอยู่อย่างจำกัดโดยผลของกฎหมาย คือ Establishment Act 1782 (หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า Burke's Civil List) ที่มีความสำคัญเป็นพิเศษในการควบคุมตรวจสอบโดยรัฐสภา

¹³⁰ Karl Loewenstein, *supra* note 28, p.97.

ในการปฏิรูประบบศาลคอมมอนลอว์ (common law courts) และระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (civil law) มีการต่อสู้มายาวนานกว่าครึ่งศตวรรษหลังจาก ค.ศ. 1782 เป็นต้นมา ในช่วงสมัยดังกล่าวได้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงผลลัพธ์ทางการเมืองที่คาดไม่ถึง อย่างการที่ชนชั้นสูงที่ยึดครองที่ดินได้สูญเสียอำนาจควบคุมปกครองรัฐบาลท้องถิ่น และใน ค.ศ. 1800 มีกฎหมาย the Act of Union 1800 ที่มีการรวมไอร์แลนด์ (Ireland) เข้าเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักร และมีรัฐบาลเดียวกันรัฐสภาเดียวกันด้วย

เราจะเห็นได้ว่า พัฒนาการของรัฐธรรมนูญอังกฤษมีการพัฒนาขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในช่วงหลังจากมีการปฏิรูปครั้งยิ่งใหญ่ (Great Reform) ในศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา แต่ช่วงเวลาของการพัฒนาที่มีความสำคัญและเป็นจุดหมายที่สำคัญที่จะทำให้เกิดมีการปฏิรูปครั้งยิ่งใหญ่ คือ การพัฒนาในระหว่าง ค.ศ. 1782 - ค.ศ. 1832 เพราะหากปราศจากการพัฒนาในช่วงเวลาดังกล่าวแล้ว การปฏิรูปการเลือกตั้งในศตวรรษที่ 19 ก็ยากที่จะทำให้เกิดความสมบูรณ์ และการเลือกตั้งกับการจัดสรรที่นั่งดังกล่าวนี้ก็จะเป็นสิ่งที่จำเป็นที่จะต้องจัดให้มีขึ้นก่อนการมีระบบคณะรัฐมนตรีในสมัยใหม่ เพราะฉะนั้น ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจึงเป็นรากฐานของการมีรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยและมีผลเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน¹³¹

2.1.6 การปฏิรูประบบรัฐสภาสู่การปกครองระบบคณะรัฐมนตรี

การปกครองแบบคณะรัฐมนตรีเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองระบบรัฐสภา ซึ่งการปกครองระบบคณะรัฐมนตรีนี้มีความแตกต่างไปจากการปกครองระบบรัฐสภาในฝรั่งเศส ในสมัยสาธารณรัฐที่ 3 และที่ 4 เราจึงอาจกล่าวได้ว่าการปกครองระบบคณะรัฐมนตรีเป็นรูปแบบการปกครองที่เป็นลักษณะพิเศษของประเทศอังกฤษ เพราะจุดถ่วงแห่งอำนาจอยู่ที่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจเหนือรัฐสภา แต่การจะไปถึงช่วงเวลาที่เราเรียกว่าเป็นการปกครองระบบคณะรัฐมนตรีอย่างแท้จริงได้นั้น จะต้องผ่านเหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญ โดยเหตุการณ์ทางการเมืองของอังกฤษเช่นว่านั่นคือ “การปฏิรูป” ที่มีการปฏิรูปนับหลายครั้ง และท้ายที่สุดจึงเกิดเป็นการปกครองที่มีลักษณะเฉพาะเป็นระบบคณะรัฐมนตรีขึ้น และหยั่งรากลึกในอังกฤษจนถึงปัจจุบัน

2.1.6.1 การปฏิรูปครั้งยิ่งใหญ่ ค.ศ. 1832

กระแสธารความเคลื่อนไหวทางประชาธิปไตยได้เกิดขึ้นเมื่อมีการปฏิวัติฝรั่งเศสใน ค.ศ. 1789 ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อรูปแบบองค์กรทางการเมืองที่ล้มเหลวในอังกฤษ มิเพียงแต่

¹³¹ *Ibid.*, p. 98.

อังกฤษจะได้ถูกครอบงำโดยการปฏิวัติฝรั่งเศสแล้ว ยังตามมาด้วยการต่อต้านการเป็นศัตรูของนโปเลียน ในแง่หนึ่ง สงครามนำความเจริญมาสู่อังกฤษพร้อมกับแรงกดดันเพื่อให้เกิดการปฏิรูป ประกอบกับ ในช่วงหลังสงครามเกิดความตกต่ำทางเศรษฐกิจและการเมืองชบเซา จึงเป็นเหตุให้มีกระแสการปฏิรูป ที่มากขึ้น และเมื่อความต้องการของประชาชนที่มีต่อการปฏิรูปได้เพิ่มขึ้น จึงส่งผลให้เกิดการปฏิรูป ขึ้นใน ค.ศ. 1832

มูลเหตุสำคัญที่มีการปฏิรูปในครั้งนี้คือ ในเขตเลือกตั้งที่เรียกว่า “โบโร” (boroughs) หรือ “เมือง” นั้นเป็น “โบโรเน่า” (rotten boroughs) ซึ่งมีจำนวนประชากรไม่ได้ สัดส่วนกับสมาชิกสภาสามัญเป็นจำนวนมาก ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดคือ เมืองกัตตอน (Gatton) นั้นมีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเพียง 2 คนเท่านั้น แต่ก็มีสมาชิกสภาสามัญได้ 1 คน และรองลงไปคือ โอลด์ ซารัม (Old Sarum) ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเพียง 7 คนก็สามารถเลือกสมาชิกสภาสามัญ ได้ 1 คน ในขณะที่เมืองอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นใหม่อย่างแมนเชสเตอร์ (Manchester) และเบอร์มิงแฮม (Birmingham) ซึ่งมีประชากรจำนวนมากหลายหมื่นกลับไม่มีผู้แทนแม้แต่คนเดียว¹³²

นอกจาก “โบโรเน่า” แล้วยังมี “โบโรในกระเป๋” (pocket boroughs) ของบรรดาขุนนางหรือเจ้าของที่ดินในพื้นที่อีกจำนวนมาก โบโรในกระเป๋นี้หมายความว่าเขต เลือกตั้งที่บุคคลเพียงคนเดียวหรือเพียงไม่กี่คนเป็นผู้มีสิทธิพลสามารถกำหนดให้ใครได้เป็นสมาชิก สภาสามัญก็ได้ หรือจะขายตำแหน่งในเขตนั้น ๆ หรือยกตำแหน่งนั้น ๆ ให้ใครก็ได้ โดยที่ผู้มีสิทธิออก เสียงเลือกตั้งไม่มีอำนาจที่จะกำหนดได้อย่างแท้จริง สมาคมมิตรประชา (Society of the Friends of the People) รายงานว่าก่อนการปฏิรูปนั้น ผู้มีอำนาจ 154 คนสามารถส่งสมาชิกสภาสามัญเข้าสภา ได้ถึง 307 ที่นั่งจากจำนวนที่นั่งทั้งหมด 658 ที่นั่ง สมาชิกทอรีผู้หนึ่งซึ่งต่อต้านการปฏิรูปรัฐสภายัง สรุปว่า ในปลายทศวรรษ 1820 นั้น สมาชิกสภาสามัญของอังกฤษ 276 คน จาก 489 คน คือจำนวน กว่าครึ่งที่เข้าสภามาได้เพราะมีผู้ให้การอุปถัมภ์มากกว่าได้รับเลือกจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง¹³³

การปฏิรูปในปี ค.ศ. 1832 เป็นการปฏิรูปการเลือกตั้ง เราเรียก การปฏิรูปในครั้งนี้ว่าเป็นการปฏิรูปครั้งยิ่งใหญ่ (the Great Reform) ที่เป็นการแยกประเทศ ออกเป็น 2 ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยต่อกัน โดยผู้คัดค้านการปฏิรูปมาจากกษัตริย์ กลุ่มอิสระจากกษัตริย์ กลุ่มคริสตนิายอังกฤษ (Church of England) นักกฎหมายส่วนใหญ่ นายธนาคารจำนวนมาก (the large bankers) และชาวนา ในขณะที่ผู้สนับสนุนการปฏิรูปได้แก่ กลุ่มพระนิายโปรแตสแตนต์

¹³² Dick Leonard, *supra* note 118, p. 157.

¹³³ *Ibid.*, p. 155.

ที่ไม่เชื่อคำสอนของ Church of England (nonconformists) ชนชั้นกลางใหม่ในทางการค้า และทางอุตสาหกรรมซึ่งมีจำนวนไม่น้อย และกลุ่มชนชั้นสูงวิก (the Whig aristocracy) ในการปฏิรูป ต้องใช้ความพยายามถึง 3 ครั้งและมีการยุบสภาในปี ค.ศ. 1831 เพื่อให้มีการปฏิรูป¹³⁴ และท้ายที่สุด ก็เกิดการปฏิรูปสำเร็จโดยผ่านการตรากฎหมายเลือกตั้งขึ้นใน ค.ศ. 1832

ในกฎหมายเลือกตั้งเมื่อ ค.ศ. 1832 เป็นการบอกและอธิบายถึง พระราชบัญญัติตัวแทนประชาชน (Representation of the People Act) ที่มีสาระสำคัญมาจากผลของการปฏิวัติฝรั่งเศส ซึ่งเป้าหมายของการปฏิวัติอังกฤษในครั้งนี้ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่ดูยิ่งใหญ่มากนัก หากแต่เป็นการจัดสรรที่นั่งในสภาสามัญโดยคำนึงถึงความเปลี่ยนแปลงของประชากร และเป็น การเปิดโอกาสให้ชนชั้นกลางเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง เพราะก่อนหน้านี้จะมีการปฏิรูปนี้ ส่วนใหญ่เป็นความบังเอิญในทางประวัติศาสตร์ที่สมาชิกสภาสามัญซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน มาจากประชาชนผู้ที่เสียภาษีและตัวแทนจากท้องถิ่น ตลอดจนเจ้าของที่ดิน พอใน ค.ศ. 1832 ที่มีการปฏิรูปเกิดขึ้น แม้เบื้องต้นจะมีความเปลี่ยนแปลงอย่างมากมาย แต่ความเป็นจริงของอังกฤษใน ตอนนั้นยังมีการรักษาคุณลักษณะต่าง ๆ ของระบบเก่าเอาไว้ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ของ การปฏิรูปได้สะท้อนให้เห็นถึงความปรารถนาอันสำคัญของชนชั้นกลางใหม่ที่ไม่ต้องการให้อำนาจ ทางการเมืองไปอยู่ที่เจ้าของที่ดินอีกต่อไป นอกจากนี้ ก่อนที่จะมีการปฏิรูป ที่นั่งของของสมาชิกสภาสามัญ เป็นที่นั่งของผู้มีอิทธิพลที่สามารถกำหนดให้ใครเป็นสมาชิกสภาสามัญก็ได้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่สามารถ กำหนดได้อย่างแท้จริง ซึ่งสะท้อนถึงการไม่รับผิดชอบต่อใคร และการกำหนดเขตเลือกตั้งก็ไม่ได้แสดงให้เห็นถึงการเลือกตั้งที่มีลักษณะเป็นการเลือกตั้งที่เสรี การกำหนดเขตเลือกตั้งไม่ได้สัมพันธ์กับ จำนวนของประชากรในเขตเลือกตั้งแต่ละเขต¹³⁵ เพราะฉะนั้นพระราชบัญญัติการปฏิรูป ค.ศ. 1832 จึงขยายสิทธิการออกเสียงเลือกตั้งให้แก่ผู้ครองเรือนในเขตเลือกตั้งที่สามารถจ่ายค่าเช่าได้ 10 ปอนด์ต่อปี และขยายสิทธิในการเลือกตั้งผู้แทนมณฑลด้วย โดยสาระสำคัญคือ ชายที่บรรลุนิติภาวะที่มาจาก ชนชั้นกลางได้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง จึงทำให้พลเมืองชายที่มีเป็นผู้ได้รับสิทธิเลือกตั้งมีเกือบ 800,000 คน ซึ่งมากกว่าเดิม 250,000 คน ทั้งนี้ การระบุว่าผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติ ในการถือครองทรัพย์สิน จึงส่งผลให้ผู้ใช้แรงงานทั่วไปยังคงไม่มีสิทธิออกเสียง¹³⁶ ถึงอย่างไรก็ตาม

¹³⁴ Karl Loewenstein, *supra* note 28, p. 101.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 101.

¹³⁶ ชาคริต ชุ่มวัฒนะ, *อ้างแล้ว* เชิงอรรถที่ 46, น. 118.

พระราชบัญญัติการปฏิรูป ค.ศ. 1832 นับว่าจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ที่สำคัญในการถ่ายโอนอำนาจทางการเมืองจากกลุ่มขุนนางเจ้าของที่ดินไปสู่ชนชั้นกลาง

ผลจากการปฏิรูปในระยะสั้นมีผลเป็นการทำให้การปฏิรูปการเลือกตั้งที่ได้ตั้งใจไว้มีผลทันที โดยปราศจากการการถูกรอรับโดยอิทธิพลต่าง ๆ ส่วนในระยะยาวนั้นเกิดผลที่มีความสำคัญต่อระบบรัฐสภาขึ้น เพราะกษัตริย์และพวกที่แวดล้อมกษัตริย์ถูกลดทอนอำนาจในการเลือกคณะรัฐมนตรีตามอหิยาชัยของตน ผลจากการนี้ทำให้ตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีมีความเข้มแข็งเป็นอย่างมาก ความดีความชอบที่ได้วางรากฐานระบบรัฐสภาเช่นนี้คงหนีไม่พ้นเซอร์ ร็อบเบิร์ต พิล (Sir Robert Peel) ผู้มีอายุเพียง 40 ปีที่มีความสามารถในการทำให้คณะรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพของรัฐบาล มิพักต้องกล่าวถึงความสำเร็จของวิลเลียม พิตต์ (บุตร) (William Pitt, the Younger) ผู้ที่เป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกของอังกฤษและผู้เป็นหัวหน้ารัฐบาล จึงทำให้เกิดธรรมเนียมปฏิบัติเป็นต้นมาว่า กษัตริย์จะต้องยอมรับและแต่งตั้งรัฐบาลจากพรรคที่ได้รับเสียงข้างมาก ซึ่งในทางปฏิบัติย่อมหมายความว่าคณะรัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบต่อกษัตริย์อีกต่อไป แต่ต้องรับผิดชอบต่อสภาสามัญแทน

การปฏิรูปใน ค.ศ. 1832 จึงเป็นผลลัพธ์ที่เป็นความสำคัญที่เริ่มตั้งแต่การปฏิรูปการเลือกตั้งเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปกระบวนการทางการเมือง ทั้งยังรวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงในองค์กรทางการเมืองอย่างพรรคการเมืองอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ในการเลือกตั้งระดับชาติและความเปลี่ยนแปลงในระดับองค์กรของระบบรัฐสภาอย่างมีนัยสำคัญนั้น ได้ส่งผลให้เห็นถึงความเสมอภาคของพลเมืองทุกคนตลอดถึงหลักการเลือกตั้งที่แม้จะยังไม่ได้พัฒนาอย่างสมบูรณ์ แต่ก็ได้ส่งผลในช่วงเวลาถัดมา (ค.ศ. 1928)¹³⁷ และเมื่อมีการปฏิรูปการเลือกตั้ง ซึ่งมีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง จึงทำให้เกิดระบบพรรคการเมืองขึ้นเพื่อเป็นฐานในการรองรับอำนาจและเป็นเครื่องมือในการเชื่อมโยงอำนาจทางการเมืองระหว่างรัฐสภา รัฐบาล และประชาชน

ในการปฏิรูปครั้งยิ่งใหญ่ เมื่อ ค.ศ. 1832 ได้นำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญหลายประการ และเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ต่อต้านแนวปฏิบัติที่มีมาก่อนหน้านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลือกรัฐมนตรี ที่แม้ว่าการเลือกตั้งใน ค.ศ. 1784 จะแสดงให้เห็นถึงการยินยอมจากผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง แต่เป็นอำนาจที่มีตามกฎหมายอย่างจำกัด แต่อำนาจของกษัตริย์ในการเลือก

¹³⁷ Karl Loewenstein, *supra* note 28, p. 101.

รัฐมนตรียังคงอยู่และไม่ถูกจำกัดแต่อย่างใด และแม้กระทั่งหลังปฏิรูป ค.ศ. 1832 ในทางทฤษฎี กษัตริย์ก็ยังคงมีอำนาจยกเลิกคณะรัฐมนตรีที่ได้รับความไว้วางใจจากสภาสามัญได้ด้วย¹³⁸

อนึ่ง ข้อตกลงอันเป็นผลมาจากการปฏิรูปอันยิ่งใหญ่นี้ก่อให้เกิดธรรมเนียมปฏิบัติในระบบรัฐสภาแบบอังกฤษสืบมาว่า¹³⁹

- 1) ประชาชนเลือกผู้แทนเข้าไปสู่สภาสามัญ
- 2) กษัตริย์จะทรงแต่งตั้งผู้ที่มีเสียงสนับสนุนในสภาสามัญมากที่สุดเป็นนายกรัฐมนตรี
- 3) นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้จัดตั้งคณะรัฐมนตรีโดยเสนอรายชื่อให้กษัตริย์ทรงแต่งตั้งอีกชั้นหนึ่ง

- 4) คณะรัฐมนตรีทั้งคณะจะลงมือบริหารราชการแผ่นดินแทนกษัตริย์
- 5) ตลอดเวลาแห่งการทำงาน คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบแทนกษัตริย์ เช่น โดยการรับสนองพระบรมราชโองการ และต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาโดยเฉพาะสภาสามัญ
- 6) ความรับผิดชอบนี้อยู่บนพื้นฐานความไว้วางใจ เมื่อสภาสามัญหมดความไว้วางใจผู้ใด ผู้นั้นไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

มีผู้เห็นว่า การปฏิรูป ค.ศ. 1832 เป็นการเริ่มต้นระบบรัฐสภาอย่างแท้จริง เพราะกฎหมายเลือกตั้งใหม่ได้ขยายสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยให้ชนชั้นกลางมีส่วนร่วมในการกำหนดเจตนารมณ์ของรัฐด้วย¹⁴⁰

2.1.6.2 การปฏิรูปครั้งยิ่งใหญ่ ค.ศ. 1867

เราเรียกผลผลิตของการปฏิรูปที่เป็นกฎหมายปฏิรูปในปี ค.ศ. 1867 ว่า “พระราชบัญญัติการเลือกตั้งผู้แทนของประชาชน” (Representation of the People Act 1867) แต่ชื่อเรียกที่เป็นที่นิยมทั่วไปคือ พระราชบัญญัติการปฏิรูป ค.ศ. 1867 (Reform Act of 1867) หรือกฎหมายปฏิรูปฉบับที่สอง (Second Reform Act) กฎหมายฉบับดังกล่าวส่งผลให้ประชากรชายวัยผู้ใหญ่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเพิ่มขึ้นจากเดิม 1 ล้านคนเป็น 2 ล้านคน ซึ่งอีก 1 ล้านคนที่เพิ่มขึ้นนี้

¹³⁸ *Ibid.*, p. 105.

¹³⁹ วิษณุ เครืองาม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 117*, น. 540.

¹⁴⁰ วรวิทย์ กนิษฐะเสน, “ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญในอังกฤษและฝรั่งเศส,” *วารสารนิติศาสตร์*, ปีที่ 9, ฉบับที่ 3, น. 5 (กันยายน 2520).

มาจากชนชั้นคนทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมในเขตเมืองต่าง ๆ นั่นเอง¹⁴¹ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงการจัดสรรจำนวนผู้แทนจากเขตเลือกตั้งเสียใหม่ กล่าวคือ เขตเลือกตั้ง (borough) ที่เลือกอาจถูกเพิกถอนการส่งผู้แทนเข้าสภา เมืองที่มีประชากรอยู่อาศัยน้อยกว่า 10,000 คน จะมีผู้แทนได้เพียงคนเดียว¹⁴²

พอหลังจากการปฏิรูปการเลือกตั้งอีกครั้งในปี ค.ศ. 1867 ซึ่งมีการแก้ไขปรับปรุงระบบพรรคการเมือง เกี่ยวกับคะแนนเสียงส่วนมากให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น และทำให้มีพรรคการเมืองเดียวซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างเข้มงวดจากนายกรัฐมนตรี ที่สำคัญกษัตริย์ต้องเลือกนายกรัฐมนตรีที่มาจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่เป็นเสียงข้างมากในสภาสามัญ กษัตริย์จะเลือกผู้อื่นให้มาเป็นนายกรัฐมนตรีไม่ได้

การขยายสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งตามกฎหมายปฏิรูปใน ค.ศ. 1867 (Reform Act 1867) ไปสู่ชนชั้นผู้ใช้แรงงาน พรรคการเมืองได้แปลงสภาพเป็นพรรคมวลชนที่อยู่ภายใต้ระเบียบวินัยและมวลาษฎร์ผู้ออกเสียงเลือกตั้งได้เข้ามามีส่วนในขบวนการแห่งอำนาจทางการเมือง มีผลให้การปกครองแบบรัฐสภาในอังกฤษเป็นเรื่องของการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสามฝ่าย กล่าวคือ ระหว่างผู้ออกเสียงเลือกตั้ง สภาผู้แทนราษฎรหรือสภาสามัญ และคณะรัฐมนตรี แต่ในทางปฏิบัตินั้นผู้ออกเสียงเลือกตั้งและคณะรัฐมนตรีได้มีอำนาจเท่า ๆ กัน ส่วนสภาสามัญได้มีหน้าที่เชื่อมเจตจำนงของผู้ออกเสียงเลือกตั้งให้เป็นรัฐบาลเป็นผู้ปฏิบัติตาม¹⁴³ ผู้ออกเสียงเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดพรรคผู้ถือเสียงข้างมาก และพรรคผู้คุมเสียงข้างมากนี้จะเป็นตัวกำหนดนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้นจะเห็นได้ว่า พลวัตแห่งอำนาจนั้นแท้ที่จริงเป็นเรื่องผู้ออกเสียงเลือกตั้งกับคณะรัฐมนตรีมากกว่าเป็นเรื่องของคณะรัฐมนตรีกับสภาสามัญ หากคณะรัฐมนตรีขาดเสียงสนับสนุนจากสภาสามัญในเรื่องหรือนโยบายที่คณะรัฐมนตรีถือว่าเป็นนโยบายสำคัญ อาจหมายความว่าผลจะเป็นการยุบสภาสามัญ¹⁴⁴

ภายหลังจากการปฏิรูปใน ค.ศ. 1867 ได้มีการจัดระเบียบพรรคการเมืองให้ดีขึ้น มีการจัดระบบพรรคที่มีเสียงข้างมาก มีพรรคเดียวที่อยู่ภายใต้การควบคุมของนายกรัฐมนตรี

¹⁴¹ สมเกียรติ วันทะนะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 47*, น. 513.

¹⁴² ชาคริต ชุ่มวัฒนะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 46*, น. 118.

¹⁴³ วรวิทย์ กนิษฐะเสน, “ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญในอังกฤษและฝรั่งเศส,” *วารสารนิติศาสตร์*, ปีที่ 9, ฉบับที่ 3, น. 5 (กันยายน 2520).

¹⁴⁴ วรวิทย์ กนิษฐะเสน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 30-31.

และกษัตริย์จะต้องแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากหัวหน้าพรรคที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาสามัญ ซึ่งหลังจากที่สมเด็จพระราชินีนาถวิกตอเรีย (Queen Victoria) เสด็จสวรรคต ก็ทำให้บุคลิกภาพของ กษัตริย์ที่ปรากฏตัวอยู่เบื้องหน้าหายไป และทำให้บทบาทของกษัตริย์เปลี่ยนไปเป็นผู้อยู่เบื้องหลัง เท่านั้น โดยในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 7 (Edward VII) และพระเจ้าจอร์จที่ 5 (George V) ได้ปฏิบัติหน้าที่กษัตริย์ในยุคสมัยใหม่อย่างมีเกียรติภูมิ (dignity) และมีความสำเร็จ (success) ในฐานะตัวแทน ของชาติที่อยู่เหนือการเมืองและอิทธิพลอื่นใด แต่ถึงอย่างไรก็ตาม กษัตริย์สามารถมีดุลยพินิจ ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีโดยพระองค์เองได้ กล่าวคือพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากไม่สามารถจะเสนอผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใด ๆ ก็ตาม กษัตริย์ก็จะใช้อำนาจที่เป็นดุลยพินิจของพระองค์ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีด้วยความสุขุมรอบคอบ แต่ต่อมา อำนาจส่วนนี้ของกษัตริย์ได้รับการลดทอนลงโดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเมื่อ ค.ศ. 1965 โดยพรรคอนุรักษนิยม¹⁴⁵

2.1.6.3 การปฏิรูปครั้งยิ่งใหญ่ ค.ศ. 1884

ใน ค.ศ. 1884 มีร่างกฎหมายปฏิรูประบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญ ผ่านการพิจารณาอีกฉบับ ซึ่งให้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งแก่ผู้ใช้แรงงานในภาคการเกษตรหรือแรงงานรับจ้างในไร่ จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจึงเพิ่มเป็น 2.5 ล้านคน กล่าวได้ว่าผู้ชายอังกฤษที่บรรลุนิติภาวะและเป็นเจ้าของหรือเช่าที่อยู่อาศัยมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคนแล้วในอังกฤษ (เพราะกฎหมายปฏิรูป ค.ศ. 1867 ได้ให้สิทธิแก่ผู้ใช้แรงงานในเมืองแล้ว)

ใน ค.ศ. 1885 มีการผ่านกฎหมายจัดสรรจำนวนสมาชิกสภาสามัญ ประจำเขตเลือกตั้งใหม่ หรือ Redistribution of Seats Act ซึ่งเพิ่มจำนวนสมาชิกสภาสามัญเป็น 670 คน และให้เขตเลือกตั้งแต่ละเขตมีผู้แทนได้เพียงคนเดียว ทั้งนี้เพราะได้กำหนดให้แต่ละเขตเลือกตั้งประกอบด้วยประชากรจำนวนใกล้เคียงกัน¹⁴⁶

เราจะเห็นได้ว่า ก่อนการปฏิรูปใน ค.ศ. 1832 รัฐสภาและกษัตริย์ มีการต่อสู้แย่งชิงอำนาจในทางการเมือง นำมาสู่การเกิดขึ้นของคณะรัฐมนตรีที่มาจากรัฐสภา แต่หลังจาก ค.ศ. 1832 ศูนย์กลางทางการเมืองได้ย้ายไปสู่สภาสามัญและในขณะเดียวกันก็ได้ส่งผลให้ กษัตริย์ถูกลดบทบาทในทางการเมืองลง แม้จะไม่ใช่ว่าหมดก็ตาม เห็นได้จากคณะรัฐมนตรี ไม่จำเป็นต้องได้รับความไว้วางใจจากกษัตริย์อีกต่อไป แต่กลับเป็นคณะรัฐมนตรีต้องได้รับ

¹⁴⁵ Karl Loewenstein, *supra* note 28, p. 109.

¹⁴⁶ ชาคริต ชุ่มวัฒนะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 46*, น. 144-145.

ความไว้วางใจจากสภาสมาชิก แต่สภาสมาชิกไม่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ใดแม้แต่บุคคลที่เลือกตัวเองด้วยเหตุนี้จึงเรียกช่วงเวลาดังกล่าวว่า ช่วงเวลาของควมมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (the period of parliamentary sovereignty) ซึ่งหากกล่าวโดยเฉพาะเจาะจงคือการมีอำนาจสูงสุดของสภาสมาชิกนั่นเอง เพราะในตอนนี้สภาสมาชิกมีอำนาจมากกว่าสภาขุนนาง แต่ถึงอย่างไรก็ตาม อำนาจสูงสุดของรัฐสภาได้รับการต่อยอดไปอีกเมื่อมีการปฏิรูปใน ค.ศ. 1867 และ ค.ศ. 1884 ที่มีการขยายสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไปยังผู้ชายทั่วไป ประกอบกับการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองที่นำไปสู่อำนาจอิสระในสิทธิของตนเอง ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งเป็นอำนาจ 3 ฝ่ายซึ่งเป็นรากฐานของการปกครองประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาในทศวรรษที่ผ่านมา อำนาจ 3 ฝ่าย นี้ประกอบด้วย ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง สภาสมาชิก และคณะรัฐมนตรี¹⁴⁷

นอกจากนี้ ในระหว่าง ค.ศ. 1841 (ช่วงเวลาที่ เซอร์ รอเบิร์ต พิล (Sir Robert Peel) ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งที่สอง) ถึง ค.ศ. 1868 (ช่วงเวลาที่เบนจามิน ดิสราเอลี (Benjamin Disraeli) ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งแรก) ช่วงเวลาดังกล่าว มีระยะเวลา 27 ปี มีรัฐบาลมากกว่า 9 รัฐบาล รัฐสภาได้รับการเลือกตั้งให้ทำหน้าที่ 7 ปี และคณะรัฐมนตรีได้ทำหน้าที่ 3 ปี ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา เพราะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลมากกว่าการยุบสภา โดยตั้งแต่ ค.ศ. 1867 นั้น เมื่อคณะรัฐมนตรีล่มจึงตามมาด้วยการเลือกตั้งครั้งใหม่ ซึ่งก่อนหน้านั้นคณะรัฐมนตรีไม่ว่าจะมาหรือไปก็ไม่ได้ขึ้นอยู่กับผู้ที่เลือกตั้งเข้ามา เห็นได้จากการลาออกของคณะรัฐมนตรีไม่ได้มาจากความพ่ายแพ้ในการเลือกตั้ง หากแต่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงการสนับสนุนในสภาสมาชิกที่เป็นการเปลี่ยนแปลงระหว่างสองพรรคการเมืองนั่นเอง

ประกอบกับคำอธิบายทางสังคมวิทยาที่อธิบายถึงสมาชิกรัฐสภาในแง่ของความสำคัญ กล่าวคือสมาชิกดังกล่าวคือชนชั้นปกครองอันประกอบไปด้วยนักกฎหมายชั้นนำนักธุรกิจ ผู้ประสบความสำเร็จ ตลอดถึงนักการเมืองมืออาชีพจากบรรดาชนชั้นสูง โดยความเป็นผู้นำที่แสดงออกมาเหล่านี้ยังคงมีขนบธรรมเนียมประเพณีที่ปฏิบัติสืบต่อกันมา ประกอบกับอำนาจของพวกเขาในการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยไม่จำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นจากผู้เลือกตั้งที่เขาเข้ามาสมาชิกรัฐสภาจึงสามารถใช้อำนาจนี้ได้โดยลำพัง และนายกรัฐมนตรียังคงอยู่ในตำแหน่งตราบเท่าที่ได้รับการสนับสนุนจากสภาสมาชิก และสภาสมาชิกซึ่งประกอบไปด้วยพรรคการเมืองสองพรรคจะต้อง

¹⁴⁷ Karl Loewenstein, *supra* note 28, p. 110.

มีความเป็นปึกแผ่นและมีระเบียบวินัย ถ้าพรรคที่สนับสนุนได้เปลี่ยนแปลงไปหรือเสียงข้างมากของ สภาสมาชิกเปลี่ยนแปลงไป ก็อาจจะทำให้รัฐบาลล่มได้

บุคคลที่จะมาเป็นนายกรัฐมนตรี และสามารถดำรงตำแหน่งได้อย่างราบรื่นนั้นยังคงเป็นบุคคลในชนชั้นสูง ยกเว้นกรณีของเซอร์ รอเบิร์ต พิล (Sir Robert Peel) ที่เป็นชนชั้นกลาง ซึ่งการให้คนชั้นสูงมาเป็นนายกรัฐมนตรีก็ถือว่าได้รับการยอมรับจากชนชั้นสูง เพราะเป็นผู้รักษาจารีตประเพณีมาแต่เดิมและทำหน้าที่ในช่วงเวลาที่มีความสำคัญ ผู้นำที่มีความยิ่งใหญ่และมาจากชนชั้นกลางอย่างวิลเลียม อีเวิร์ต แกลดสตัน (William Ewart Gladstone) และ เบนจามิน ดิสราเอลี (Benjamin Disraeli) ได้ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหลังจากมีการปฏิรูปใน ค.ศ. 1867 แต่ถึงอย่างไรก็ตาม เหตุการณ์เหล่านี้ได้เป็นจุดเริ่มต้นที่ของธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (constitutional convention) ที่ว่า นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากสภาสมาชิกเท่านั้น¹⁴⁸

2.1.6.4 การปฏิรูปครั้งยิ่งใหญ่ ค.ศ. 1911 และ ค.ศ. 1949

การปฏิรูปใน ค.ศ. 1911 มีมูลเหตุมาจากโดยปกติสภาขุนนางมีอำนาจที่จะยับยั้งมาตรการต่าง ๆ ที่ผ่านการพิจารณาและลงมติจากสภาสมาชิกเป็นที่เรียบร้อยแล้ว แต่ในทางปฏิบัติสภาขุนนางจะไม่มีการยับยั้งมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการเงินหรือถ่วงเวลาการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติที่สภาสมาชิกได้ผ่านความเห็นชอบออกไปอย่างไม่มีกำหนด ซึ่งวัตถุประสงค์ของการมีสภาขุนนางก็เพื่อเป็นการยับยั้งการออกกฎหมายให้มีการถ่วงเวลา มีการพิจารณาให้เกิดความรอบคอบมากยิ่งขึ้น แต่เหตุการณ์ที่เป็นชนวนเหตุของการปฏิรูปเริ่มขึ้นจากสภาขุนนางได้ลงมติไม่ยอมรับร่างพระราชบัญญัติการปกครองตนเองของไอร์แลนด์ ค.ศ. 1893 ด้วยคะแนนเสียงจำนวนมาก ซึ่งสภาขุนนางให้เหตุผลว่าที่ไม่ให้การยอมรับเพราะคะแนนเสียงที่เห็นชอบในสภาสมาชิกเป็นคะแนนเสียงเห็นชอบที่มีจำนวนน้อยเกินไป ประกอบกับประชาชนก็มีการคัดค้านการออกกฎหมายฉบับนี้ สภาขุนนางก็เห็นว่ารัฐบาลควรจะต้องมีการพิจารณาเรื่องนี้ให้ละเอียดถี่ถ้วนอีกครั้งหนึ่งเสียก่อน

นอกจากนั้น สภาขุนนางยังใช้การยับยั้งมาตรการของสภาสมาชิกโดยมีเหตุผลเพียงเพราะรัฐบาลเป็นพรรคในฝั่งตรงข้ามของตน เนื่องจากเสียงส่วนใหญ่ในสภาขุนนางมาจากพรรคอนุรักษนิยม หากพรรคเสรีนิยมได้มาเป็นรัฐบาล สภาขุนนางก็มักจะมีการแทรกแซงขัดขวางมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลพรรคเสรีนิยมเป็นประจำ เห็นได้จากมาตรการของ วิลเลียม อีเวิร์ต แกลดสตัน (William Ewart Gladstone) และอาร์ชีบอลด์ ฟิลิป พรินโรส (Archibald Philip

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 114.

Primrose) ที่เสนอในปี ค.ศ. 1892 - 1895 ก็มักจะถูกสภาขุนนางปฏิเสธทั้ง ๆ ที่มีการผ่านสภาสามัญ เป็นที่เรียบร้อยแล้ว

ชนวนเหตุสำคัญคือ รัฐบาลพรรคเสรีนิยมมีการเสนองบประมาณ ใน ค.ศ. 1909 ที่มีการผ่านสภาสามัญด้วยคะแนนเสียงมากถึง 379 ต่อ 149 แต่ก็ถูกสภาขุนนางปฏิเสธด้วยคะแนนเสียง 350 ต่อ 75 ซึ่งถือเป็นการขัดต่อหลักการปฏิบัติที่เคยทำมาในอดีตที่สภาขุนนางจะไม่ขัดขวางกฎหมายเกี่ยวกับการเงินของรัฐบาล จึงทำให้กฎหมายการเงินตกไปโดยปริยาย และมีการเรียกงบประมาณในกฎหมายการเงินดังกล่าวนี้ว่า “People’s Budget” (งบประมาณของประชาชน) เมื่อรัฐบาลแพ้กกฎหมายในสภาขุนนางเช่นนี้จึงทำให้ เฮอร์เบิร์ต เฮนรี แอสควิธ (Herbert Henry Asquith) ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและส่งผลให้มีการเลือกตั้งใหม่

ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคเสรีนิยมได้รับชัยชนะ และส่งผลให้เฮอร์เบิร์ต เฮนรี แอสควิธดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกสมัย ส่วนงบประมาณที่เสนอใน ค.ศ. 1909 ก็ได้รับความเห็นชอบจากสภาขุนนาง แต่ถึงอย่างไรก็ตามเฮอร์เบิร์ต เฮนรี แอสควิธ ก็ตระหนักดีว่าการที่สภาขุนนางมีอำนาจในการยับยั้งเช่นนี้ก็ย่อมที่จะทำให้สภาขุนนางมีโอกาสใช้อำนาจยับยั้งเช่นนี้อีก ด้วยเหตุนี้เฮอร์เบิร์ต เฮนรี แอสควิธจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติรัฐสภา (Parliament Act) ที่มีสาระสำคัญในการจำกัดอำนาจของสภาขุนนางไม่ให้เข้ามามีอำนาจในกระบวนการออกกฎหมาย มากจนเกินไป แม้ในขั้นของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรัฐสภาปรากฏว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวผ่านการพิจารณาของสภาสามัญ แต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะเป็นกฎหมายได้จะต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาขุนนางด้วย ซึ่งการจะได้รับความเห็นชอบจากสภาขุนนางนั้นจะต้องมีสมาชิกสภาขุนนางที่สนับสนุนรัฐบาลมากพอ ประจวบเหมาะับอังกฤษในช่วงเวลานั้นที่มีการผลัดเปลี่ยนรัชกาลจากพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 7 (Edward VII) ไปยังพระเจ้าจอร์จที่ 5 (George V) รัฐบาลจึงขอให้พระเจ้าจอร์จที่ 5 แต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนางเข้าไปเพิ่มเพื่อให้มีสมาชิกสภาขุนนางมากกว่าพรรคอนุรักษนิยมซึ่งเป็นจะเสียงสนับสนุนในการผลักดันร่างกฎหมายพระราชบัญญัติรัฐสภานี้

พระเจ้าจอร์จที่ 5 ทรงพระราชดำริเห็นว่าควรที่จะให้เลือกตั้งเพื่อเป็นการหยั่งความเห็นประชาชนในเรื่องนี้ เมื่อมีการเลือกตั้ง ผลปรากฏว่าพรรคเสรีนิยมได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง พร้อมกันนั้นมีการชูนายกรัฐมนตรี เฮอร์เบิร์ต เฮนรี แอสควิธ ต่อหัวหน้าพรรคอนุรักษนิยมว่า ถ้าสภาขุนนางไม่ยอมให้มีการผ่านร่างพระราชบัญญัติรัฐสภานี้ไป จะกราบทูลให้พระเจ้าจอร์จที่ 5 แต่งตั้งสมาชิกพรรคเสรีนิยม 300 คน ให้เป็นสมาชิกสภาขุนนางตามพระราชอำนาจที่กษัตริย์ทรงมีอยู่ ท้ายที่สุดร่างพระราชบัญญัติสภาก็ได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาขุนนาง

เมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีสถานะเป็นกฎหมาย ที่มีชื่อว่า **พระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ.1911** (Parliament Act 1911) ส่งผลให้สภาขุนนางไม่มีอำนาจ

ในการดัดแปลงแก้ไขและขัดขวางมาตรการทางการเงินใด ๆ ทั้งสิ้น ส่วนในการพิจารณากฎหมายอื่น ๆ สภาขุนนางมีอำนาจแต่เพียงถ่วงเวลาการออกประกาศใช้ได้อย่างมากไม่เกิน 2 ปี แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติฉบับใดที่ผ่านการพิจารณาของสภาสามัญ 3 วาระติดต่อกัน อันเป็นการยืนยันความเห็นชอบของสภาสามัญอย่างแน่นนอนแล้ว ร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ จะกลายเป็นกฎหมายได้ทันทีโดยไม่ต้องให้สภาขุนนางพิจารณาอีกต่อไป นอกจากนี้ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ควบคุมการบริหารของรัฐบาลได้มากขึ้น ก็ได้มีการร่นระยะเวลาการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งก่อนหน้านี้ได้ให้เวลาที่จะให้มีการจัดการเลือกตั้งครั้งต่อไปได้นานที่สุดถึง 7 ปีให้ลดลงมาเหลือเป็นทุก ๆ 5 ปี¹⁴⁹

นอกจากนี้พระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ. 1911 ยังได้กำหนดเรื่องการยุบสภาเอาไว้ด้วย โดยได้กำหนดว่า “รัฐสภาจะถูกยุบโดยกษัตริย์ รัชทายาท หรือผู้สืบสันตติวงศ์”¹⁵⁰

ภายหลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ. 1911 แล้ว หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีความพยายามในการที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ. 1911 เพื่อลดอำนาจการยับยั้งกฎหมายของสภาขุนนางซึ่งมีเหตุมาจากความกลัวที่ในกระบวนการโอนทรัพย์สินของเอกชนให้มาเป็นของรัฐ (nationalisation) ล่าช้าลงโดยสภาขุนนาง และจะไม่ทันในสมัยรัฐสภาจึงมีการแก้ไขกฎหมายโดยเปลี่ยนแปลงโดยการลดเวลาให้สภาขุนนางมีอำนาจยับยั้งกฎหมายสั้นลงจากเดิมสามารถยับยั้งกฎหมายได้ 2 ปี เป็นเหลือเพียง 1 ปี และได้เกิดเป็นพระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ. 1949 (Parliament Act 1949) ขึ้น

ผลของการปฏิรูปในหลายครั้ง โดยเฉพาะการปฏิรูป ค.ศ. 1911 จนนำมาสู่พระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ. 1949 ทำให้สถาบันกษัตริย์ถูกทำให้พ้นไปจากการเมือง ไม่มีพระราชอำนาจในทางการเมืองโดยลำพังพระองค์เอง เป็นกษัตริย์ที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (constitutional monarchy) ยิ่งไปกว่านั้น อังกฤษได้ก้าวเข้าสู่การปกครองแบบคณะรัฐมนตรี (cabinet government) โดยสมบูรณ์ เพราะจุดถ่วงแห่งอำนาจอยู่ที่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจเหนือรัฐสภา ซึ่งหากกล่าวโดยแคบแล้ว รัฐสภาคือสภาสามัญ (House of Commons) เพราะผลของกฎหมายดังกล่าวทำให้มีการลดอำนาจและลดบทบาทของสภาขุนนาง (House of Lords) ลง คงเหลือไว้แต่สภาสามัญที่มีอำนาจดำเนินการในทางการเมืองต่าง ๆ และโดยเหตุที่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมาจากพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาสามัญ และบุคคลที่

¹⁴⁹ เอียม ฉายางาม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 48*, น. 337-340.

¹⁵⁰ กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, “การยุบสภาในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), น. 23-25.

เป็นนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีนี้เป็นบุคคลสำคัญและเป็นแกนนำของพรรค รวมไปถึงอังกฤษมีระบบพรรคการเมืองที่เข้มงวดมาก¹⁵¹ จึงส่งผลให้สภาสามัญส่วนใหญ่มักจะปฏิบัติตามข้อเสนอของคณะรัฐมนตรี และด้วยเหตุนี้ทำให้ฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี) มีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ไปโดยปริยาย เพราะฉะนั้น การปกครองระบบคณะรัฐมนตรีเช่นนี้จึงเป็นการปกครองที่มีลักษณะพิเศษและลักษณะเฉพาะเป็นของตนเอง ซึ่งเป็นผลมาจากการพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่มีความยาวนานและกลายเป็นระบบการปกครองอังกฤษที่มีความลงตัวในปัจจุบัน

2.1.7 บทสรุปวิวัฒนาการความเป็นมาของระบบรัฐสภา

เราจะเห็นได้ว่า วิวัฒนาการของระบบรัฐสภาอังกฤษคือวิวัฒนาการขององค์กรหลักที่สำคัญสององค์กร คือ องค์กรกษัตริย์ และองค์กรรัฐสภา ซึ่งเมื่อพิจารณาจากความผันแปรแห่งอำนาจขององค์กรทั้งสอง เราจะพบว่าระบบรัฐสภามีวิวัฒนาการโดยภาพรวม 3 ระยะ

ระยะที่หนึ่ง ระยะที่สถาบันกษัตริย์มีพระราชอำนาจล้นพ้นในการปกครองและเป็นศูนย์กลางอำนาจในการเมือง โดยช่วงเวลาของยุคนี้คือช่วงเวลาตั้งแต่ยุคกลางเรื่อยมา

¹⁵¹ การที่ระบบพรรคการเมืองอังกฤษเป็นระบบสองพรรค (dual-party system) และแต่ละพรรคก็มีลักษณะเป็นพรรคขนาดใหญ่ที่มีจำนวนสมาชิกสภาสามัญสังกัดเป็นจำนวนมากทำให้มีความแตกต่างหลากหลายในทางความคิด ภูมิหลัง และผลประโยชน์จำนวนมาก เนื่องจากแต่ละคนล้วนได้รับเลือกตั้งมาจากกลุ่มประชาชนที่มีลักษณะในทางสังคมวิทยาและมานุษยวิทยาที่แตกต่างกัน ส่งผลให้ความขัดแย้งภายในพรรคการเมืองของอังกฤษมีโอกาสดังขึ้นสูงกว่าพรรคการเมืองในประเทศประชาธิปไตยอื่น ๆ ที่มีระบบพรรคการเมืองและระบบการเลือกตั้งที่แตกต่างออกไป ในขณะที่ความสามัคคีและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของสมาชิกรัฐสภาเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะเป็นในการเลือกตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ทางการเมืองในฐานะฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล ทำให้องค์การในรัฐสภาของพรรคการเมืองในระบบกฎหมายอังกฤษจำเป็นที่จะต้องใช้ “วินัยพรรคการเมือง (party discipline)” เป็นกลไกในการควบคุมให้สมาชิกสภาสามัญของพรรคซึ่งอาจมีความเห็นต่อประเด็นทางการเมืองในบางเรื่องที่ไม่ตรงกันสามารถลงมติหรือดำเนินการในเรื่องดังกล่าวในแนวทางที่พรรคการเมืองต้องการได้อย่างราบรื่น ดู วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการรักษาวินัยพรรคการเมืองและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2555), น. 104-105.

จนถึงยุคที่กษัตริย์มีพระราชอำนาจสูงสุดในยุคราชวงศ์ทิวเดอร์ โดยกษัตริย์มีพระราชอำนาจอย่างเต็มที่ในการดำเนินนโยบายเพื่อสร้างเสริมพระราชอำนาจมากยิ่งขึ้นอีก เช่น นโยบายปฏิรูปศาสนา (English Reformation) ในสมัยพระเจ้าเฮนรีที่ 8 ที่นอกจากทำให้กษัตริย์จะเป็นประมุขของอาณาจักรแล้ว ยังเป็นประมุขของศาสนจักรด้วย ด้วยเหตุที่พระราชอำนาจของกษัตริย์มีอยู่อย่างล้นพ้นและมั่นคง จึงเรียกยุคทิวเดอร์นี้ว่า ยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ทิวเดอร์ (Tudor Despotism) หรือยุคกษัตริย์แบบใหม่ (New Monarchy) ส่วนรัฐสภาได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในทางการเมือง แต่บทบาทมักเป็นไปในการสนับสนุนการมีพระราชอำนาจของกษัตริย์ ไม่ได้เกิดความขัดแย้งขึ้นแต่อย่างใด

ระยะที่สอง ระยะที่รัฐสภาเข้ามามีส่วนในการใช้อำนาจรัฐร่วมกับกษัตริย์ ในระยะนี้รัฐสภาไม่ว่าจะเป็นสภาสามัญและสภาขุนนางได้มีบทบาทในทางการเมืองมากยิ่งขึ้น เห็นได้จากการต่อสู้กันอย่างเปิดเผยระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภา จากการที่รัฐสภาเริ่มมีบทบาทในทางการเมืองแล้ว รัฐสภาได้ใช้บทบาทนั้นในการจำกัดอำนาจกษัตริย์ เช่น การไม่อนุมัติงบประมาณซึ่งกษัตริย์ได้ทำการตอบโต้ มีการเผชิญหน้ากันระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภาจนนำอังกฤษไปสู่สาธารณรัฐ และการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ แต่ถึงกระนั้น ยังถือว่ากษัตริย์มีพระราชอำนาจโดยบริบูรณ์ตามกฎหมาย แต่ถูกจำกัดอำนาจไว้ตามกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญ (limited monarchy)

ระยะที่สาม ระยะที่รัฐสภาเข้ามามีอำนาจในทางการเมืองมากกว่าองค์กรอื่นใด โดยเหตุการณ์ที่นำมาสู่ระยะนี้คือเหตุการณ์ปฏิรูปทั้งหลายผ่านการออกกฎหมายที่สำคัญต่าง ๆ กษัตริย์มีอำนาจแต่ในทางรูปแบบหรือในทางพิธีการ ไม่ได้มีอำนาจในทางการเมืองอีกต่อไป ส่วนองค์กรรัฐสภา สภาสามัญได้ขึ้นมามีบทบาทนำสภาขุนนาง สภาขุนนางในปัจจุบันมีอำนาจในทางการเมืองน้อย และด้วยเหตุที่คณะรัฐมนตรีมักเป็นผู้นำพรรคที่เป็นเสียงข้างมากในสภาสามัญ คณะรัฐมนตรีจึงสามารถครอบงำสภาด้วยการกำหนดทิศทางในทางการเมืองได้ จึงทำให้ระบบรัฐสภาอังกฤษมีลักษณะพิเศษที่เรียกว่าระบบคณะรัฐมนตรี

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในข้างต้นนี้เป็นพัฒนาการของระบบรัฐสภาของอังกฤษ ตั้งแต่เริ่มต้นของการมีองค์กร จากนั้นได้กลายมาเป็นองค์กรที่จำกัดอำนาจกษัตริย์ และพัฒนาขึ้นมาเป็นองค์กรที่ทรงอำนาจสูงสุดในรัฐขึ้น ระบบรัฐสภาจึงเกิดขึ้นโดยผลของวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ดังที่เอสแมงกล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า “การปกครองโดยรัฐสภาเป็นผลประดิษฐ์ของประวัติศาสตร์และไม่ใช่เป็นผลของการคิดค้นให้มีขึ้น เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นทีละขั้น และรูปแบบสุดท้ายของการปกครองนี้ก็เป็นคำตอบที่บังคับให้ต้องมีขึ้นในตัวของมันเอง และรัฐบาลโดยรัฐสภามีใช้อื่น

ไกลไป คือเป็นความรับผิดชอบของรัฐมนตรีซึ่งถูกทำให้มีจนสุดขอบเขต”¹⁵² อย่างไรก็ตาม แต่หากจะกล่าวเฉพาะ “ระบบรัฐสภาอังกฤษ” โดยสรุปนั้น เราสามารถแยกพัฒนาการออกเป็น 2 ช่วงที่สำคัญ คือ ระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ (Dualist) และระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียว (Monist)¹⁵³

ระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ (Dualist) มีลักษณะที่คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบสองทาง ทางที่หนึ่ง คือต้องรับผิดชอบต่อกษัตริย์ เพราะที่มาของคณะรัฐมนตรีมาจากกษัตริย์และกษัตริย์สามารถปลดนายกรัฐมนตรีและบรรดารัฐมนตรีออกจากตำแหน่งตามอภัยสาส์นได้ กษัตริย์จะแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยเหลือเพื่อทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีไม่มีความเป็นอิสระจากกษัตริย์ได้ ในแง่นี้คณะรัฐมนตรีจึงเป็นองค์กรที่ปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินแก่กษัตริย์และบริหารราชการแผ่นดินภายใต้ร่มเงาของกษัตริย์ เมื่อเป็นเช่นนี้ ทำให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อกษัตริย์ และอีกทางหนึ่งที่คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบคือ รัฐสภา (กล่าวโดยเคร่งครัดคือสภาสามัญหรือสภาผู้แทนราษฎร) เพราะการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีไม่สามารถกระทำได้หากปราศจากความร่วมมือจากสภา เช่น การอนุมัติงบประมาณ การอนุมัติการจัดเก็บภาษี เป็นต้น อีกทั้งสภามีสิทธิกล่าวหาในคดีอาญาเพื่อนำไปสู่การถอดถอนรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้¹⁵⁴ ด้วยเหตุที่คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อกษัตริย์และรับผิดชอบต่อรัฐสภา (สภาสามัญ) จึงเรียกยุคนี้ว่าเป็นระบบรัฐสภาแบบระบบคู่ (Dualist)

ในขณะที่ระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียว (Monist) เกิดขึ้นมาหลังศตวรรษที่ 19 หลังการเกิดขึ้นของระบบคณะรัฐมนตรีขึ้นมา กล่าวคือเมื่อรัฐสภา (สภาสามัญ) มีพัฒนาการขึ้นมามีอำนาจสูงสุด ซึ่งตรงกันข้ามกับกษัตริย์ที่มีอำนาจค่อย ๆ ลดลงเป็นลำดับ จนสภามีอำนาจเหนือกว่าในแง่ คณะรัฐมนตรีซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์กรฝ่ายบริหารนั้นมาจากการกำหนดขึ้นโดยสภา สภามีสิทธิ

¹⁵² สำนวนแปลของไพโรจน์ ชัยนาม ดู Adhémar Esmein, *Éléments de Droit constitutionnel français et compare*, 8e éd (Paris: Rec. Sirey, 1927), pp. 169-177. เล่ม 1 แก้ไขเพิ่มเติมโดยศาสตราจารย์อังรี เนซาร์ค อ้างถึงใน ไพโรจน์ ชัยนาม, *อ่าวไว้ เจริญรกรกที่ 170*, น. 103.

¹⁵³ ไพโรจน์ ชัยนาม เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ระบอบการปกครองโดยรัฐสภาสองทาง (Régime parlementaire dualiste) และระบอบการปกครองโดยรัฐสภาทางเดียว (Régime parlementaire moniste) ตามลำดับ ดู *เฟื่องอ่าว*, น. 105-110.

¹⁵⁴ อมรรัตน์ กุลสุจริต, “ประมุขของรัฐในระบบรัฐสภา : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกรณีของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), น. 17.

เลือกว่าใครจะเป็นนายกรัฐมนตรี และกษัตริย์จะต้องแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามที่สภากำหนด ในแง่นี้ กษัตริย์จะแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีขึ้นตามอัธยาศัยไม่ได้ สถานะของกษัตริย์ถึงแม้จะเป็นฝ่ายบริหาร แต่เป็นฝ่ายบริหารเพียงในนาม เพราะอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริงเป็นของ คณะรัฐมนตรี มีนายกรัฐมนตรีเป็นประมุขหรือหัวหน้าของรัฐบาล (Head of Government) กษัตริย์ จึงเป็นเพียงประมุขของรัฐ (Head of State) มีสถานะในทางรูปแบบและเกียรติพินิตเท่านั้น เมื่อคณะรัฐมนตรีไม่ได้มาจากกษัตริย์แต่มาจากสภา ทำให้คณะรัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบต่อกษัตริย์ แต่ต้องรับผิดชอบต่อสภา การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีจะต้องได้รับความไว้วางใจจาก สภาอยู่ตลอดเวลา เมื่อสภาไม่ไว้วางใจให้คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินแล้ว คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาโดยการออกจากตำแหน่งนั้นไป และด้วยเหตุที่ คณะรัฐมนตรีต้องอาศัยความไว้วางใจจากสภาให้ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินแล้ว คณะรัฐมนตรี จะต้องเป็นส่วนหนึ่งของสภา กล่าวคือมาจากเสียงข้างมากของสภา เป็นพวกเดียวกันกับเสียงข้างมาก ในสภา ด้วยเหตุที่คณะรัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบต่อกษัตริย์ แต่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา (สภาสამัญ) แต่เพียงอย่างเดียว จึงเรียกยุคนี้ว่าเป็นระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียว (Monist)

2.2 ลักษณะพื้นฐานอันเป็นสาระสำคัญของระบบรัฐสภา

เหตุการณ์เลวร้ายทั้งหลายอันเกี่ยวเนื่องกับระบอบการปกครองที่เกิดขึ้นในอดีต ได้เป็นบทเรียนให้มนุษยชาติบนโลกตระหนักว่า เมื่ออำนาจรวมศูนย์ไปอยู่ที่บุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งแล้ว บุคคลหรือคณะบุคคลนั้นมักจะใช้อำนาจตามอำเภอใจ และส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ในที่สุด โดยระบอบการปกครองที่มาจาก การที่อำนาจรวมศูนย์เช่นนั้น เรามักจะเรียกระบอบนั้นว่า ระบอบเผด็จการ (Dictatorship) หรือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute monarchy) ต่อมามนุษยชาติต่างเห็นว่า การรวมศูนย์ อำนาจจะก่อให้เกิดผลร้ายมากกว่าผลดีจึงต้องการที่จะหยุดยั้งการให้อำนาจรวมศูนย์ โดยให้มีการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจหรือหน้าที่ให้แก่องค์กรของรัฐหลายองค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนผ่านการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ ให้อำนาจรัฐเป็นอำนาจที่มีเหตุผลและถูกต้องชอบธรรม และให้เกิดประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ ของแต่ละองค์กร เราจึงเรียกลักษณะดังกล่าวนี้ว่า “การแบ่งแยกอำนาจ”

เพื่อให้เกิดความเกี่ยวเนื่องกับ “การแบ่งแยกอำนาจ” นักกฎหมายรัฐธรรมนูญจึงนำ การปกครองที่เกิดขึ้นบนโลกมาก่อนแล้วมาเชื่อมโยงกับการแบ่งแยกอำนาจ โดยพิจารณาเฉพาะ รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่าง “ฝ่ายบริหาร” กับ “ฝ่ายนิติบัญญัติ” ว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไร

คำตอบที่ได้คือ ถ้ามีการแบ่งอำนาจอย่างเด็ดขาด (Séparation tranchée des pouvoirs) ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ รูปแบบการปกครองนั้นจะเป็นระบบประธานาธิบดี (Presidential System) แต่ถ้ามีการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาด (Séparation Souple des pouvoirs) ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว รูปแบบการปกครองที่เกิดขึ้นนั้นจะเป็นระบบรัฐสภา (Parliamentary System)¹⁵⁵

ในขณะเดียวกัน เคิร์ต ฟอน ฟรีตซ์ (Kurt von Fritz) เห็นว่าการปกครองที่ปรากฏในยุคปัจจุบัน (ระบบประธานาธิบดี และระบบรัฐสภา) มีรากฐานมาจากทฤษฎีการปกครองแบบผสม (the theory of the mixed constitution) ซึ่งมีที่มาจากทฤษฎีการเมืองกรีกโบราณ รากฐานความคิดในเรื่องนี้มาจากการจัดแบ่งการปกครองบริสุทธิ์สมบูรณ์ (pure form) เป็น 3 รูปแบบ คือ (1) การปกครองที่อำนาจทางการเมืองอยู่ที่คน ๆ เดียว (the One) (2) การปกครองที่อำนาจทางการเมืองอยู่ที่กลุ่ม (the Few) และ (3) การปกครองที่อำนาจทางการเมืองอยู่ที่มหาชน (the Many) เคิร์ต ฟอน ฟรีตซ์ เห็นว่า การปกครองทั้งสามรูปแบบนี้มีปัญหาด้านเสถียรภาพและความมั่นคง และมักเกิดปรากฏการณ์อำนาจทางการเมืองกลับไปกลับมาระหว่างการที่อำนาจทางการเมืองอยู่ที่คน ๆ เดียว กลุ่มคน และมหาชน และเมื่อส่วนใดส่วนหนึ่งในการปกครองสามรูปแบบได้ครองอำนาจแต่ฝ่ายเดียว มักจะนำไปสู่การใช้อำนาจที่ฉ้อฉลสุดโต่งจนเกิดความขัดแย้งขึ้น นำไปสู่การต่อสู้โค่นล้ม และเกิดความไร้เสถียรภาพขึ้น ด้วยเหตุนี้ ทฤษฎีการปกครองแบบบริสุทธิ์สมบูรณ์จึงถูกพัฒนาให้กลายเป็นการปกครองแบบผสมที่มีการวางกลไกของสถาบันต่าง ๆ ให้ผสมคละเคล้ากัน และปรากฏให้เห็นเป็นการปกครองที่มีแนวปฏิบัติทางการเมืองในยุคปัจจุบัน¹⁵⁶

¹⁵⁵ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม จะไม่ขอก้าวถึงการปกครองอีกรูปแบบหนึ่งที่มีลักษณะเฉพาะต่างหาก คือ การปกครองโดยสภาอย่างบริบูรณ์ หรือการปกครองแบบสมัชชา (Régime d'assemblée) ซึ่งรูปแบบการปกครองนี้มีลักษณะเป็นการปกครองโดยให้รัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้งฝ่ายบริหาร สั่งและมอบหมายการทำงานให้ทำ หรือจะถอดเสียก็ได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ฝ่ายบริหารไม่มีลักษณะเป็นอำนาจที่แยกออกเป็นอิสระจากรัฐสภา ซึ่งการอธิบายถึงรูปแบบการปกครองโดยสภาอย่างบริบูรณ์นี้มักจะอธิบายเป็น “ข้อยกเว้น” ประกอบกับมีประเทศสวิตเซอร์แลนด์เท่านั้นที่ใช้การปกครองรูปแบบนี้

¹⁵⁶ Kurt von Fritz, The theory of the mixed constitution in antiquity: a critical analysis of Polybius' political ideas, (New York : Columbia University Press, 1954), pp. v-vi.

แนวความคิดการปกครองแบบผสมที่ถูกนำมาใช้ในการอธิบายการปกครองที่เกิดขึ้นในอังกฤษ ปรากฏในงานของวอลเตอร์ เบอร์ลีย์ (Walter Burley) นักปรัชญาชาวอังกฤษและอดีตข้าราชการสำนักของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 3 ได้อธิบายว่า การปกครองและการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างกษัตริย์และรัฐสภาย่อมมีความชอบธรรมมากกว่าการที่กษัตริย์กระทำการอยู่ฝ่ายเดียว ด้วยเหตุนี้ กษัตริย์ต้องมีการเรียกประชุมรัฐสภาขึ้น (the multitude constituted from the king, nobles, and wise men of the kingdom... rules as much or more than the king alone, and on this account the king convokes parliament for conducting difficult affairs)¹⁵⁷ ซึ่งวิธีการดังกล่าวนำไปสู่การสถาปนาความคิด “ฐานันดรของอาณาจักร” (Estates of the Realm) อันประกอบไปด้วยกษัตริย์ (king) ขุนนาง (lords) นักบวช (bishops) หรือสามัญชน (commons) เข้ามาแทนที่ฐานันดรนักบวชในสมัยต่อมา โดยองค์ประกอบของฐานันดรเหล่านี้จะทำหน้าที่ร่วมกันในการใช้อำนาจปกครองบ้านเมือง และองค์ประกอบที่ว่านี้จะกลายเป็นตำแหน่งต่าง ๆ ในรัฐสภาอังกฤษนั่นเอง และด้วยเหตุนี้จึงกำเนิดคำว่า “the King/Queen-in-parliament” คือ การทำหน้าที่ร่วมกันของฐานันดรต่าง ๆ ของอาณาจักรอันประกอบไปด้วยกษัตริย์ ขุนนาง และสามัญชนที่อยู่ในรัฐสภา¹⁵⁸

สำหรับระบบรัฐสภานั้น ดังที่อธิบายไว้ก่อนหน้านี้ว่า ระบบอังกฤษเกิดขึ้นโดยเป็นผลมาจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ แล้วเกิดเป็นลักษณะเฉพาะที่มีคนตั้งชื่อเป็นการปกครองขึ้นมา โดยระบบรัฐสภาในอังกฤษได้เป็นต้นแบบและถูกนำไปใช้ในประเทศต่าง ๆ แตกต่างกันไป การที่เราจะรู้ได้ว่าประเทศใดใช้ระบบรัฐสภาหรือไม่นั้น จะต้องมีเกณฑ์หรือลักษณะที่จะเป็น “มาตรฐาน” ในการบ่งบอกว่าการปกครองเป็นระบบรัฐสภาหรือไม่ ซึ่งจากการศึกษาระบบรัฐสภาพบว่ามีการกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องระบบรัฐสภาไว้แตกต่างกัน ดังนี้

Douglas V. Verney ศาสตราจารย์ด้านรัฐศาสตร์เห็นว่า รูปแบบการปกครองระบบรัฐสภาประกอบไปด้วยหลักการพื้นฐาน 11 ประการ คือ (1) ที่ประชุม (assembly) กลายมาเป็นรัฐสภา (2) ฝ่ายบริหารถูกแบ่งออกเป็นสองส่วนคือ ประมุขของรัฐ และหัวหน้ารัฐบาล

¹⁵⁷ ไชยันต์ ไชยพร, ประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข : บทวิเคราะห์มาตรา 7 จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 ถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (จากมุมมองทางรัฐศาสตร์), (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2560), น. 245.

¹⁵⁸ Philip Norton, Parliament in British Politics, 2nd edn (London: Palgrave Macmillan, 2013), p. 16.

(3) ประมุขของรัฐแต่งตั้งหัวหน้ารัฐบาล (4) หัวหน้ารัฐบาลแต่งตั้งรัฐมนตรี (5) รัฐมนตรี (หรือรัฐบาล) ประกอบกันเป็นอันหนึ่งอันเดียว (6) รัฐมนตรีมีกมาจกสมาชิกรัฐสภา (7) รัฐบาลมีความรับผิดชอบในทางการเมืองต่อรัฐสภา (8) หัวหน้ารัฐบาลอาจแนะนำประมุขของรัฐให้ยุบสภาได้ (9) รัฐสภามีอำนาจสูงสุดเหนือองค์กรอื่นของรัฐรวมถึงรัฐบาลด้วยและไม่อาจถูกครอบงำได้ (10) รัฐบาลรับผิดชอบโดยอ้อมต่อผู้เลือกตั้ง และ (11) รัฐสภาคือศูนย์กลางอำนาจทางการเมืองทั้งปวง¹⁵⁹

ส่วน ยอร์ชบูร์โด ได้อธิบายว่าระบบรัฐสภาตั้งอยู่บนหลักพื้นฐานสามประการ ซึ่งการใช้นั้นก็ย่อมปรับปรุงให้เป็นไปตามพลวัติการณ์ แต่โดยทั่วไปหลักการเหล่านี้ก็จะต้องได้รับการพิจารณาปฏิบัติตามเป็นอย่างน้อย หลักการเหล่านี้คือ (1) ความเสมอภาคระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ (2) ความร่วมมือระหว่างอำนาจทั้งสองนี้ และ (3) มีวิธีการกระทำซึ่งอำนาจทั้งสองนี้ต่างมีที่จะใช้แก่กัน หรือซึ่งกันและกันได้ (ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีอาจจะให้มีการยุบสภาได้)¹⁶⁰

ประยูร กาญจนดุล เห็นว่าระบอบรัฐสภามีองค์สำคัญในการใช้อำนาจอยู่ 3 องค์การ คือ (1) สภานิติบัญญัติหรือรัฐสภา ซึ่งมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง (2) ประมุขของรัฐ ซึ่งไม่ต้องรับผิดชอบในทางการเมือง โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบแทน และ (3) คณะรัฐมนตรี ซึ่งประมุขของรัฐแต่งตั้งให้บริหารกิจการของรัฐโดยต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา¹⁶¹

วรวิทย์ กนิษฐะเสน ได้อธิบายว่าระบบรัฐสภาจะต้องมีโครงสร้างหลักร่วมกัน 6 ประการ คือ (1) สมาชิกรัฐบาลโดยทั่วไปเป็นสมาชิกของรัฐสภาในขณะเดียวกัน (2) รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีต้องประกอบด้วยผู้นำของพรรคที่ได้รับเสียงข้างมากจากการเลือกตั้ง หรือจากสหพรรคที่กุมเสียงข้างมาก (3) โครงสร้างของรัฐบาลมีรูปแบบเป็นแบบปรีสมิต โดยมีนายกรัฐมนตรีอยู่เบื้องบนโครงสร้างนั้น และเป็นหัวหน้ารัฐบาล (4) รัฐบาลจะดำรงอยู่ต่อไปตราบเท่าที่ได้รับการสนับสนุนจาก

¹⁵⁹ Douglas V. Verney, “Parliamentary Government and Presidential Government,” in *Parliamentary Versus Presidential Government*, ed. Arend Lijphart (Oxford: Oxford University Press, 1992), pp. 32-40.

¹⁶⁰ Georges Burdeau, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d’après guerre*, (Paris: Les ed. internationales, 1932). อ้างถึงใน ไพโรจน์ ชัยนาม, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 4*, น. 39-40.

¹⁶¹ ประยูร กาญจนดุล, *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), น. 17.

เสียงสมาชิกข้างมากในรัฐสภา และความชอบธรรมที่รัฐบาลจะบริหารต่อไปจะหมดเมื่อรัฐบาลขาดเสียงสนับสนุนจากเสียงข้างมากในรัฐสภา (5) รัฐบาลและรัฐสภามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหลักที่ได้กำหนดไว้โดยการออกกฎหมาย และ (6) รัฐบาลและรัฐสภาต่างมีอำนาจและต่างมีโอกาสที่จะควบคุมซึ่งกันและกันโดยหลักความรับผิดชอบร่วมกัน (collective responsibility) หรือรับผิดชอบส่วนตัวในนโยบายการเมืองและโดยกระบวนการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล กับอำนาจในการที่รัฐบาลจะยุบสภาและให้มีการเลือกตั้งใหม่¹⁶²

วรเจตน์ ภาคีรัตน์ เห็นว่าลักษณะสำคัญของการปกครองในระบบรัฐสภาคือ (1) หัวหน้ารัฐบาล (นายกรัฐมนตรี) ได้รับเลือกและแต่งตั้งจากรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎร) หรือประมุขของรัฐแต่งตั้งตามมติของรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎร) (2) คณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินด้วยความไว้วางใจของรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎร) (3) นายกรัฐมนตรีและประมุขของรัฐสามารถใช้อำนาจร่วมกันยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ (4) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีโดยทั่วไปจะยังคงมีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อไป ยกเว้นบางประเทศที่ห้ามดำรงตำแหน่งสองตำแหน่งนี้ไปพร้อมกัน และ (5) ยอมรับให้มีฝ่ายค้านตรวจสอบการทำงานของคณะรัฐมนตรีได้¹⁶³

โกสินทร์ วงศ์สุวัฒน์ เห็นว่าการพิจารณาว่ารูปแบบการปกครองเป็นระบบรัฐสภาหรือไม่ มี 2 ทฤษฎี ได้แก่ (1) ทฤษฎีแห่งดุลยภาพ เป็นทฤษฎีที่นักรัฐศาสตร์ฝรั่งเศสหลายท่าน เช่น ศาสตราจารย์ ดูกี และศาสตราจารย์ เอสแม็ง เป็นผู้คิดค้นเมื่อศตวรรษที่ 19 ซึ่งทฤษฎีแห่งดุลยภาพเป็นทฤษฎีที่มีความคิดหลักอยู่สองประการ ประการที่หนึ่ง ดุลแห่งอำนาจจะระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติคือ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต่างก็มีมาตรการที่จะใช้อำนาจของตนคานกับอำนาจอีกฝ่ายหนึ่งอย่างได้ผล เช่น การตั้งกระทู้ถาม การขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องลาออกในทำนองเดียวกัน รัฐมนตรีก็มีสิทธิไปชี้แจงปัญหา และยุบสภาได้ และประการที่สอง ความร่วมมือถ้อยทีถ้อยอาศัยกันระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร คือ รัฐสภาและรัฐบาลต่างต้องพึ่งพาซึ่งกันและกัน ฝ่ายบริหารอาจเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา และฝ่ายบริหารนั่นเองเป็นผู้ประกาศใช้กฎหมายซึ่งผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาแล้ว หรือรัฐสภาเป็นผู้อนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณ เพื่อให้ฝ่ายบริหารดำเนินการปกครองบริหารประเทศได้ และ

¹⁶² วรวิทย์ กนิษฐะเสน, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 27-28.

¹⁶³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: อานกกฎหมาย, 2564), น. 369-375.

(2) ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมือง เมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องรับผิดชอบต่อทางการเมืองด้วยการลาออกจากตำแหน่ง สืบเนื่องมาจากการที่รัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจ เมื่อนั้นถือว่าระบบการปกครองดังกล่าวเป็นแบบรัฐสภา แต่ทฤษฎีนี้ก็ยังมีจุดอ่อนเช่น ในปัจจุบันนี้ การที่รัฐบาลอังกฤษจะถูกลงมติไม่ไว้วางใจจากสภา ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่มาจากพรรคเดียวกันกับรัฐบาลนั้น ดูเหมือนจะเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก

เพราะฉะนั้น การที่จะดูว่าระบบการปกครองได้เป็นระบบรัฐสภาหรือไม่ จึงจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงหลักการต่าง ๆ ของระบบรัฐสภาควบคู่กันไปเสมอ¹⁶⁴

สุรพล นิติไกรพจน์ และแก้วสรร อติโพธิ เสนอว่า ระบบรัฐสภา (parliamentary government) อันวิวัฒนาการมาจากการปกครองของประเทศอังกฤษนั้น จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งการดำรงอยู่ขององค์กรที่ทำหน้าที่บริหารและองค์กรนิติบัญญัติและจะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์อันเป็นองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ คือ (1) มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันในระหว่างองค์กรทั้งสอง (2) องค์กรทั้งสองจะต้องมีความสัมพันธ์ร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดในการดำเนินการปกครอง และ (3) ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการควบคุมองค์กรทั้งสองอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ¹⁶⁵

มนตรี รูปสุวรรณ เห็นว่าระบบรัฐสภามีโครงสร้างหลักร่วมกันอยู่ 6 ประการ ดังนี้ (1) สมาชิกของรัฐบาลต้องเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกัน (2) รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีต้องประกอบด้วยผู้นำของพรรคที่ได้รับเสียงข้างมากจากการเลือกตั้งหรือจากสหพรรคที่คุมเสียงข้างมาก (3) โครงสร้างของรัฐบาลจะเป็นแบบสามเหลี่ยมพีระมิด โดยมีนายกรัฐมนตรีอยู่เบื้องบนโครงสร้างและคุมเสียงข้างมากในรัฐสภา (4) รัฐบาลจะคงดำรงอยู่บริหารต่อไปตราบเท่าที่ได้รับการสนับสนุนจากเสียงสมาชิกข้างมากในรัฐสภา (5) รัฐบาลและรัฐสภามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหลักและมีหน้าที่ร่วมกันที่จะดำเนินตามนโยบายหลักที่ได้กำหนดไว้โดยการตรากฎหมายให้สอดคล้องกับนโยบาย (6) รัฐบาลและรัฐสภาต่างก็มีอำนาจและต่างก็มีโอกาสที่จะควบคุมซึ่งกันและกัน

¹⁶⁴ โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: แพรวพินทยา, 2518), น. 24-30.

¹⁶⁵ แก้วสรร อติโพธิ และสุรพล นิติไกรพจน์, “สภาวะและปัญหาปัจจุบันของระบบรัฐสภาไทย,” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 14, ฉบับที่ 3, น. 65 (กันยายน 2527).

โดยหลักความรับผิดชอบร่วมกันหรือรับผิดชอบส่วนตัวในนโยบายการเมือง และโดยกระบวนการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล กับอำนาจในการที่รัฐบาลจะยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่¹⁶⁶

พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย เห็นว่าระบบรัฐสภามีลักษณะ 6 ประการ ดังนี้ (1) ไม่ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด คือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอาจมีที่มาจากความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ย่อมไม่ใช่เกิดจากการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง (2) ประมุขของรัฐเป็นคนละคนกับหัวหน้ารัฐบาล หัวหน้ารัฐบาลคือนายกรัฐมนตรี และประมุขของรัฐมักเป็นกษัตริย์ (3) ประมุขของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง ที่เป็นเช่นนี้ มาจากเหตุที่ว่าประมุขของรัฐและหัวหน้ารัฐบาลเป็นคนละคนกัน บรรดาการกระทำของประมุขของรัฐจะต้องไม่ใช่การกระทำในทางการเมือง และจะไม่กระทำในนามตนเอง ด้วยเหตุนี้ในประเทศที่ประมุขของรัฐคือกษัตริย์ การลงพระปรมาภิไธยในเรื่องต่าง ๆ จะต้องมีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเสมอโดยถือว่าเป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบในเรื่องนั้น ๆ ไม่ใช่ประมุขของรัฐมีความรับผิดชอบในเรื่องนั้น (4) สภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนและรัฐบาลมาจากความไว้วางใจของสภา เป็นวิธีการจัดการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยอ้อม กล่าวคือรัฐสภาเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจทางการเมือง รัฐสภาเป็นสถาบันเดียวที่มีที่มาจากประชาชนโดยตรงและทำหน้าที่ต่าง ๆ แทนประชาชน เช่นการเสนอชื่อและให้ความเห็นชอบผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรี เสถียรภาพของรัฐบาลตั้งอยู่บนพื้นฐานความไว้วางใจของรัฐสภา (5) สภามีอำนาจควบคุมการทำงานของรัฐบาล รัฐสภามีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินคือการควบคุมดูแลการทำงานของรัฐบาล สมาชิกสภาสามารถตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐบาลได้ รวมถึงการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล อันอาจเป็นผลให้รัฐบาลต้องลาออก และ (6) รัฐบาลเสนอให้ประมุขของรัฐยุบสภาได้ ในขณะที่สภาอาจยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจหรือตั้งกระทู้ไต่ถามการบริหารราชการของรัฐบาล ในบางครั้งรัฐบาลเห็นว่าไม่อาจจะได้รับไว้วางใจหรือมีความขัดแย้งอย่างรุนแรงกับสภา รัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีอาจเสนอประมุขของรัฐเพื่อประกาศยุบสภาคืนอำนาจให้ประชาชนเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ ถือเป็นการตอบโต้ทางการเมืองประเภทหนึ่ง¹⁶⁷

¹⁶⁶ มนต์รี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545), น. 8-9.

¹⁶⁷ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, แนวความคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2558), น. 48-50.

วิชฌู เครื่องงาม เห็นว่าลักษณะของระบบรัฐสภาประกอบด้วย (1) ไม่ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยเคร่งครัด (2) ประมุขของประเทศเป็นคนละคนกับหัวหน้ารัฐบาล (3) ประมุขของประเทศไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง (4) สภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนและรัฐบาลมาจากความไว้วางใจของสภา (5) สภามีอำนาจควบคุมการทำงานของรัฐบาล และ (6) รัฐบาลเสนอให้ประมุขของรัฐยุบสภาได้¹⁶⁸

ไพโรจน์ ชัยนาม ได้ศึกษาถึงความเข้าใจหรือทฤษฎีเกี่ยวกับระบอบรัฐสภา (ระบบรัฐสภา - ผู้เขียน) และพบว่ามีความตรงกันข้ามอยู่สองทฤษฎี คือ¹⁶⁹

ทฤษฎีแรก เป็นทฤษฎีแพร่หลายในฝรั่งเศสที่ถือว่า “ระบบรัฐสภา” คือการใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างอ่อนไหว (souple) ซึ่งตรงกันข้ามกับการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดตามที่รัฐธรรมนูญอเมริกาใช้อยู่ ทั้งนี้หมายความว่าระบบรัฐสภาแม้มีได้มี “ผากัน” ที่ทำให้อำนาจแยกออกจากกันเช่นในอเมริกา และแม้ในทางตรงกันข้ามต้องการให้อำนาจเหล่านี้มีการติดต่อซึ่งกันและกันและให้มีการร่วมมือระหว่างกันก็ดี ก็ยังเป็นระบบการปกครองที่ตั้งอยู่บนฐานแห่งความคิดที่ว่าอำนาจสองอำนาจซึ่งอยู่ตรงกันข้ามและคอยถ่วงดุลกันไว้ ตามทัศนะของนักนิติศาสตร์ผู้แต่งตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบที่มีชื่อเสียงหลายท่าน เช่น ศาสตราจารย์เอสเมิน (Esmein) ก็ไม่ยอมรับในกรณีนี้ว่ารัฐบาลโดยรัฐสภาเป็นการปะปนของอำนาจ สำหรับศาสตราจารย์ ดูกยต์ (Duguit) นั้นได้อธิบายไว้ว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลโดยรัฐสภาตั้งอยู่บนหลักของความเสมอภาคเท่าเทียมกันขององค์กรสององค์กรของรัฐ ศาสตราจารย์ ไฮริอู (Hauriou) กล่าวว่ารัฐบาลโดยรัฐสภาเป็นรัฐบาลที่มีฐานอยู่บนการแบ่งแยกอำนาจอย่างอ่อนไหว ส่วนศาสตราจารย์ Joseph-Barthélemy และ Duez เห็นว่า รัฐบาลโดยรัฐสภาเป็นการร่วมมืออย่างมีส่วนสัดส่วนระหว่างรัฐสภาและประมุขแห่งรัฐ

ส่วนอีกทฤษฎีหนึ่งนั้นเป็นของวอลเตอร์ เบทชีฮ (Walter Bagehot) นักวารสารศาสตร์ชาวอังกฤษ ซึ่งถือเป็นทฤษฎีคลาสสิก และนักนิติศาสตร์คนสำคัญคนหนึ่งของฝรั่งเศสที่เห็นด้วย คือ คาร์เร เดอ มัลแบร์ (Carré de Malberg) โดยอธิบายว่า ปราภฏการณ์ที่เห็นได้อย่างถนัดของระบบรัฐสภา คือ การที่อำนาจบริหารอยู่ใต้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจอธิปไตยที่สถานะนิติบัญญัติได้รับมานั้น มีทั้งการร่างกฎหมายและการควบคุมรัฐบาล หรือยิ่งไปกว่านั้น คือการอำนวยการปกครองโดยอาศัยคณะกรรมการบริหารซึ่งกระทรวงต่าง ๆ ทำงานอยู่ภายใต้การดูแล

¹⁶⁸ วิชฌู เครื่องงาม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 117*, น. 253-263.

¹⁶⁹ ไพโรจน์ ชัยนาม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4*, น. 38-39.

โดยสรุปแล้ว ไฟโรจน์ ชัยนาม เห็นว่า ระบบรัฐสภา คือ เป็นระบอบการปกครองหรือรัฐบาลรูปแบบหนึ่งซึ่งมีการปกครองที่ราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยทางผู้แทน (gouvernement représentatif) หรือโดยทางกึ่งผู้แทน (semi-représentatif) และมีการแบ่งแยก “อำนาจ” (pouvoirs) หรือ “ภารกิจหน้าที่” (fonctions) อย่างไม่เด็ดขาด เพื่อให้มีการร่วมมือประสานงานกันระหว่าง “ฝ่ายบริหาร” กับ “ฝ่ายรัฐสภา” และทั้งสองฝ่ายได้มีการติดต่อกันอยู่เป็นประจำ โดยมีองค์กรหนึ่งเป็นสื่อกลาง คือ คณะรัฐมนตรี ผู้รับแบ่งภาระร่วมกับประมุขของประเทศในการอำนวยการปกครอง (gouverner) แต่การอำนวยการปกครองนี้จะดำเนินไปได้ก็โดยได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาตลอดไป คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบร่วมกันในทางการเมืองต่อรัฐสภา ซึ่งโดยปกติจะแสดงออกด้วยการเป็นผู้ลงนามกำกับรับผิดชอบ (contresignature) ในราชการแผ่นดินที่ได้กระทำไปโดยประมุขของประเทศ (ในประเทศที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เช่น ประเทศไทย เรียกว่าการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ) และประมุขของประเทศมีอำนาจยุบสภาได้อย่างน้อยก็สำหรับสภา (ถ้ามีสองสภา) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจควบคุมและให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรี”¹⁷⁰

ส่วนเกณฑ์ของระบบรัฐสภาที่เป็นที่แพร่หลายกันในหมู่นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ คือ คำอธิบายตามแนวของมอริส ดูแวร์เซ (Maurice Duverger) ซึ่งให้ความหมายและเกณฑ์ของการปกครองระบบรัฐสภาว่า “ระบอบการปกครองซึ่งรัฐบาล (Government ในความหมายอย่างกว้าง) แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนหนึ่งคือประมุขแห่งรัฐ (Chef de l'Etat) และอีกส่วนหนึ่งคือคณะรัฐมนตรี หรือ Cabinet คณะรัฐมนตรีหรือ Cabinet นี้ ต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา (จะสภาเดียวหรือหลายสภาก็ตาม) และขณะเดียวกันก็มีสิทธิที่จะยุบสภาได้ด้วย”¹⁷¹

จะเห็นได้ว่าเกณฑ์ในการพิจารณาว่าการปกครองหนึ่งเป็นระบบรัฐสภาหรือไม่นั้น มีความเห็นที่มากมายหลายประการ ที่เป็นเช่นนี้เพราะการปกครองที่เรียกกันว่าระบบรัฐสภานั้น

¹⁷⁰ ไฟโรจน์ ชัยนาม, “นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจำต้องมาจากรัฐสภาเพียงไร,” ใน 100 ปี ชาตกาล ศาสตราจารย์ไฟโรจน์ ชัยนาม : หนังสือที่ระลึกเนื่องในงานรำลึก ศาสตราจารย์ไฟโรจน์ ชัยนาม, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), น. 54-55.

¹⁷¹ Maurice DUVERGER, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, (Paris: Presses Universitaires, 1971), pp. 181-182. อ้างถึงใน วิษณุ วรวิญญู, “ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการนำเอาทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ (Séparation des pouvoirs) เป็นหลักในการจำแนกรูปแบบการปกครองชนิดต่าง ๆ,” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 19, ฉบับที่ 3, น. 159 (กันยายน 2532).

ไม่ได้เกิดขึ้นมาโดยทฤษฎี (theory) หรือข้อความคิด (concept) ใดนำ แต่เกิดขึ้นมาโดยข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศอังกฤษ ด้วยเหตุนี้ การกำหนดว่าระบบรัฐสภามีลักษณะอย่างไรบ้างจึงเป็นเรื่องของนักวิชาการแต่ละคนจะกำหนดและยอมเป็นธรรมดาที่ทำให้เกิดการกำหนดที่แตกต่างกันไปหลายประการ แต่ถึงอย่างไรก็ดี ในเบื้องต้นนี้ผู้เขียนเห็นว่า การพิจารณาว่ารูปแบบการปกครองหนึ่งเป็นการปกครองระบบรัฐสภาหรือไม่ มีลักษณะพื้นฐานร่วมกันอยู่ 3 ประการ คือ (1) ฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายบริหารแบบอำนาจคู่ อันประกอบด้วยประมุขของรัฐและคณะรัฐมนตรี (2) ฝ่ายบริหารอาจใช้กลไกทางรัฐธรรมนูญในการยุบสภาได้ และ (3) นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีต้องมีความรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภา¹⁷² ซึ่งหากพิจารณาในอีกแง่มุมหนึ่ง ลักษณะพื้นฐานทั้งสามประการนี้เป็นลักษณะร่วมกันของประเทศที่ได้ชื่อว่ามีการปกครองระบบรัฐสภาจะต้องมี เพราะหากประเทศใดประเทศหนึ่งมีการปกครองที่มีลักษณะพื้นฐานไม่ครบถ้วนทั้งสามประการนี้แล้ว จะถือว่าประเทศนั้นมีการปกครองในระบบรัฐสภาไม่ได้

มีข้อเน้นย้ำไว้ ณ ที่นี้ว่า ลักษณะพื้นฐานอันเป็นสาระสำคัญทั้งสามประการนี้ ไม่ใช่เป็นการนิยามองค์ประกอบว่าระบบรัฐสภาจะต้องมีอะไรบ้าง เนื่องจากหากมีการเข้าใจผิดไปว่าระบบรัฐสภามีองค์ประกอบอย่างไรบ้างแล้ว ย่อมเป็นการขัดแย้งต่อสิ่งที่ผู้เขียนได้เสนอมานี้แล้วข้างต้น เพราะผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นแล้วว่า ระบบรัฐสภาไม่ได้เกิดขึ้นมาโดยมีข้อความคิดหรือทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งนำ หากแต่ระบบรัฐสภาเกิดขึ้นมาโดยผลของวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ เพราะฉะนั้น การวางลักษณะพื้นฐานอันเป็นสาระสำคัญของระบบรัฐสภาไว้สามประการ จึงมีขึ้นเพื่อจำแนกว่าการปกครองใดการปกครองหนึ่งเป็นระบบรัฐสภาหรือไม่ โดยเป็นการพิจารณาเปรียบเทียบกับระบบประธานาธิบดีที่มีการแบ่งแยกอำนาจโดยเคร่งครัดซึ่งต่างจากระบบรัฐสภาที่มีการแบ่งแยกอำนาจโดยไม่เคร่งครัดว่าลักษณะทั้งสามประการนี้เป็นลักษณะพื้นฐานของระบบรัฐสภาและจะไม่ปรากฏขึ้นในระบบประธานาธิบดี ประกอบกับ ลักษณะทั้งสามประการเป็นเพียง “ลักษณะพื้นฐาน” ที่ในลักษณะ

¹⁷² องค์ประกอบของระบบรัฐสภาอันประกอบด้วยลักษณะ 3 ประการนี้ สอดคล้องกับความเห็นของศาสตราจารย์ โมริส โฮริอู (Maurice Hauriou) และศาสตราจารย์ ซูเรียง ลาแฟร์แอร์ ดู สมภพ โทตระกิตย์, คำสอนชั้นปริญญาตรี กฎหมายรัฐธรรมนูญ (ภาค 2), (พระนคร: นำเชียการพิมพ์, 2512), น. 141-146.

มีข้อสังเกตว่าลักษณะของระบบรัฐสภาทั้งสามประการนี้ มีความแตกต่างหนึ่งจากระบบประธานาธิบดีโดยสิ้นเชิง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือระบบประธานาธิบดีไม่มีลักษณะสามประการนี้

พื้นฐานของระบบรัฐสภาในแต่ละประเทศอาจมีรายละเอียดที่แตกต่างกันออกไป เพราะฉะนั้น ลักษณะพื้นฐานของระบบรัฐสภาจึงเป็นเพียงการชี้ให้เห็นถึงลักษณะโดยรวม ๆ เท่านั้น

2.2.1 ฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายบริหารแบบอำนาจคู่ อันประกอบด้วยประมุขของรัฐ และคณะรัฐมนตรี

ฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายบริหารแบบอำนาจคู่ อันประกอบด้วย **ประมุขของรัฐ** และ **คณะรัฐมนตรี** หรือที่เรียกว่า “Dualist Executive” หรือเรียกเป็นภาษาฝรั่งเศสว่า “l'exécutif dualiste” โดยประมุขของรัฐนั้นจะเป็นประธานาธิบดีหรือกษัตริย์ก็ได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับว่ารัฐนั้นเป็น ราชาอาณาจักรหรือสาธารณรัฐ ถ้ารัฐนั้นเป็นราชาอาณาจักร ประมุขของรัฐจะเป็นกษัตริย์ (หรืออาจจะเรียกชื่ออย่างอื่นได้ เช่น เจ้าชาย จักรพรรดิ เป็นต้น)¹⁷³ แต่ถ้ารัฐนั้นเป็นสาธารณรัฐ ประมุขของรัฐจะเป็นประธานาธิบดี ซึ่งฝ่ายบริหารนอกจากจะประกอบด้วยกษัตริย์แล้ว ยังประกอบด้วยคณะรัฐมนตรีอีกด้วย โดยคณะรัฐมนตรีนั้นเป็นผู้มีอำนาจที่แท้จริงในการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ สามารถมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ปฏิบัติการหรือบังคับการให้เป็นไปตามนโยบายนั้น แต่การกระทำของคณะรัฐมนตรีเป็นการกระทำไปในนามของประมุขของรัฐและมีการลงนามกำกับ (countersign) ส่วนประมุขของรัฐในทางข้อเท็จจริงมีบทบาทในทางพิธีการ หรือมีอำนาจบางอย่างที่รัฐธรรมนูญมอบให้อย่างจำกัดเท่านั้น จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวและรับผิดชอบในทางการเมือง และมีความเป็นอิสระไม่ขึ้นกับสภานิติบัญญัติ

2.2.2 ฝ่ายบริหารอาจใช้กลไกตามรัฐธรรมนูญในการยุบสภาได้

การยุบสภา คือ การกระทำโดยอำนาจของประมุขของรัฐให้สภาของสภานิติบัญญัติสิ้นสุดลงก่อนอายุตามปกติที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ การยุบสภามีผลเป็นการเพิกถอนสมาชิกสภาออกจากตำแหน่งหน้าที่ทุกคน ซึ่งโดยปกติแล้วรัฐธรรมนูญมักบัญญัติให้สภาเดียวเท่านั้นที่ถูกยุบได้ คือสภาที่มีอำนาจในการทำให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้ ซึ่งการยุบนี้เป็นวิธีการที่

¹⁷³ ประเทศไทย อังกฤษ สวีเดน นอร์เวย์ เรียกประมุขของรัฐว่า **กษัตริย์** (King) ประเทศญี่ปุ่นเรียกประมุขของรัฐว่า **พระจักรพรรดิ** (Emperor) ประเทศโมนาโก ลิกเตนสไตน์ เรียกประมุขของรัฐว่า **เจ้าชาย** (Prince) ส่วนลักเซมเบิร์ก เรียกประมุขของรัฐว่า **แกรนด์ดยุก** (Grand Duke)

ฝ่ายบริหารใช้เป็นเครื่องมือเพื่อเป็นการถ่วงอำนาจไว้ให้กำกวม¹⁷⁴ กล่าวคือมีผลเท่ากับเป็นการให้อาวุธหรือเครื่องมือแก่คณะรัฐมนตรีสำหรับให้ต่อสู้กับสภานิติบัญญัติ¹⁷⁵

2.2.3 นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีต้องมีความรับผิดชอบในทางการเมืองต่อสภา

การที่นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีอย่างใดอย่างหนึ่งต้องมีความรับผิดชอบในทางการเมืองต่อสภานั้น ขึ้นอยู่กับการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีต้องบริหารราชการแผ่นดินด้วยความไว้วางใจของสภานิติบัญญัติ (โดยเฉพาะสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและเป็นสภาที่มีอำนาจในการทำให้นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง) ก่อให้เกิดหลักความรับผิดชอบในทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีต่อสภาอันเป็นความรับผิดชอบในทางการเมือง หากนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาแล้ว ย่อมส่งผลให้คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งไป (ในกรณีที่รัฐธรรมนูญบางประเทศกำหนดให้เฉพาะนายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในทางการเมืองต่อสภา หากสภาไม่ให้ความไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแล้ว นอกจากจะเป็นการทำให้นายกรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งไปในขณะเดียวกันย่อมส่งผลให้บรรดารัฐมนตรีอื่นที่ประกอบกันขึ้นเป็นคณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งไปด้วย)

2.3 ระบบรัฐสภาของประเทศไทยในปัจจุบัน

การจัดรูปแบบการปกครองในอังกฤษที่ลงตัวในปัจจุบันล้วนเป็นผลผลิตในทางประวัติศาสตร์ที่ผ่านช่วงเวลาที่สำคัญมาอย่างยาวนาน นักวิชาการจึงเรียกการจัดรูปของการปกครองเช่นนี้ว่า “ระบบรัฐสภา” ระบบรัฐสภาอังกฤษเป็นระบบการปกครองที่มีลักษณะเฉพาะของตนเองแล้วค่อย ๆ มีการพัฒนามาโดยลำดับจนเข้ารูปเข้ารอยในปัจจุบัน

ในการพิจารณาถึงรูปแบบของระบบรัฐสภาอังกฤษในปัจจุบันเราสามารถแยกประเด็นได้พิจารณาเป็นลำดับคือ การพิจารณาในแง่ขององค์กรหลักก็คือฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีตำแหน่งแห่งที่และภารกิจอย่างไร จากนั้นก็จะเป็นการพิจารณาถึงความสัมพันธ์กันว่ามีความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นซึ่งเป็นลักษณะของระบบรัฐสภาในปัจจุบัน

¹⁷⁴ ไพโรจน์ ชัยนาม, *อ้าวแล้ว เจริญรณที่ 122*, น. 306.

¹⁷⁵ สมภพ โหตระกิตย์, *อ้าวแล้ว เจริญรณที่ 170*, น. 145.

2.3.1 ฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาอังกฤษมีวิวัฒนาการความเป็นมาที่ยาวนานจากการเป็นฝ่ายบริหารแบบอำนาจเดียว (monist executive) สู่การเป็นฝ่ายบริหารแบบอำนาจคู่ (dualist executive)¹⁷⁶ จึงทำให้ฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาอังกฤษประกอบไปด้วย 2 องค์กร คือ กษัตริย์และคณะรัฐมนตรี ซึ่งก่อนที่จะทราบว่าฝ่ายบริหารมีรายละเอียดและความสัมพันธ์ในฝ่ายอย่างไร เราควรทราบถึงวิวัฒนาการโดยสังเขปจากการเป็นฝ่ายบริหารแบบอำนาจเดียวมาเป็นฝ่ายบริหารแบบอำนาจคู่เสียก่อน ดังนี้

ฝ่ายบริหารแบบอำนาจเดียว (monist executive) คือ ฝ่ายบริหารมีองค์กรเดียว คือ กษัตริย์ซึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการบริหารประเทศ แม้กษัตริย์จะเป็นผู้แต่งตั้งบุคคลที่ทำหน้าที่แทนพระองค์ก็ตาม แต่หากอำนาจในการปกครองที่แท้จริงยังเป็นของกษัตริย์อยู่ ย่อมต้องถือว่าเป็นฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาอำนาจเดียว ในแง่นี้กษัตริย์จะเป็นทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารรวมถึงเป็นประมุขของรัฐด้วย จนถึงศตวรรษที่ 19 เพราะความบังเอิญทางประวัติศาสตร์ทำให้เกิดฝ่ายบริหารแบบอำนาจคู่ขึ้นมา

ฝ่ายบริหารแบบอำนาจคู่ (dualist executive) เป็นผลมาจากความบังเอิญในทางประวัติศาสตร์ของอังกฤษ โดยมีจุดเริ่มต้นคือพระเจ้าจอร์จที่ 1 เป็นกษัตริย์ที่มีเชื้อสายเยอรมันและตรัสภาษาอังกฤษไม่ได้ พระองค์จึงให้เซอร์ รอเบิร์ต วอลโพล (Robert Walpole) เสนาบดีกระทรวงการคลัง (first lord of the treasury) ซึ่งเป็นขุนนางที่มีความใกล้ชิดกับกษัตริย์ว่าราชการแทนและทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินแทนพระองค์ ซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินแทนกษัตริย์นี้คือคณะรัฐมนตรี ในช่วงแรกที่คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินแทนกษัตริย์และต้องรับผิดชอบต่อกษัตริย์ในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ยังถือว่าเป็นฝ่ายบริหารอำนาจเดียวอยู่ ต่อมาเมื่อคณะรัฐมนตรีมีความเป็นอิสระในการบริหารราชการแผ่นดินและต้องรับผิดชอบต่อสภาแทนกษัตริย์ เมื่อนั้นเราเรียกว่าฝ่ายบริหารแบบอำนาจคู่ ที่เรียกว่าอำนาจคู่นี้ เพราะมี 2

¹⁷⁶ ดู อมร จันทรสมบูรณ์, รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ ในทัศนะของ ศ.ดร. อมร จันทรสมบูรณ์, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย โดยความสนับสนุนของมูลนิธิคอนราด อเดนาวร์, 2535), น. 3-4. ; เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2563), น. 285-286. ; สุรพล นิติไกรพจน์, ระบบควบคุมตรวจสอบรัฐบาลทางการเมืองที่เหมาะสม : รายงานการวิจัย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), น. 14.

องค์กรที่ถือว่าเป็นฝ่ายบริหาร คือ กษัตริย์ และคณะรัฐมนตรี แยกต่างหากจากกัน ซึ่งตำแหน่งกษัตริย์เป็นฝ่ายบริหารส่วนประจำ มีกษัตริย์ซึ่งดำรงตำแหน่งผ่านการสืบราชสมบัติสืบต่อกันมาดำรงตำแหน่งจนเสด็จสวรรคต และไม่มีวาระการดำรงตำแหน่ง ส่วนคณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายบริหารแบบไม่ประจำ มีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน

แม้ทุกวันนี้จะถือว่ากษัตริย์เป็นฝ่ายบริหารดังเช่นคณะรัฐมนตรีก็ตาม แต่เพราะวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของอังกฤษที่ทำให้อำนาจของกษัตริย์ในการบริหารราชการแผ่นดินลดลงไปเป็นลำดับ ซึ่งปรากฏเห็นชัดในช่วงที่มีการปฏิรูปการเมืองครั้งยิ่งใหญ่ที่มีการขยายสิทธิการเลือกตั้งออกไปในปี ค.ศ. 1832 ค.ศ. 1867 ค.ศ. 1884 ค.ศ. 1911 และค.ศ. 1949 อำนาจของกษัตริย์จึงหมดสิ้นไปในท้ายที่สุด อาจจะกล่าวได้ว่าพระเจ้าจอร์จที่ 5 (ครองราชย์ระหว่างปี ค.ศ. 1910 - 1936) เป็นกษัตริย์พระองค์แรกที่ยอมรับหลักการระบอบการปกครองที่กษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (constitutional monarchy) ตามความหมายที่เข้าใจในปัจจุบัน¹⁷⁷ เราจะเห็นได้ว่าพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ทำให้กษัตริย์เป็นฝ่ายบริหารแต่ในนาม การกระทำในทางบริหารใด ๆ ของกษัตริย์จะต้องมาจากการริเริ่มหรือข้อเสนอแนะของคณะรัฐมนตรี (ยกเว้นในบางกรณีที่รัฐธรรมนูญสงวนไว้ให้กษัตริย์มีอำนาจของพระองค์เองโดยเฉพาะ) และต้องมีรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามกำกับลายพระปรมาภิไธย (countersign) ด้วยเหตุนี้พัฒนาการของฝ่ายบริหารแบบอำนาจเดียวไปเป็นอำนาจคู่จึงเป็นการลดทอนอำนาจของกษัตริย์ให้เป็นเพียงสัญลักษณ์หรือประมุขของรัฐ ดังคำกล่าวที่ว่า “กษัตริย์ทรงปกเกล้าแต่มิได้ทรงปกครอง” (le Roi régit mais ne gouverne pas) ส่วนองค์กรที่ทรงอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริงนั้นอยู่ที่**คณะรัฐมนตรี**

เมื่ออำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินที่แท้จริงอยู่ที่คณะรัฐมนตรี จึงทำให้กษัตริย์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบใด ๆ ทั้งในทางการเมืองและในทางกฎหมาย (The King can do no wrong) เมื่อกษัตริย์ไม่ต้องรับผิดชอบและไม่ได้มีอำนาจในทางการเมือง จึงต้องให้องค์กรหรือบุคคลที่ใช้อำนาจในเรื่องนั้น ๆ เข้ามาเป็นผู้รับผิดชอบแทนด้วยการกำหนดให้องค์กรหรือบุคคลนั้นเข้ามาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ¹⁷⁸

¹⁷⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ลักษณะเฉพาะของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและรัฐสภาในระบบรัฐสภาของประเทศไทย,” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 14, ฉบับที่ 3, น. 135 (กันยายน 2527).

¹⁷⁸ ปิยะบุตร แสงกนกกุล, ในพระปรมาภิไธย ประชาธิปไตย และตุลาการ, (กรุงเทพมหานคร: โอเพ่นบุ๊กส์, 2552), น. 95.

เมื่อเราทราบถึงความเป็นมาของฝ่ายบริหารแล้ว ต่อไปจะเป็นการอธิบายในรายละเอียดของฝ่ายบริหารแต่ละองค์กร คือ กษัตริย์และคณะรัฐมนตรีว่ามีลักษณะอย่างไร ตลอดถึงความสัมพันธ์ของกษัตริย์และคณะรัฐมนตรีมีลักษณะอย่างไร ดังต่อไปนี้

2.3.1.1 กษัตริย์

ในปัจจุบัน กษัตริย์มีฐานะเป็นประมุขของรัฐ มีที่มาจากการสืบราชสมบัติ และหากกล่าวถึงสถานะกษัตริย์ของอังกฤษแล้วมักจะหมายถึง¹⁷⁹

1) ประมุขแห่งรัฐและผู้ที่ตั้งตั้งรัฐมนตรี สมาชิกสภาขุนนาง ผู้พิพากษาศาลสูง ตลอดถึงผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในรัฐ

2) ส่วนหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งแม้ว่าโดยธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญแล้วกษัตริย์ไม่มีอำนาจที่สำคัญ แต่ทางรูปแบบแล้ว กษัตริย์เป็นผู้เรียกประชุมสภาและยุบสภา (สภาสามัญ) แต่อำนาจของกษัตริย์เช่นนี้ พระองค์จะใช้อย่างอิสระไม่ได้

3) กษัตริย์เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารอย่างเป็นทางการ

4) กษัตริย์เป็นแหล่งที่มาของอำนาจตุลาการ แต่ในทางความเป็นจริง กษัตริย์จะไม่สามารถเข้าร่วม หรือแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมของรัฐได้

5) ผู้เป็นอัยการในคดีอาญา

6) ประมุขของศาสนจักรนิกายอังกฤษ (Church of England)

7) ประมุขสูงสุดแห่งกองทัพ

8) ประมุขของเครือจักรภพ (the head of the Commonwealth) ซึ่งเป็นประมุขในเชิงสัญลักษณ์ แต่ไม่ได้มีอำนาจในทางกฎหมาย

นอกจากนี้ กษัตริย์ยังมีพระราชอำนาจ (royal prerogative) ตามรัฐธรรมนูญ ตลอดถึงธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้¹⁸⁰

1) อำนาจในการจัดตั้งรัฐบาล ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปแล้ว กษัตริย์จะแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากหัวหน้าพรรคที่ได้เสียงข้างมากในสภาสามัญ เพื่อเป็นหลักประกันว่าเวลาจะมีการเสนอร่างกฎหมายใด ๆ สภาสามัญจะผ่านร่างกฎหมายให้

¹⁷⁹ John Alder, *supra* note 19, pp. 310-311.

¹⁸⁰ Peter Leyland, The constitution of the United Kingdom : a contextual analysis, 3rd edn., (Portland, Oregon: Hart Publishing, 2016), pp. 90-95.

2) อำนาจในการประกาศการเลือกตั้ง ภายหลังที่วาระของรัฐสภา 5 ปี สิ้นสุดลงตามพระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ. 1911 นายกรัฐมนตรีจะกำหนดวันเลือกตั้งเป็นการทั่วไป และกษัตริย์จะต้องประกาศวันเลือกตั้งทั่วไปตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนดนั้น หรืออำนาจในการประกาศการเลือกตั้งนี้อาจจะมีการประกาศภายหลังจากที่มีการยุบสภาสามัญ นายกรัฐมนตรีก็จะมีการกำหนดวันเลือกตั้งและกษัตริย์จะประกาศวันเลือกตั้งตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนดนั้น

3) อำนาจในการแต่งตั้งรัฐมนตรี กษัตริย์จะแต่งตั้งรัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอแนะ และจะปลดรัฐมนตรีเมื่อมีข้อเสนอแนะจากนายกรัฐมนตรีเช่นเดียวกัน

4) อำนาจในการเป็นที่มาแห่งเกียรติยศและชื่อเสียง ซึ่งเป็นอำนาจของกษัตริย์ที่จะเป็นผู้พระราชทานให้ แต่การเลือกสรรบุคคลผู้สมควรได้รับเกียรติเช่นนี้มาจากนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ ยังรวมไปถึงการแต่งตั้งบรรดาศาสนา และผู้พิพากษาศาลสูงด้วย แต่ถึงอย่างไรก็ตาม กษัตริย์อาจจะมีดุลยพินิจส่วนพระองค์ในการให้เกียรติยศแก่บรรดาสมาชิกราชวงศ์ราชเลขาส่วนพระองค์ และบุคคลที่ทำงานส่วนตัวกับกษัตริย์ได้

5) อำนาจในการออกกฎหมาย โดยกษัตริย์จะต้องยอมรับและประกาศใช้กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภา ในธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ กษัตริย์จะไม่ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ (veto) ที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภา

6) อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติตามคำแนะนำของรัฐมนตรี ถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญว่า กษัตริย์ต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของรัฐมนตรีทุกครั้ง เช่น การสมัยประชุมสภา การกล่าวสุนทรพจน์ในทางการเมือง เป็นต้น

7) อำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้บัญชาการสูงสุดของกองทัพ กษัตริย์เป็นมีบทบาทสำคัญในการเป็นสัญลักษณ์ของกองทัพ แต่ไม่สามารถบังคับบัญชากองทัพได้ เพราะกองทัพอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ ค.ศ. 1689 (Bill of Rights 1689) ซึ่งการดำเนินการใด ๆ ของกองทัพอยู่ภายใต้ความยินยอมของรัฐสภาที่มีรัฐมนตรีเป็นผู้บัญชาการ

8) อำนาจหน้าที่ในฐานะประมุขของรัฐในเวทีระหว่างประเทศ แต่การกำหนดนโยบายใด ๆ ในทางระหว่างประเทศหรือการเจรจาระหว่างประเทศใด ๆ เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล แต่กระทำไปในนามของกษัตริย์

9) อำนาจหน้าที่ในฐานะประมุขของเครือจักรภพ ภายหลังจากศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา กษัตริย์เป็นประมุขแต่เพียงในนาม เพราะหลายรัฐที่อยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษได้แยกตัวเป็นอิสระ มีการปกครองตนเองแล้ว

มีข้อสังเกตว่า อำนาจของกษัตริย์หรือที่เรียกว่า Royal Prerogative ในระบบรัฐธรรมนูญอังกฤษไม่ได้เป็นอำนาจพิเศษหรืออำนาจที่อยู่เหนืออำนาจของรัฐอื่นแต่อย่างใด

หากแต่เป็นอำนาจดั้งเดิมของรัฐที่ตกอยู่กับกษัตริย์ กล่าวคือเป็นอำนาจที่มีฐานสืบเนื่องมาจากพระราชอำนาจดั้งเดิมในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ถูกจำกัด ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยตามยุคสมัย ด้วยเหตุนี้จึงทำให้อำนาจของกษัตริย์โดยส่วนใหญ่เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งอำนาจบางประการก็สามารถถูกควบคุมตรวจสอบได้โดยรัฐสภา แต่มีเพียงอำนาจเพียง 3 ประการเท่านั้นที่กษัตริย์ยังมีส่วนในการใช้อำนาจโดยตรง คือ อำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี อำนาจในการยุบสภา และอำนาจในการให้ความยินยอมในการประกาศใช้กฎหมาย แต่การใช้อำนาจดังกล่าวนี้ถูกกำกับด้วยธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (constitutional convention) ว่ากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจเหล่านั้นตามคำแนะนำของผู้รับสนองพระบรมราชโองการซึ่งจะเป็นผู้รับผิดชอบในทางการเมือง¹⁸¹

นอกจากนี้ กษัตริย์ในฐานะฝ่ายบริหารนี้ ไม่ได้หมายถึงกษัตริย์ในฐานะที่เป็นบุคคลเท่านั้น แต่คือ “ตำแหน่ง” กษัตริย์ที่อยู่ในระบบยาวนานต่อเนื่องไปด้วย แม้กษัตริย์จะเสด็จสวรรคตไป แต่ตำแหน่งกษัตริย์ก็ยังคงดำรงอยู่ ดังคำกล่าวที่ว่า “สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในพระบรมโกศเสด็จสวรรคตแล้วขอสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระองค์ใหม่ทรงพระเจริญ” (The King is dead, Long live the King) ซึ่งหมายความว่า แม้กษัตริย์พระองค์เก่าจะเสด็จสวรรคต แต่ตำแหน่งกษัตริย์ยังคงมีอยู่ต่อไปไม่สิ้นสุดลง และอำนาจหน้าที่ตลอดจนสิทธิพิเศษของกษัตริย์จะต่อเนื่องไป ไม่หยุดชะงัก

2.3.1.2 คณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรี (cabinet) มีพัฒนาการมาจากคณะองคมนตรีผู้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้แก่กษัตริย์ ต่อมาได้วิวัฒนาการจนกลายมาเป็นคณะรัฐมนตรีในปัจจุบัน ประกอบกับคณะรัฐมนตรีเป็นผลมาจากพัฒนาการจากฝ่ายบริหารแบบอำนาจเดี่ยว (monist executive) เป็นฝ่ายบริหารแบบอำนาจคู่ (dualist executive) ดังที่อธิบายไว้แล้วข้างต้น

คณะรัฐมนตรีไม่ได้มีเฉพาะนายกรัฐมนตรี¹⁸² เท่านั้น แต่ต้องมีบุคคลอื่นมาเป็นรัฐมนตรีเพื่อประกอบกันขึ้นเป็นคณะรัฐมนตรีด้วย ด้วยเหตุนี้ นายกรัฐมนตรีจะต้องเลือก

¹⁸¹ ปูนเทพ ศิริบุพผะ, “Royal Prerogative นอก/เหนือรัฐธรรมนูญ ?,” ใน ตลกรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: ไชน่ พับลิชชิง เฮาส์, 2559), น. 257.

¹⁸² เดิมที นายกรัฐมนตรีของอังกฤษเกิดขึ้นโดยจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับการแต่งตั้งและอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่าง ๆ ต่อมา ค.ศ. 1937 ได้มีการตราพระราชบัญญัติรัฐมนตรีของพระมหากษัตริย์ (Ministers of the Crown Act, 1937) ซึ่งเป็นการรับรองให้มีตำแหน่งทางการของนายกรัฐมนตรี

บุคคลใด ๆ ที่จะมาเป็นทีมงานของตนในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยทั่วไปนายกรัฐมนตรีจะเลือกบุคคลซึ่งอยู่พรรคสังกัดเดียวกันกับตนและนายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการตัดสินใจเลือกอย่างสมบูรณ์ที่จะให้ใครมาเป็นรัฐมนตรีร่วมรัฐบาล กษัตริย์จะทรงแต่งตั้งรัฐมนตรีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี หลักสำคัญคือ ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา ซึ่งอาจจะเป็นสมาชิกสภาสามัญหรือสมาชิกสภาขุนนางก็ได้ ในบรรดารัฐมนตรีที่ร่วมรัฐบาลอาจจะแบ่งออกเป็น 2 จำพวกได้แก่

จำพวกที่ 1 เป็นคณะรัฐมนตรี (cabinet) มีจำนวนระหว่าง 22 ถึง 24 คน¹⁸³ และสามารถแบ่งคณะรัฐมนตรีออกได้ 2 จำพวก คือ (1) Senior Minister หรือ Inner Circle ซึ่งมักจะเป็นตำแหน่ง Foreign Secretary, Home Secretary และ Chancellor of the Exchequer และ (2) เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอื่น ๆ และที่มีได้ว่าการกระทรวงใด แต่เนื่องจากเป็นนักการเมืองสำคัญจึงแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาทั่ว ๆ ไป

จำพวกที่ 2 รัฐมนตรีอื่น ๆ ที่ไม่ได้ร่วมอยู่ในคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในกระทรวงเช่นเดียวกัน แต่เป็นกระทรวงที่ไม่ค่อยมีความสำคัญมากนัก และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงที่สำคัญ ๆ ที่เรียกว่า minister of state และผู้ช่วยรัฐมนตรีชั้นรองลงไปอีกที่เรียกว่า parliamentary secretaries of minister มีหน้าที่ช่วยเหลือรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับหน้าที่ในรัฐสภา¹⁸⁴

สถานะของนายกรัฐมนตรีเป็นสถานะที่มีความสำคัญเมื่อเทียบกับรัฐมนตรีคนอื่น ดังคำกล่าวที่ว่า “นายกรัฐมนตรีเป็นรัฐมนตรีคนหนึ่งในบรรดารัฐมนตรีที่เสมอกัน” (first among equal หรือ primus inter pares) เพราะนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกรัฐมนตรีและเป็นผู้พิจารณาว่าใครควรจะอยู่ในคณะรัฐมนตรี (cabinet) และถ้านายกรัฐมนตรีเห็นสมควร อาจจะขอให้รัฐมนตรีคนใดลาออกได้หรืออาจสับเปลี่ยนตำแหน่งรัฐมนตรีคนใดก็ได้ และการลาออกและการตายของนายกรัฐมนตรียังทำให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วย¹⁸⁵

และผู้นำฝ่ายค้าน (Leader of the Opposition) ขึ้น โดยให้มีเงินเดือนประจำตำแหน่งสำหรับนายกรัฐมนตรีและผู้นำฝ่ายค้านจากงบประมาณของแผ่นดิน

¹⁸³ Peter Leyland, *supra* note 180, p. 160.

¹⁸⁴ วิทยา นภาศิริกุลกิจ, ระบบการเมืองอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2515), น. 102-103.

¹⁸⁵ เพ็งอ้าง, น. 105-106.

2.3.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์และคณะรัฐมนตรี

แม้กษัตริย์จะไม่ได้เป็นผู้มีอำนาจในทางการเมืองอีกต่อไป แต่เพราะเหตุที่กษัตริย์เป็นประมุขของรัฐและยังถือว่ากษัตริย์เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร โดยในฝ่ายบริหารด้วยตนเองนั้น ระหว่างกษัตริย์และคณะรัฐมนตรีล้วนมีความสัมพันธ์ต่อกัน ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญตลอดถึงธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

(1) อำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

ในความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์และคณะรัฐมนตรีนั้น มีพระราชอำนาจสำคัญประการหนึ่งของกษัตริย์คือ พระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี แต่ถึงอย่างไรก็ตาม กษัตริย์หาได้มีอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามพระราชอัธยาศัยไม่ แต่หากอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีถูกจำกัดโดยธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (constitutional convention) กล่าวคือ ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญเรียกร้องให้หลังจากที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเสร็จสิ้นแล้ว กษัตริย์จะทรงแต่งตั้งบุคคลที่ได้รับการสนับสนุนมากที่สุดจากสภาสามัญ (House of Commons) โดยปกติจะเป็นหัวหน้าพรรคที่มีที่นั่งโดยเด็ดขาดมากที่สุดในสภาสามัญ¹⁸⁶ แต่หากผู้นั้นเป็นนายกรัฐมนตรีอยู่แล้วก็จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไป การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีไม่ใช่อำนาจดุลยพินิจของกษัตริย์ กล่าวคือกษัตริย์ไม่สามารถเลือกบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรีตามพระราชประสงค์ได้ในทางปฏิบัติแล้ว หากผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่แล้วเป็นผู้พ่ายแพ้จากการเลือกตั้ง ผู้นั้นจะทำการลาออกจากตำแหน่งเพื่อเปิดทางให้มีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเข้ามาใหม่ แต่หากเป็นกรณีภายหลังจากการเลือกตั้งที่ไม่มีพรรคใดได้เสียงข้างมาก (โดยเด็ดขาด) (เช่น ค.ศ. 1923 ค.ศ. 1929 และ เดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1974) ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอาจจะตัดสินใจถอนใจรองกว่าสภา (รวมถึงพรรคอื่น) จะเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งด้วยเสียงข้างมากหรือไม่ (เช่น กรณีของสแตนลีย์ บอลดวิน (Stanley Baldwin) ภายหลังจากการเลือกตั้งเมื่อ ค.ศ. 1923) หรืออาจจะตัดสินใจลาออกโดยไม่รอให้มีการประชุมกันก่อน (เช่น กรณีของสแตนลีย์ บอลดวิน ในปี ค.ศ. 1929 หรือกรณีของ ฮีล มินิสตรี (Heath Ministry) ใน ค.ศ. 1974) ซึ่งเมื่อมีการออกจากตำแหน่งแล้ว กษัตริย์จะแต่งตั้งหัวหน้าพรรคที่ได้คะแนนมากที่สุดเป็นนายกรัฐมนตรี (เช่น กรณี ค.ศ. 1929 และ ค.ศ. 1974) หรือได้จำนวนที่นั่งมากเป็นลำดับถัดไป (เช่น กรณีในเดือนมกราคม ค.ศ. 1924 ภายหลัง สแตนลีย์ บอลดวิน พ่ายแพ้ต่อการรวมคะแนนระหว่างพรรคแรงงานและพรรคเสรีนิยม) ดังนั้น

¹⁸⁶ Vernon Bogdanor, The monarchy and the constitution, (Oxford: Clarendon Press, 1995), p. 84.

หากการเลือกตั้งได้คะแนนเสียงข้างมาก กษัตริย์จะไม่มีสิทธิในการใช้ดุลยพินิจว่าใครจะได้เป็นนายกรัฐมนตรี แต่หากการเลือกตั้งยังไม่ได้มีผลสรุปที่แน่ชัดเกี่ยวกับคะแนนเสียงข้างมากของผู้ที่จะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี กษัตริย์ก็ไม่มีดุลยพินิจอยู่ดี เว้นแต่จะเกิดความล้มเหลวในการจัดตั้งรัฐบาล ในกรณีเช่นนี้จะต้องมีการปรึกษาหารือกันระหว่างพรรคการเมือง เช่น อาจจะทำให้นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากหัวหน้าพรรคการเมือง หรืออาจจะมีการหารือเพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสม เป็นต้น¹⁸⁷

หากนายกรัฐมนตรีลาออกและแนะนำผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นคนอื่น กษัตริย์จะต้องแต่งตั้งบุคคลผู้ถูกแนะนำนั้น เหตุผลเพราะเป็นการป้องกันไม่ให้กษัตริย์เข้าไปพัวพันกับความขัดแย้งในทางการเมือง¹⁸⁸ นายกรัฐมนตรีสามารถลาออกจากตำแหน่งได้ด้วยเหตุผลส่วนตัว เช่น กรณีของอาร์เธอร์ เนวิล เชมเบอร์ลิน (Arthur Neville Chamberlain) นายกรัฐมนตรีอังกฤษที่ลาออกเมื่อ ค.ศ. 1940 แต่เมื่อคนเดิมลาออกแล้วกษัตริย์จะต้องแต่งตั้งสมาชิกพรรคเดียวกันที่ได้เสียงข้างมากนั้นให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนถัดไป แม้ว่าตอนที่เขาได้รับการแต่งตั้งจะไม่ใช้หัวหน้าพรรคก็ตาม และกษัตริย์จะต้องแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากสมาชิกสภาสามัญ (member of the House of Commons) เห็นได้จากกรณีพระเจ้าจอร์จที่ 6 (George VI) ทรงแต่งตั้งวินสตัน เชอร์ชิล (Winston Churchill) ให้เป็นนายกรัฐมนตรี แม้คู่แข่งอย่างลอร์ด ฮาลิแฟกซ์ (Lord Halifax) ซึ่งเป็นสมาชิกสภาขุนนาง (House of Lords) จะอยู่ในพรรคอนุรักษนิยมและเป็นที่โปรดปรานของพระเจ้าจอร์จที่ 6 มากกว่าวินสตัน เชอร์ชิลก็ตาม ด้วยเหตุนี้จึงเป็นธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่ได้รับการยอมรับว่า กษัตริย์จะต้องแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากสมาชิกสภาสามัญ และมาจากสมาชิกพรรคที่ได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งทั่วไป

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ที่นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาสามัญไม่ได้ปรากฏในบทบัญญัติของกฎหมายที่มีฐานะเป็นรัฐธรรมนูญ แต่เป็นเพียงธรรมเนียมปฏิบัติเท่านั้น ผลของการเป็นธรรมเนียมปฏิบัติจึงมีความไม่เคร่งครัดมากเท่าที่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย เห็นได้จากเมื่อฮาโรลด์ แมคมิลแลน (Harold Macmillan) ขอลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพราะป่วยหนัก จึงกราบบังคมทูลแนะนำให้สมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 2 แต่งตั้งลอร์ด ฮูม

¹⁸⁷ Anthony Wilfred Bradley and Keith D. Ewing, Constitutional and administrative law, 17th edn (Harlow, England: Pearson Longman, 2018), pp. 238-239.

¹⁸⁸ สนธิ เตชานันท์, ระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, 2529), น. 121.

เป็นนายกรัฐมนตรี พระองค์จึงแต่งตั้งลอร์ด ฮูมเป็นนายกรัฐมนตรีใน ค.ศ. 1902 แต่ลอร์ด ฮูมจะเป็นนายกรัฐมนตรีที่มาจากสภาขุนนาง¹⁸⁹ (โดยนายกรัฐมนตรีที่มาจากสภาขุนนางคนล่าสุดก่อนหน้านี้คือ รอเบิร์ต เซซิล (Robert Cecil) เมื่อ ค.ศ. 1902 ซึ่งผ่านมาแล้ว 61 ปี) จึงเกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ขึ้นมากมาย ท้ายที่สุด 4 วันต่อมา ลอร์ด ฮูม ได้ลาออกจากสมาชิกสภาขุนนางและขึ้นบรรดาศักดิ์ทั้งปวง แต่ก็ได้รับพระราชทานยศเป็น เซอร์ อเล็ก ดักลาส-ฮูม (Sir Alec Douglas-Home) ต่อมา มีตำแหน่งสมาชิกสภาสามัญว่างลง เซอร์ อเล็ก ดักลาส-ฮูมจึงลงสมัครรับเลือกตั้งและได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาสามัญและอยู่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อมา เราจะเห็นได้ว่าธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญของอังกฤษคือ นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาสามัญ แต่หากมีเหตุจำเป็นอาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากสภาขุนนางได้ และนายกรัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกสภาขุนนางก็ต้องรับผิดชอบการให้คุณสมบัติของตนเป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญอังกฤษโดยเร็ว

เราจะเห็นได้ว่า อำนาจที่แท้จริงในการสถาปนานายกรัฐมนตรีให้เป็นผู้นำรัฐบาลคือ รัฐสภา ซึ่งถ้ากล่าวให้เฉพาะเจาะจงคือ สภาสามัญ (House of Commons) โดยพรรคการเมืองที่ได้จำนวนมากที่สุดในการเลือกตั้งจะเลือกผู้นำพรรคและผู้นำพรรคจะได้รับการเสนอชื่อและถูกแต่งตั้งโดยกษัตริย์ กษัตริย์จะทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามพระราชอัธยาศัยของพระองค์ไม่ได้ นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรียังเป็นบุคคลที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยอยู่น้อย เพราะประชาชนเลือกสภาสามัญ และสภาสามัญเลือกนายกรัฐมนตรี การทำหน้าที่นายกรัฐมนตรีจึงมีความเชื่อมโยงกับเจ้าของอำนาจก็คือประชาชน เราอาจจะกล่าวได้ว่า นายกรัฐมนตรีอังกฤษมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่เป็นการเลือกตั้งโดยทางอ้อม ส่วนกษัตริย์แม้จะถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร แต่กษัตริย์ก็เป็นประมุขของฝ่ายบริหารแต่ในนามเท่านั้น เพราะประมุขฝ่ายบริหารที่แท้จริงคือ นายกรัฐมนตรี ดังคำกล่าวที่ว่า กษัตริย์เป็นที่มาแห่งเกียรติยศ (fountain of honour) ส่วนนายกรัฐมนตรีเป็นที่มาของกิจการงาน¹⁹⁰

¹⁸⁹ ลอร์ด ฮูม เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่สองที่มาจากสภาขุนนาง ส่วนนายกรัฐมนตรีคนแรกที่มาจากสภาขุนนางคือ รอเบิร์ต เซซิล มาร์ควิสที่ 3 แห่งซอลส์บรี (Robert Cecil, 3rd Marquess of Salisbury) ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1895

¹⁹⁰ Walter Bagehot, *Bagehot : the English constitution*, ed. Paul Smith (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), p. 9.

(2) อำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรี

ในเรื่องการแต่งตั้งรัฐมนตรี กษัตริย์จะแต่งตั้งรัฐมนตรีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้คัดเลือกบุคคลที่สมควรมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งการจะแต่งตั้งผู้ใดมาเป็นรัฐมนตรีไม่ใช่เพราะความต้องการของกษัตริย์ แต่เป็นเพราะการที่กษัตริย์ได้ปรึกษาหารือกับนายกรัฐมนตรีโดยพิจารณาถึงความเหมาะสมของผู้ที่จะได้รับการเลือกนั้น และกษัตริย์ไม่มีอำนาจปฏิเสธไม่แต่งตั้งบุคคลที่นายกรัฐมนตรีเลือกสรรขึ้นมาให้แต่งตั้ง แม้ในศตวรรษที่ 18 และศตวรรษที่ 19 มีบางกรณีที่กษัตริย์ปฏิเสธที่จะแต่งตั้งรัฐมนตรีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี เพราะไม่มีข้อห้ามที่จะไม่ให้กษัตริย์แสดงความคิดเห็นในการแต่งตั้งรัฐมนตรีก็ตาม โดยตัวอย่างของกรณีที่กษัตริย์ไม่สามารถปฏิเสธการแต่งตั้งรัฐมนตรีได้ เช่น กรณีของพระเจ้าจอร์จที่ 6 ทรงได้รับรายงานที่วินสตัน เชอร์ชิล (Winston Churchill) นายกรัฐมนตรีได้เลือก วิลเลียม แม็กเวลล์ เอเคน (William Maxwell Aitken) ผู้ซึ่งเคยเป็นรัฐมนตรีในช่วงสงครามโลกให้เป็นรัฐมนตรี ท้ายที่สุด วิลเลียม แม็กเวลล์ เอเคน ก็ได้เป็นรัฐมนตรีโดยตามที่นายกรัฐมนตรีวินสตัน เชอร์ชิลได้เลือกไว้¹⁹¹

ในกรณีที่ต้องปรับคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจะแนะนำเพื่อให้กษัตริย์ได้ปลดรัฐมนตรีที่ไม่ต้องการให้เป็นคณะรัฐมนตรีออกไป และแต่งตั้งรัฐมนตรีคนใหม่เข้ามา กรณีการปรับคณะรัฐมนตรีจะเป็นกรณีเช่นเดียวกันกับการแต่งตั้งรัฐมนตรี กล่าวคือ กษัตริย์จะต้องแต่งตั้งและปลดรัฐมนตรีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี และกษัตริย์จะปฏิเสธข้อเสนอแนะของนายกรัฐมนตรีไม่ได้

(3) การกระทำใดๆ ในนามของประมุขของรัฐ

องค์กษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐไม่สามารถกระทำการใด ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางการเมืองโดยลำพัง เพราะผู้ที่ทรงอำนาจที่จะกระทำการนั้นอย่างแท้จริงคือ คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง แม้กระนั้น หากการกระทำใดที่กระทำไปในนามประมุขของรัฐ ประมุขของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบในทางการเมือง และการกระทำในทางการเมืองที่กระทำไปในนามประมุขของรัฐจะต้องมีการลงนามกำกับ (countersign) ลายพระปรมาภิไธยกษัตริย์เสมอ ซึ่งแนวคิดการลงนามกำกับลายพระปรมาภิไธยของอังกฤษมีที่มาจากสมัยโบราณที่ถือว่ากษัตริย์เป็นบ่อเกิดของความยุติธรรม (the fountain of Justice) และความยุติธรรมก็ไม่อาจที่จะประสาทให้แก่ตนได้ (justice cannot do justice upon itself) ด้วยเหตุนี้ กษัตริย์จึงไม่อาจเป็นผู้กระทำการ

¹⁹¹ Rodney Brazier, Constitutional and Administrative law, 7th edn., (London: Penguin Books, 1994), p. 125.

ตามกฎหมาย แต่ข้าราชการของพระองค์ผู้ซึ่งถูกมอบหมายโดยหน้าที่ให้กระทำการจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบแต่ผู้เดียว¹⁹² โดยกษัตริย์ไม่อาจกระทำผิดได้ (The King can do no wrong) เพราะพระองค์ไม่ได้ทำอะไรเลย (The King can do nothing) แต่ทรงกระทำการไปตามคำแนะนำของรัฐมนตรี (act on the advice of ministers) มิเพียงเท่านั้น หากกษัตริย์จะเสด็จพระราชดำเนินไปประกอบพระราชกรณียกิจใด ๆ ทั้งในและนอกประเทศ จะต้องมิรัฐมนตรีติดตามการเสด็จไปอย่างน้อยหนึ่งคน

(4) ความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างกษัตริย์และคณะรัฐมนตรี

วอลเตอร์ แบทชีอท์ (Walter Bagehot)¹⁹³ ได้อธิบายว่ากษัตริย์อังกฤษมีพระราชอำนาจตามระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (under a constitutional monarchy) สามประการและสามารถใช้พระราชอำนาจนั้นโดยไม่จำเป็นต้องปรึกษารัฐสภา อันได้แก่ พระราชอำนาจที่จะทรงรับการปรึกษาหารือจากรัฐบาล (the right to consult) พระราชอำนาจที่จะสนับสนุนรัฐบาล (the right to encourage) และพระราชอำนาจที่จะทรงตักเตือน (the right

¹⁹² S. B. Chime, *supra* note 112, p. 122.

¹⁹³ วอลเตอร์ แบทชีอท์ (Walter Bagehot) เป็นนักเศรษฐศาสตร์ นักหนังสือพิมพ์ นายธนาคาร นักประพันธ์ และนักวิจารณ์วรรณกรรมชาวอังกฤษที่มีชื่อเสียง หนังสือเล่มสำคัญของแบทชีอท์คือ **The English Constitution** ที่มาจากการเขียนบทความเรื่อง The English Constitution เป็นตอนๆ เผยแพร่ใน **Fortnightly Review** และต่อมารวมพิมพ์เป็นหนังสือเป็นเล่มใน ค.ศ. 1867 หนังสือ The English Constitution นี้ แบทชีอท์ใช้หลักวิทยาศาสตร์วิเคราะห์รูปแบบของรัฐบาลและกลไกการเมืองของสังคมอังกฤษสมัยวิกตอเรีย หนังสือเล่มนี้กล่าวถึงพัฒนาการของรูปแบบการปกครองของอังกฤษ โดยเฉพาะตั้งแต่มีการร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูป ค.ศ. 1832 (Great Reform Bill 1832) เพื่อปรับปรุงระบบรัฐสภา แบทชีอท์ปฏิเสธแนวความคิดทั่วไปที่ว่ารูปแบบการปกครองของอังกฤษก้าวหน้าด้วยการแบ่งอำนาจออกจากกัน แต่เขาชี้ให้เห็นว่าระบบการปกครองซึ่งประสานอำนาจที่สมดุลระหว่างอำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติ รวมทั้งกลไกทางการเมืองที่ลงตัวของอังกฤษ หนังสือเล่มนี้มีอิทธิพลทางความคิดอย่างมากต่อปัญญาชนในยุโรป ซึ่งมีผู้ศึกษาและอ้างอิงกันมากในแวดวงกฎหมายและแปลเป็นภาษาต่าง ๆ รวมทั้งเป็นหนังสือเล่มโปรดของประธานาธิบดีวูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) แห่งสหรัฐอเมริกาด้วย ดู เพ็ญศรี ตึก, สารานุกรมประวัติศาสตร์สากลสมัยใหม่ : ยุโรป เล่ม 1 อักษร A-B, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: ราชบัณฑิตยสถาน, 2547), น. 119-120.

to warn) บทชื้อก็ยังบอกอีกว่ากษัตริย์ที่มีความยิ่งใหญ่และเฉลียวฉลาดจะไม่ต้องการพระราชอำนาจอื่นใดอีก กษัตริย์จะต้องพูดกับรัฐมนตรีของพระองค์ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ ถ้ารัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องใดเป็นเรื่องที่ดี รัฐมนตรีจะต้องทำสิ่งนั้น และหากเรื่องใดเป็นเรื่องที่แย่ที่สุดในเรื่องนั้นก็จะได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพจากกษัตริย์ แต่ถ้าเมื่อใดก็ตามเมื่อพิจารณาด้วยเหตุผลแล้วเรื่องนั้นเป็นเรื่องที่ไม่ดี กษัตริย์จะต้องไม่ต่อต้านเพราะไม่ใช่หน้าที่ของพระองค์ที่จะไปทำเช่นนั้น แต่กษัตริย์จะต้องดักเตือน¹⁹⁴

ในแง่นี้ หากพิจารณาจากธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (constitutional convention) ที่พระราชอำนาจแต่เดิมเปลี่ยนไปยังรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีแล้ว กษัตริย์จึงเป็นเพียงตัวแทนของสถาบันที่บริสุทธิ์ ทำหน้าที่ในทางพิธีการ เพราะกษัตริย์เป็นที่มาของเกียรติยศของชาติทั้งปวง และไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการทางการเมืองอีกต่อไป ด้วยเหตุนี้ กษัตริย์จึงมีพระราชอำนาจเฉพาะการรับปรึกษาหารือ การสนับสนุน และการดักเตือนรัฐบาลเท่านั้น

อนึ่ง สมควรกล่าวด้วยว่า การที่บทชื้อทออธิบายสิทธิของกษัตริย์ทั้งสามประการนี้ บทชื้อทออธิบายเพื่อตอบโต้ระบอบการปกครองในสหรัฐอเมริกาเท่านั้น โดยเป็นการอธิบายรัฐธรรมนูญอังกฤษในสมัยสมเด็จพระราชินีนาถวิกตอเรีย แต่ในปัจจุบันกษัตริย์อังกฤษแทบไม่หลงเหลือบทบาทในทางการเมืองและพระราชอำนาจในความเป็นจริงเท่าไรนัก ด้วยเหตุนี้ จึงมีผู้ให้ข้อสังเกตว่าการที่บทชื้อทออธิบายพระราชอำนาจของกษัตริย์ไว้ 3 ประการดังกล่าวนี้ แต่หากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า คำอธิบายพระราชอำนาจของกษัตริย์ในปัจจุบันมีเพียงประการเดียว คือ พระราชอำนาจในการได้รับการปรึกษาหารือ (the right to be consulted) ที่ปัจจุบันถูกทำให้ลดลงจนกลายเป็นพระราชอำนาจที่จะได้รับการรายงานจากนายกรัฐมนตรี (the right to be kept informed by the Prime Minister) จากการตัดสินใจกระทำต่าง ๆ ที่เป็นการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีเอง โดยในปัจจุบันนายกรัฐมนตรีจะเข้าเฝ้ากษัตริย์เป็นประจำสัปดาห์เพื่อรายงานถึงกิจการต่าง ๆ¹⁹⁵

2.3.2 ฝ่ายนิติบัญญัติ

องค์กรที่ทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ คือ “รัฐสภา” (Parliament) รัฐสภาอังกฤษประกอบไปด้วย สภาสามัญ (House of Commons) ซึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และสภาขุนนาง

¹⁹⁴ Walter Bagehot, *supra* note 190, p.60.

¹⁹⁵ Karl Loewenstein, *supra* note 28, p. 172.

(House of Lords) และจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่ยาวนานทำให้สภาสามัญมีอำนาจเหนือสภาขุนนางไปโดยปริยาย เพราะอำนาจของสภาขุนนางถูกจำกัดโดยบทบัญญัติของ เพราะฉะนั้นความหมายที่เคร่งครัดของรัฐสภาจึงหมายถึงเฉพาะสภาสามัญเท่านั้น และเพื่อทำความเข้าใจถึงลักษณะระบบรัฐสภา เราจะต้องทราบก่อนว่าสภาสามัญมีลักษณะอย่างไร จากนั้นจะเป็นการทำความเข้าใจเรื่องสภาขุนนาง ตามลำดับ ดังนี้

2.3.2.1 สภาสามัญ

สภาสามัญหรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่าสภาผู้แทนราษฎร ประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง 650 คน ซึ่งเป็นผู้แทนของเลือกตั้งแต่ละเขตที่มีการแบ่งตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ สมาชิกสภาสามัญที่ไม่ใช่สมาชิกของรัฐบาลหรือรัฐบาลเงาเรียกว่า “backbenchers” นอกเหนือจากการเป็นผู้แทนแล้ว สมาชิกสภาสามัญยังมีส่วนร่วมในการอภิปราย ออกเสียงลงคะแนนในร่างกฎหมาย และทำงานในคณะกรรมการการของรัฐสภา สมาชิกสภาสามัญจะเลือกบุคคลที่มีความเหมาะสมให้เป็นประธานสภาสามัญหนึ่งคน เรียกว่า The Speaker และจะเลือกรองประธานสภา (Deputy Speaker) เมื่อสภาเลือกบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกสภาในพรรคใดเป็นประธานสภาสามัญแล้ว บุคคลนั้นจะต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกหรือตำแหน่งอื่นใดในพรรค ประธานสภาจะทำหน้าที่เป็นผู้ตัดสินใจว่าใครจะเป็นผู้ที่มีสิทธิอภิปรายและต้องทำหน้าที่ในการควบคุมวินัยในการประชุมสภา

สมาชิกสภาสามัญจะถูกส่งไปยังรัฐสภาเพื่อทำหน้าที่การเป็นผู้แทนประชาชนซึ่งเป็นผู้เลือกตั้งเข้ามา แต่ผู้แทนเช่นนี้ไม่ได้มีลักษณะเป็นตัวแทน (delegate) ตามนัยของตัวแทนตามกฎหมายเอกชน กล่าวคือ สมาชิกสภาสามัญอาจได้รับเลือกตั้งเพราะคำมั่นสัญญาที่ประกาศโดยพรรคการเมือง แต่ถึงอย่างไรเมื่อเลือกตั้งไปแล้วไม่มีกลไกที่ต้องปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้ ในทางกลับกัน พรรคการเมืองที่สมาชิกสภาสามัญนั้นสังกัดอยู่อาจจะกดดันให้สมาชิกสภาสามัญนั้นปฏิบัติตามนโยบายหรือคำมั่นสัญญาของพรรคที่ให้ไว้กับประชาชน แต่ถึงอย่างไรก็ตาม สมาชิกสภาสามัญมีความเป็นอิสระที่จะลงคะแนนเสียงคัดค้าน งดออกเสียง หรือลงคะแนนเสียงให้อีกฝ่ายหนึ่งก็ได้¹⁹⁶

ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในสภาสามัญที่ไม่กล่าวถึงไม่ได้คือ “ฝ่ายค้าน” โดยฝ่ายค้านคือพรรคที่ไม่ได้เป็นเข้าร่วมเป็นรัฐบาล ฝ่ายค้านเป็นกลไกสำคัญอย่างหนึ่งในระบบรัฐสภาที่มีบทบาทชัดเจนในการต่อต้านรัฐบาลในสภาและแสดงเจตจำนงอย่างชัดเจนว่าตนต้องการเป็นรัฐบาล

¹⁹⁶ Peter Leyland, *supra* note 180, p. 160.

ผ่านเหตุผลในการพิจารณาร่างกฎหมาย การอภิปราย การวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล ซึ่งฝ่ายค้านจะต้องแสดงให้เห็นว่า ตนรอบเป็นรัฐบาลและหากเป็นรัฐบาลแล้วจะทำงานได้ดีกว่ารัฐบาลที่กำลังดำรงอยู่ในขณะเดียวกัน ฝ่ายค้านมีนโยบายที่มีความแตกต่างจากรัฐบาล และมีทีมที่เรียกว่า “คณะรัฐมนตรีเงา” (Shadow Cabinet)¹⁹⁷ ซึ่งมีการทำงานโดยตั้งสมาชิกฝ่ายค้านประกบการทำงานของรัฐมนตริตัวจริง และจะทำหน้าที่ในการอภิปราย การวิพากษ์วิจารณ์การทำงานและการทำหน้าที่ของรัฐมนตรีนั่น ๆ ซึ่งฝ่ายค้านในระบบรัฐสภาอังกฤษจะเรียกว่าเป็น “ฝ่ายค้านในสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว” (His/Her Majesty's Opposition) ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงาน “รัฐบาลในสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว” (His/Her Majesty's Government) นอกจากการได้รับเงินเดือนในฐานะสมาชิกสภาสามัญแล้ว ผู้นำฝ่ายค้านในสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตลอดถึงวิปฝ่ายค้านจะได้รับเงินเดือนเพิ่มเติมจากการเป็นฝ่ายค้าน เพื่อทำหน้าที่ฝ่ายค้านอย่างมีประสิทธิภาพ พรรคฝ่ายค้านและพรรคร่วมฝ่ายค้านอื่น ๆ จะได้รับเวลาสภา (granted parliamentary time) และมีโอกาสได้เป็นตัวแทนในทุกคณะกรรมการของสภาทั้งหมด ฝ่ายค้านมีบทบาทสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องงบประมาณสาธารณะ ในการอภิปรายนี้จะมีวันวันหนึ่ง (ในปัจจุบันเรียกว่าวันฝ่ายค้าน) ที่ถูกกำหนดไว้ให้ฝ่ายค้านได้อภิปรายถึงรายละเอียดของงบประมาณ แต่วันฝ่ายค้านนี้ ฝ่ายค้านสามารถใช้โอกาสนี้เพื่ออภิปรายนโยบายอื่น ๆ ได้ โดยฝ่ายค้านมักจะเลือกหัวข้อที่อ่อนไหว (sensitive topic) นำไปสู่ความลำบากใจแก่รัฐบาล ซึ่งความคาดหวังในการอภิปรายจะเป็นการประกาศให้เห็นถึงความไม่ดีของรัฐบาลและมุ่งหวังเพื่อให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบาย แต่ท้ายที่สุด โดยเหตุที่รัฐบาลถือเสียงข้างมากในสภาสามัญ การอภิปรายและการลงคะแนนย่อมไม่ส่งผลกระทบเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาล แต่อาจจะมีผลกระทบในทางการเมืองในระยะยาวได้¹⁹⁸

นอกจากนี้ สภาสามัญยังมี “เอกสิทธิ์” เพื่อให้สมาชิกได้ทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ปราศจากการแทรกแซงจากกษัตริย์และศาล ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นสิทธิของบุคคลผู้ทำหน้าที่ซึ่งถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว¹⁹⁹ การให้เอกสิทธิ์แก่บุคคลผู้ทำหน้าที่เช่นนี้เป็นผลมาจากการต่อสู้กันระหว่างกษัตริย์และรัฐสภา โดยในศตวรรษที่ 17 ในสงครามกลางเมืองอังกฤษระหว่าง

¹⁹⁷ ดู พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, “ระบบรัฐบาลเงาและข้อคิดบางประการ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2563 จาก <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1190>

¹⁹⁸ Peter Leyland, *supra* note 180, p. 118-119.

¹⁹⁹ ดู Colin R. Munro, *Studies in Constitutional Law*, 2nd edn, (London: Butterworths, 1999), ch 7.

ค.ศ. 1642 - 1649 และการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (Glorious Revolution) ค.ศ. 1688 นั้นได้เกิดบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิ (Bill of Rights) ค.ศ. 1689 ขึ้น ซึ่งในมาตรา 9 ได้รับรองหลักเสรีภาพในการพูดและการอภิปราย (the freedom of speech and debates) และรับรองสิทธิที่จะไม่ถูกฟ้องร้อง (impeached) หรือถูกสอบสวน (questioned) ในศาลหรือในสถานที่ใด ๆ นอกรัฐสภา ซึ่งเอกสิทธิ์ที่ให้แก่สมาชิกสภาสามัญนี้ แม้แต่กษัตริย์ก็ไม่สามารถยกเว้นได้ ซึ่งได้มีตั้งแต่ ค.ศ. 1688 เป็นต้นมา ในกรณีที่ไม่ได้เป็นรัฐธรรมนูญที่ประมวลอยู่ในฉบับเดียวกัน (uncodified constitution) อย่างกรณีของประเทศไทยนี้ เอกสิทธิ์จะถูกเรียกร้องจากกษัตริย์โดยประธานสภาและมีการยืนยัน (เป็นสัญลักษณ์ท่าทาง) จากการเริ่มต้นของแต่ละสมัยประชุมสภา การที่สมาชิกสภาได้เอกสิทธิ์นี้จะเป็นการประกันความเป็นอิสระในการทำหน้าที่สมาชิกสภา และเป็นการคุ้มครองบุคคลในการทำหน้าที่โดยไม่หวั่นกลัวว่าจะขัดต่อกฎหมาย ไม่หวั่นเกรงว่าจะถูกทำร้ายอำนาจจากกษัตริย์ รัฐบาลและศาล ในทางทฤษฎีเอกสิทธิ์หมายความว่า ความเป็นอิสระในการพูดอย่างไม่มีเงื่อนไข กล่าวคือ ถ้อยคำที่กล่าวในรัฐสภาไม่สามารถถูกนำมาเป็นเรื่องของการหมิ่นประมาทหรือถูกฟ้องร้องดำเนินคดีในศาลได้ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม หากสมาชิกสภาใช้เอกสิทธิ์นั้นในทางที่บิดเบือนหรือใช้ในทางที่ผิด (abused) สมาชิกสภาผู้นั้นก็ต้องถูกลงโทษทางวินัยได้ ในปัจจุบันนี้ถือว่าเสรีภาพในการพูดเป็นเอกสิทธิ์ที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นเอกสิทธิ์ที่เป็นภูมิคุ้มกันที่ทำให้สมาชิกสภาได้แสดงให้เห็นถึงความกังวลในเรื่องที่เป็นความกังวลสาธารณะ เนื่องจากสถานการณ์ที่บังคับให้สมาชิกเหล่านั้นต้องเงียบเพราะหากกล่าวไปแล้วถ้อยคำไปแล้ว ถ้อยคำเหล่านั้นอาจส่งผลให้ถูกดำเนินคดีได้²⁰⁰ ด้วยเหตุนี้เอกสิทธิ์จึงมีความสำคัญที่จะเป็นสิ่งที่คุ้มครองสมาชิกสภาให้ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ไม่แต่เพียงแต่เอกสิทธิ์ที่เป็นการคุ้มครองในสมาชิกสภามีความเป็นอิสระในทางการพูดแล้ว ยังมี “ความคุ้มกัน” หรือ “อิสรภาพจากการถูกจับกุม” (freedom from arrest) ซึ่งความคุ้มกันนี้เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่ทำให้สมาชิกสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ความคุ้มกันเป็นสิทธิที่ถูกพัฒนาขึ้นมาเป็นระยะเวลานาน เพื่อให้สมาชิกสภาได้เข้าร่วมประชุมสภาได้ และเป็นเครื่องมือในการป้องกันการจับกุมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีแพ่งในช่วง 40 วันก่อนและ 40 วันหลังในสมัยประชุมรัฐสภา แต่สมาชิกสภาไม่มีความคุ้มกันจากการถูกจับกุมในคดีอาญา²⁰¹

²⁰⁰ Peter Leyland, *supra* note 180, p. 119-120.

²⁰¹ Anthony Wilfred Bradley and Keith D. Ewing, *supra* note 184, p. 224.

2.3.2.2 สภาขุนนาง

สภาขุนนาง (House of Lords) มีความเป็นมาในทางประวัติศาสตร์ที่ยาวนาน ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่มีที่มาจากการแต่งตั้งโดยการเลือกของฝ่ายบริหารในรูปแบบเดียวกันหรือรูปแบบอย่างอื่น ปัจจุบัน สภาขุนนางมีสมาชิก 4 ประเภท ดังต่อไปนี้²⁰²

(1) **ขุนนางสืบตระกูล (Hereditary Peers)** ขุนนางประเภทนี้มีมานานแล้วจนกระทั่งคริสต์ศตวรรษที่ 20 โดยขุนนางประเภทนี้มาจากบุคคลที่กษัตริย์แต่งตั้ง ส่วนใหญ่มาจากเจ้าของที่ดิน ครั้นเมื่อตาย ความเป็นขุนนางก็ตกทอดไปยังบุตรชายคนโตของตน โดยช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ขุนนางประเภทนี้สนับสนุนพรรคอนุรักษนิยมอย่างท่วมท้น ต่อมาในปี ค.ศ. 1999 เมื่อพรรคแรงงาน (Labour Party) ได้เป็นรัฐบาลจึงได้ยกเลิกสิทธิออกเสียงลงคะแนนทั้งหมดของสภาขุนนางประเภทนี้ ผ่านการออกพระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ. 1999 (Parliament Act 1999) แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ท้ายที่สุดขุนนางประเภทนี้ได้ลดลงเหลือเพียง 92 คนมาจากการเลือกกันเองของขุนนางที่ดำรงตำแหน่งนี้อยู่ก่อนแล้ว โดยรวมไปถึงสมุหพระราชวัง (Great Lord Chamberlain) และสมุหพระราชมณเฑียร (Grand Marshal) ด้วย หากขุนนางประเภทนี้ผู้ใดผู้หนึ่งตาย จะมีการเลือกเพิ่มเติมแทนตำแหน่งที่ว่างลง²⁰³

(2) **ขุนนางศาสนา (Spiritual Peers)** มาจากตัวแทนศาสนาคริสต์นิกายอังกฤษ (Church of England) เท่านั้น ศาสนาคริสต์นิกายอื่นหรือศาสนาอื่นไม่มีสิทธิได้เป็นขุนนางประเภทนี้ โดยสมาชิกประเภทขุนนางศาสนานี้มาจากอัครมุขนายก (Archbishop) ของแคนเทอเบอรี (Canterbury) และยอร์ก (York) รวมไปถึงมุขนายก (Bishop) รวมทั้งสิ้น 26 คน ซึ่งจะถูกละเลือกเมื่อเกษียณอายุไป

(3) **ขุนนางตลอดชีพ (Life Peers)** ขุนนางประเภทนี้มีจำนวนมากที่สุด มีการแต่งตั้งโดยกษัตริย์ ผ่านการแนะนำของนายกรัฐมนตรี และจะดำรงตำแหน่งไปตลอดชีวิต

²⁰² Britpolitics, “What types of peers are there in the UK House of Lords?,” Retrieved on February 9, 2020, from <https://www.britpolitics.co.uk/a-level-uk-parliament-british-politics-peers-types>

²⁰³ ที่มาของสมาชิกสภาขุนนางประเภทนี้ก่อนปฏิรูปและหลังปฏิรูปโดยละเอียด ดู Meg Russell, *Reforming the House of Lords : lessons from overseas*, (Oxford : Oxford University Press, 2004). ; HM Government, *The House of Lords: Reform*, (London: The Stationery Office, 2007).

(4) **ขุนนางอิสระ (Independent Peers)** ขุนนางประเภทนี้ไม่ได้สังกัดอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งข้างต้น

มีเพียงเท่านั้น อังกฤษยังได้ออกกฎหมายปฏิรูปสภาขุนนาง (House of Lords Reform Act) ใน ค.ศ. 2014 ขึ้น โดยการให้สิทธิสมาชิกสภาขุนนางในการเกษียณอายุ (retire) หรือลาออกจากตำแหน่ง (resign) ได้ และมีการเพิ่มสมาชิกสภาขุนนางที่มาจากการเลือกตั้งเข้าไป แต่อย่างไรก็ดี อังกฤษยังมีความพยายามที่จะทำการปฏิรูปสภาขุนนางอยู่ ไม่ว่าจะเป็นการยกเลิกขุนนางสืบตระกูล การลดวาระขุนนางตลอดชีพให้เหลือเพียง 15 ปี และการลดกลไกการได้มาซึ่งสภาขุนนาง สิทธิของสภาขุนนางซึ่งจะมีความคล้ายคลึงกับสิทธิของสภาสามัญ

มีดังต่อไปนี้

- 1) สิทธิที่จะไม่ถูกจับกุมในคดีแพ่ง
- 2) เอกสิทธิในการพูดและการแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภา
- 3) สิทธิที่จะจับกุมผู้กระทำการหมิ่นประมาท
- 4) สิทธิที่จะให้คนผิดกติกาแยกออกจากสภา

2.3.3 ความรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภาของคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน และต้องถูกตรวจสอบจากรัฐสภา คณะรัฐมนตรีจะต้องมี “ความรับผิดชอบ” ต่อการทำงานของตนต่อรัฐสภาหรือกล่าวโดยเฉพาะเจาะจงคือ สภาสามัญ ด้วยเหตุว่าเมื่อคณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายบริหารที่เป็นองค์กรกลุ่ม การทำหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีจะต้องเป็นการทำงานร่วมกัน ไม่ใช่ต่างคนต่างทำโดยไม่สนใจซึ่งกันและกัน ด้วยเหตุนี้จึงเกิดเป็นความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีขึ้นมา และในระบบรัฐสภาที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด จึงสามารถจำแนกความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาออกเป็น 2 กรณี²⁰⁴ คือ ความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี และความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรี

1) **ความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี** (collective responsibility of the cabinet) ในอดีตที่ยังอยู่ในช่วงของฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาอำนาจคู่ รัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวต่อกษัตริย์ในฐานะที่เป็นข้าราชการของกษัตริย์ คือถ้าเป็นกิจการของ

²⁰⁴ วิทยา นภาศิริกุลกิจ, *อ้าวแล้ว เจิงอรรถที่ 184*, น. 109-111.; หม่อมราชวงศ์พทุธิสาณ ชุมพล, *อ้าวแล้ว เจิงอรรถที่ 129*, น. 102-103.

กระทรวงของรัฐมนตรีใด รัฐมนตรีผู้นั้นจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ เมื่อมีการพัฒนาการของระบบ คณะรัฐมนตรีมาในช่วงฝ่ายบริหารแบบอำนาจเดียว หลักการรับผิดชอบร่วมกันจึงถูกพัฒนาขึ้นเป็นครั้งแรกในศตวรรษที่ 18 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการต่อต้านกษัตริย์ เพราะถ้าโดดเดี่ยวก็ง่ายที่จะถูก กษัตริย์เข้าครอบงำได้ หลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีให้รัฐมนตรีแต่ละคนรับผิดชอบ ร่วมกันในงานนั้น ๆ เพื่อให้รัฐบาลมีเอกภาพ กล่าวคือ การกระทำของรัฐมนตรีคนหนึ่งถือว่าเป็น การกระทำของคณะรัฐมนตรีทั้งหมด คณะรัฐมนตรีจะต้องอยู่หรือล้มด้วยกัน นโยบายของ คณะรัฐมนตรีถือว่าเป็นมติของรัฐมนตรีทุกคน รัฐมนตรีจะต้องสนับสนุนนโยบายหรือมติในที่สาธารณะ ในพรรค และในรัฐสภา จะอ้างว่าตนไม่เห็นด้วยในนโยบายหรือมตินั้นไม่ได้ เพราะถ้าไม่เห็นด้วย รัฐมนตรีคนนั้นก็ควรจะลาออกไป

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม มีธรรมเนียมปฏิบัติที่เกิดขึ้นใหม่ในระยะหลังคือ ในช่วงปี ค.ศ. 2010 – 2015 รัฐบาลของนายเดวิด แคเมอรอน (David Cameron) เป็นรัฐบาลผสมที่มี พรรคการเมืองอื่นมาเข้าร่วมเป็นคณะรัฐมนตรีด้วย โดยธรรมเนียมปฏิบัติเช่นนี้คือรัฐมนตรีคนอื่น อาจไม่เห็นด้วยกับนโยบายของคณะรัฐมนตรีได้ โดยให้ถือว่าไม่ต้องร่วมรับผิดชอบในผลของมติ คณะรัฐมนตรีดังกล่าว อันได้แก่ (1) การเปลี่ยนแปลงระบบการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิก สภาสามัญ (alternative vote) (2) การกำหนดให้ขึ้นค่าธรรมเนียมทางการศึกษาของ สถาบันการศึกษาในประเทศทุกแห่ง และลดต้นทุนการอุดหนุนบุคลากรภาครัฐ (3) การกำหนด มาตรการทางภาษีกับคู่สมรส (4) การออกใบอนุญาตโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แก่เอกชน และ (5) กรณี เกี่ยวกับพลังงานปรมาณู²⁰⁵

ในแง่นี้ เมื่อสภาสามัญไม่ให้ความไว้วางใจให้คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ต่อไปแล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบในทางการเมืองโดยการออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า การที่สภาสามัญไม่ให้ความไว้วางใจนายกรัฐมนตรีส่งผลเสมือนหนึ่งว่าสภาสามัญไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีทั้งคณะ เพราะการพ้นจากตำแหน่งเฉพาะนายกรัฐมนตรีย่อมส่งผลให้คณะรัฐมนตรี ทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามไปด้วย

2) ความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรี (ministerial responsibility)
เป็นไปไม่ได้ว่านโยบายหรือปัญหาทุกเรื่องจะเข้ามาที่คณะรัฐมนตรี เพราะคณะรัฐมนตรีมีเวลาไม่มากนัก

²⁰⁵ Robert Hazell, “The United Kingdom,” in *Constitutional convention in Westminster systems*, ed. Brian Galligan and Scott Brenton (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), p. 178.

การตัดสินใจส่วนใหญ่จึงกระทำโดยรัฐมนตรีเป็นการส่วนตัว กล่าวคือ เรื่องที่เข้ามาสู่คณะรัฐมนตรีจึงเป็นเรื่องใหญ่ที่มีความสำคัญ เป็นเรื่องความขัดแย้งในทางการเมือง หรือเป็นเรื่องที่ไม่สามารถตกลงกันได้ หลักความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรีจึงเป็นหลักยกเว้นความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบในการตัดสินใจของตนต่อสาธารณะ ต่อพรรคการเมือง และต่อรัฐสภา

ในทางการเมือง คณะรัฐมนตรีจะต้องได้รับความไว้วางใจในการบริหารราชการแผ่นดินจากสภาสามัญอยู่ตลอดเวลา แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาสามัญแล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องถูกบังคับให้ลาออกจากตำแหน่ง แต่การจะทราบได้ว่าสภาสามัญมีมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีนั้นจะต้องดำเนินการไปตามกระบวนการที่มีอยู่ เหตุแห่งความไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีอาจเกิดจากแนวนโยบาย การบริหารงาน การบัญญัติกฎหมาย ฯลฯ ที่สภาสามัญเห็นว่าไม่ควรจะได้รับความไว้วางใจให้บริหารราชการแผ่นดินต่อไป เมื่อมีเหตุดังกล่าวแล้ว สมาชิกสภาสามัญจะยื่นญัตติไม่ไว้วางใจ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วผู้ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาลมักจะเป็นของสมาชิกสามัญฝ่ายค้าน (the opposition) เพราะโดยหลักแล้วประเทศอังกฤษมีการยึดถือวินัยอย่างเคร่งครัด เพราะฉะนั้น จึงเป็นไปได้ยากที่สมาชิกสภาสามัญพรรคที่ได้เป็นรัฐบาลจะไม่ไว้วางใจรัฐบาลเสียเอง

นอกจากนี้ ญัตติไม่ไว้วางใจของฝ่ายค้านจะต้องแสดงให้เห็นว่าไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีคนใดหรือคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ และต้องให้มีการอธิบายเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นสาเหตุให้มีการเสนอญัตติในเรื่องใดบ้าง ซึ่งเรื่องที่ฝ่ายค้านจะหยิบยกขึ้นมาอธิบายไม่ไว้วางใจได้นั้นต้องเป็นเรื่องที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีจะมีความรับผิดชอบตามรัฐธรรมนูญได้ กล่าวคือต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรืออยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีโดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งหมายความว่า จำกัดให้มีการอธิบายเฉพาะการใช้อำนาจบริหารของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีเท่านั้น โดยมีได้จำกัดว่าจะต้องเป็นการใช้อำนาจบริหารภายในหรือภายนอกประเทศ เพียงแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินก็พอ นอกจากนั้นแล้ว ญัตติไม่ไว้วางใจต้องมีความชัดเจนเพียงพอว่าต้องการให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องหรือคณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงอย่างไร ซึ่งผู้เสนอญัตติจะต้องมีข้อเท็จจริงประกอบหลักฐานและมีเหตุผลเพียงพอที่จะแสดงให้เห็นว่ารัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีไม่ควรให้ความไว้วางใจต่อไปอย่างไร โดยปกติหากสภาสามัญลงมติไม่ไว้วางใจ หรือมติไม่ไว้วางใจที่รัฐบาลเสนอให้สภาสามัญยอมรับนั้น

ถูกปฏิเสธ ก็เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องแสดงความรับผิดชอบ ด้วยการลาออกหรือถวายคำแนะนำให้กษัตริย์ยุบสภาและประกาศให้มีการเลือกตั้งทั่วไป²⁰⁶

เราจะเห็นได้ว่า “การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจ” เป็นไม้ตายที่สำคัญในการให้รัฐบาลพ้นไปจากตำแหน่ง ซึ่งถือเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีความสำคัญและร้ายแรงต่อฝ่ายบริหาร ด้วยเหตุนี้การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินไปด้วยความระมัดระวัง เพราะถ้าเมื่อใดก็ตามที่มีการบริหารราชการแผ่นดินที่ผิดพลาดหรือมีเหตุให้สภาสามัญไม่ไว้วางใจแล้ว ย่อมมีผลให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้

2.3.4 การยุบสภา

ด้วยเหตุที่สภามีจุดเริ่มต้นมาจากการเป็นสภาที่ปรึกษาของกษัตริย์ กษัตริย์จึงมีอำนาจในการยุบสภาโดยลำพังพระองค์เองได้ ต่อมาเกิดเหตุการณ์ความขัดแย้งระหว่างพระเจ้าชาร์ลที่ 2 กับรัฐสภาจากกรณีการออกกฎหมายยกเว้นไม่ให้พระอนุชาของพระองค์สืบราชสมบัติเนื่องจากนับถือคริสต์โรมันคาทอลิก ทำให้พระเจ้าชาร์ลที่ 2 ตัดสินใจยุบสภาในวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 1681 ภายหลังจากการยุบสภาในครั้งนั้นทำให้ไม่มีกษัตริย์พระองค์ใดใช้อำนาจในการยุบสภาอีก แต่ทว่าในสมัยพระเจ้าจอร์จที่ 3 โดยมีเจ้าชายจอร์จ (ต่อมาขึ้นครองราชย์เป็นพระเจ้าจอร์จที่ 4) ทรงเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ตัดสินใจยุบสภาในวันที่ 10 มิถุนายน ค.ศ. 1818 หลังจากนั้นไม่ปรากฏเหตุการณ์กษัตริย์ยุบสภาโดยลำพังพระองค์เองอีก มีเพียงเท่านั้น ก่อนที่จะมีการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ใน ค.ศ. 1688 หากกษัตริย์เสด็จสวรรคต สภาจะต้องถูกยุบตามไปด้วย ต่อมามีการตรากฎหมาย Succession to the Crown Act 1707 กำหนดให้สภาสิ้นสุดลงเมื่อกษัตริย์สวรรคตไปแล้ว 6 เดือน ต่อมามีการประกาศใช้กฎหมาย Reform Act 1867 ที่ส่งผลให้สภาจะไม่ถูกยุบโดยการเสด็จสวรรคตของกษัตริย์อีกต่อไป

ปัจจุบัน การยุบสภาของกษัตริย์เป็นไปตามพระราชบัญญัติวาระการดำรงตำแหน่งในรัฐสภา ค.ศ. 2011 (Fixed-term Parliaments Act 2011) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การยุบสภาครั้งยิ่งใหญ่เมื่อไม่นานมานี้

อย่างไรก็ดี ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติวาระการดำรงตำแหน่งในรัฐสภา ค.ศ. 2011 นั้น วาระของสภาสามัญขึ้นอยู่กับการดำรงพระชนม์ของกษัตริย์หรือดุลยพินิจของกษัตริย์

²⁰⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2554), น. 316-317.

ว่าจะให้อยู่จนถึงเมื่อใด ต่อมามีกฎหมาย Triennial Act 1694 กำหนดให้สภามีวาระ 3 ปี²⁰⁷ จากนั้น มีกฎหมาย Septennial Act 1715 กำหนดสภามีวาระ 7 ปี ต่อมา มีการออกกฎหมาย Parliament Act 1911 กำหนดให้สภามีวาระ 5 ปี แต่ฝ่ายบริหารโดยกษัตริย์สามารถยุบสภาและจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปก่อนจะหมดวาระนั้นได้ การยุบสภาเป็นอำนาจของกษัตริย์ผ่านการออกประกาศ พระบรมราชโองการ (Royal Proclamation) อันเป็นมาตรการของฝ่ายบริหารในการตอบโต้ ฝ่ายนิติบัญญัติ เดิมการยุบสภาสามัญก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติวาระการดำรงตำแหน่ง ในรัฐสภา ไม่ได้บัญญัติถึงสาเหตุที่จะให้มีการยุบสภาสามัญเอาไว้ตลอดถึงไม่มีบทบัญญัติกรณีใด ที่ห้ามการยุบสภาสามัญด้วย²⁰⁸ แต่โดยทั่วไปการยุบสภาสามัญอาจเกิดขึ้นในหลายสาเหตุด้วยกัน เช่น เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา เป็นต้น ในการยุบสภาสามัญนั้นกษัตริย์จะรับฟัง คำแนะนำของนายกรัฐมนตรีและยุบสภาตามที่นายกรัฐมนตรีร้องขอ มีธรรมเนียมปฏิบัติที่เกิดขึ้น ภายหลังจาก ค.ศ. 1918 ว่า การตัดสินใจยุบสภาของนายกรัฐมนตรี ไม่จำเป็นที่จะต้องมีการได้รับ

²⁰⁷ ก่อนหน้าที่จะมีกฎหมาย Triennial Act 1694 นั้น มีกฎหมาย Triennial Act 1641 ซึ่งผ่านการประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1641 โดยการกำหนดให้มีการประชุมอย่างน้อย 50 วันในสมัยประชุมหนึ่งครั้งทุก ๆ 3 ปี มีจุดมุ่งหมายเพื่อไม่ให้กษัตริย์ปกครอง โดยปราศจากสภาดังที่เกิดขึ้นระหว่าง ค.ศ. 1629-1640 หากกษัตริย์ไม่กระทำการ ประธานสภาขุนนาง สามารถมีหมายเรียกให้มีการประชุมสภาได้ ในสมัยพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 แต่ร่างกฎหมายนี้ มีความผิดพลาดในข้อ 11 ตรงที่ว่าให้ได้รับความยินยอมจากกษัตริย์ก่อนสิ้นสุดสมัยประชุม แต่ท้ายที่สุดกลับไม่ได้รับความยินยอมแต่อย่างใด ต่อมา มีการประกาศใช้กฎหมาย Triennial Parliaments Act 1664 ส่งผลให้มีการยกเลิกกฎหมาย Triennial Act 1641 แม้กฎหมาย Triennial Parliaments Act 1664 จะมีการกำหนดให้เรียกประชุมสภาอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุก 3 ปี แต่กฎหมายดังกล่าวกลับไม่มีกลไกที่จะบังคับใช้ได้ทางความเป็นจริง ดังนั้น พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 2 จึงสามารถปกครองได้โดยปราศจากสภาในช่วง 4 ปีสุดท้ายของรัชกาลได้

ด้วยเหตุนี้ จึงมีการประกาศใช้กฎหมาย Triennial Act 1694 หรือเป็นที่รู้จักโดยทั่วไป คือ Meeting of Parliament Act 1694 (พระราชบัญญัติการประชุมสภา) โดยมีการกำหนดให้มีการประชุมกันเป็นประจำทุกปีและมีการเลือกตั้งทุก ๆ 3 ปี

²⁰⁸ หนึ่งฤทัย อายุปานเทวัญ, “ปัญหาการยุบสภาผู้แทนราษฎร,” (วิทยานิพนธ์ มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), น. 53.

ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี แม้นายกรัฐมนตรีจะมีการหารือก่อนการตัดสินใจยุบสภาก็ตาม²⁰⁹ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม กษัตริย์อาจจะปฏิเสธที่จะยุบสภาได้ เพราะอำนาจในการยุบสภาเป็นของกษัตริย์ และนายกรัฐมนตรี แต่ก็ยังเป็นที่ยกเถียงกันว่า การยุบสภาสามารถถูกปฏิเสธได้จริงหรือไม่ เพราะนายกรัฐมนตรีถือเสียงข้างมากในสภาสามัญ²¹⁰ ในทางปฏิบัติในทางการเมืองนั้น มีการยอมรับว่า กษัตริย์จะไม่ปฏิเสธการยุบสภา และนายกรัฐมนตรีอาจเลือกช่วงเวลาสำหรับการเลือกตั้งทั่วไปภายใน ช่วงระยะเวลา 5 ปีของวาระสภาตามพระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ. 1911 ได้ จึงทำให้แทบไม่มีสภาใดที่อยู่ครบวาระ ดังจะเห็นได้จากในปี ค.ศ. 1829 - 1929 มีการยุบสภาถึง 27 ครั้ง (วาระเฉลี่ยสภาละ 3 ปีกว่า ๆ) หรือระหว่าง ค.ศ. 1929 - 1935 (ใน 7 ปี) มีการยุบสภามากถึง 5 ครั้ง

เมื่อต่อมา มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวาระการดำรงตำแหน่งในรัฐสภา ใน ค.ศ. 2011 ทำให้หลักเกณฑ์การยุบสภาซึ่งเคยมีแต่เดิมได้เปลี่ยนแปลงไป จากเหตุการณ์ในอดีต ที่นายกรัฐมนตรีมักมีการยุบสภาในช่วงเวลาที่ตนได้รับคะแนนนิยมในทางการเมืองสูง ทำให้สมาชิกสภาสามัญส่วนหนึ่งเห็นว่าการยุบสภาเช่นนี้นำมาซึ่งความได้เปรียบเสียเปรียบกันทางการเมือง เพราะฉะนั้น รัฐสภาจึงได้ตราพระราชบัญญัติวาระการดำรงตำแหน่งในรัฐสภา ค.ศ. 2011 ขึ้น โดยกำหนดให้วาระของรัฐสภามีกำหนด 5 ปี นายกรัฐมนตรีไม่สามารถเสนอให้กษัตริย์ใช้พระราชอำนาจในการยุบสภา ก่อนกำหนดได้ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัตินี้ได้วางข้อยกเว้นเอาไว้ว่า นายกรัฐมนตรีอาจจะเสนอให้กษัตริย์ยุบสภา ก่อนครบวาระ 5 ปีได้ในกรณีดังต่อไปนี้

- 1) สมาชิกสภาสามัญอย่างน้อยจำนวน 2 ใน 3 ลงมติเห็นชอบให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือ
- 2) สมาชิกสภาสามัญลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีและไม่สามารถหา คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ให้สภาสามัญให้ความเห็นชอบได้ภายใน 14 วัน

²⁰⁹ Ivor Jennings, Cabinet Government, 3rd edn., (Cambridge: Cambridge University Press, 1959), pp. 417-419. ; John P Mackintosh, The British Cabinet, (London: Stevens & Sons Limited, 1962), pp. 453-455.

²¹⁰ B.S. Markesinis, The Theory and Practice of Dissolution of Parliament, (Cambridge: Cambridge University Press, 1972), pp. 84-86. ; Eugene A. Forsey, The Royal Power of Dissolution in the British Commonwealth, (Oxford: Oxford University Press, 1943), p. 269.

ภายหลังจากที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ มีข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้คือ เมื่อรัฐบาลอังกฤษโดยมีนายบอริส จอห์นสัน (Boris Johnson) เป็นนายกรัฐมนตรี มีนโยบายอย่างชัดเจนที่จะนำอังกฤษออกจากสหภาพยุโรป (European Union: EU) หรือที่เรียกว่า Brexit โดยนายบอริส จอห์นสันได้นำนโยบายเข้าสู่การพิจารณาในที่ประชุมสภาสามัญและเห็นว่าต้องการที่จะนำอังกฤษออกจากสหภาพยุโรปให้ได้ แม้จะออกโดยไม่มีเงื่อนไขก็ตาม แต่สมาชิกสภาสามัญส่วนหนึ่งเห็นว่า การออกจากสหภาพยุโรปโดยไม่มีเงื่อนไขอาจส่งผลให้เศรษฐกิจของอังกฤษย่ำแย่ลง ซึ่งทำให้เกิดเป็นข้อถกเถียงกันในสภาและหาข้อยุติไม่ได้ เมื่อเป็นเช่นนั้น นายบอริส จอห์นสันจึงกราบบังคมทูลให้กษัตริย์อังกฤษ คือ สมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 2 (Elizabeth II) มีพระบรมราชโองการให้มีการปิดประชุมสภา (Prorogue) หลังจากที่มีการปิดประชุมสภาแล้ว มีผู้ยื่นคำร้องต่อศาลให้มีการตรวจสอบว่า การปิดประชุมสภาชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ท้ายที่สุดศาลสูงสุดแห่งอังกฤษ (the Supreme Court) มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2562 ว่า การปิดประชุมสภาเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและเป็นโมฆะ เช่นเดียวกันกับศาลสกอตแลนด์ (the Court of Session) ที่มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2562 ว่าเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบและขัดกับหลักการประชาธิปไตย

แต่ถึงอย่างไรก็ดี การจะออกจากสหภาพยุโรปได้นั้นจะต้องมีคะแนนเสียงส่วนใหญ่จากสภาให้ความเห็นชอบ ด้วยเหตุนี้ นายบอริส จอห์นสันจึงต้องการที่จะยุบสภาเพื่อเลือกตั้งใหม่ แต่ครั้งจะยุบสภาตามพระราชบัญญัติวาระการดำรงตำแหน่งในรัฐสภา ค.ศ. 2011 ก็ต้องใช้คะแนนเสียงเห็นชอบในสภาสามัญมากถึงสองในสามหรือมากกว่านั้น ซึ่งถือเป็นเรื่องที่ยากยิ่ง จึงทำให้นายบอริส จอห์นสันผลักดันให้สภามีการออกกฎหมายใหม่เพื่อให้มีการจัดการเลือกตั้ง ท้ายที่สุดรัฐสภาได้ออกกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติเลือกตั้งทั่วไปของรัฐสภาในครั้งแรก ค.ศ. 2019 (Early Parliamentary General Election Act 2019) โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2562 ขึ้น โดยการเลือกตั้งในวันดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติวาระการดำรงตำแหน่งในรัฐสภา ค.ศ. 2011

มีข้อพึงอนุমানประการหนึ่งว่า การที่ศาลสูงสุดของอังกฤษก็ดี การที่ศาลแห่งสกอตแลนด์ก็ดี ที่ได้เข้ามาตรวจสอบการปิดสภาของรัฐบาล ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านเห็นว่าเป็นการกระทำทางรัฐบาล ก็พอที่เราจะสามารถอนุমানได้ว่า การกระทำทางรัฐบาลอย่างอื่น ดังเช่น การยุบสภา ศาลก็อาจจะเข้ามาทำการตรวจสอบได้

อนึ่ง ภายหลังจากการยุบสภาเกิดผลในทางกฎหมายดังต่อไปนี้

- 1) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาสามัญสิ้นสุดลงก่อนครบวาระ

2) ร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภาสมาชิก หรือผ่านการพิจารณาของสภาสมาชิกแต่อยู่ในสภานางเป็นอันตกไปทั้งหมดตามข้อบังคับการประชุมสภาสมาชิก (Standing Orders 1996) เมื่อมีสภาชุดใหม่เกิดขึ้น จะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับมาพิจารณาไม่ได้

3) คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง แต่ต้องอยู่รักษาการจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่

2.4 ลักษณะเฉพาะของระบบรัฐสภาในประเทศไทย

เมื่อพิจารณาระบบรัฐสภาที่นักวิชาการจัดเข้าตามหลักทฤษฎีในทางวิชาการแล้ว จะเห็นได้ว่าระบบรัฐสภามีความเชื่อมโยงกันอย่างยิ่งับหลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) โดยรัฐแต่ละรัฐใช้อำนาจอธิปไตยของตนกระทำการต่าง ๆ 3 ประการด้วยกัน คือ การนิติบัญญัติ (legislative function) ซึ่งได้แก่การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ราษฎร การบริหาร (executive function) ซึ่งได้แก่การบังคับการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และการตุลาการ (judicial function) ซึ่งได้แก่การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างราษฎรหรือพลเมืองด้วยกันเอง หรือระหว่างราษฎรหรือพลเมืองกับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย²¹¹ การแบ่งแยกอำนาจมีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ให้อำนาจอยู่ที่บุคคลเพียงบุคคลเดียว หรือกลุ่มคนเพียงกลุ่มเดียว เพราะการที่อำนาจอยู่ที่บุคคลเดียวหรือกลุ่มบุคคลเพียงคนเดียวย่อมมีแนวโน้มที่จะเป็นเผด็จการ และใช้อำนาจนั้นมาข่มเหงรังแกราษฎร ทั้งไม่มีหลักประกันที่จะทำให้เกิดการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนไม่ให้ถูกล่วงละเมิดจากผู้ปกครองได้ เราจะได้เห็นว่า “การแบ่งแยกอำนาจ” หรือ “separation of powers” นั้น ไม่ได้หมายถึงการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่หมายถึงการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจอธิปไตย ไม่ให้การใช้ อำนาจอธิปไตยไปรวมศูนย์ (concentration) อยู่ที่ยุติธรรมใดองค์กรหนึ่ง และดังนั้นคำว่า “อำนาจ” จากข้อความ “การแบ่งแยกอำนาจ” และ “powers” ในวลีอังกฤษที่ว่า “separation of powers” จึงหมายถึง “องค์กร” หรือ “organs” ใช้อำนาจอธิปไตย²¹²

²¹¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ศาลปกครอง” กับหลักการแบ่งแยกอำนาจ, วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 3, ปีที่ 24, น. 572-573 (กันยายน 2537).

²¹² เฟิงอ้วง, น. 574.

ในทฤษฎีเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจ มีรากฐานที่มาจากหลักการแบ่งแยกภารกิจของรัฐของอริสโตเติล (Aristotle) อริสโตเติลถือเป็นบุคคลแรกของโลกที่สังเกตภารกิจรัฐ และสามารถแยกลักษณะการใช้อำนาจรัฐออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ การประชุม (délibérer) การสั่งการ (commander) และการวินิจฉัยชี้ขาด (juger)²¹³ แต่ถึงอย่างไรมีข้อสังเกตว่า อริสโตเติลไม่ได้แสดงความเห็นว่าองค์กรใดควรใช้อำนาจใด เพียงแต่ชี้ให้เห็นว่าการใช้อำนาจของรัฐต้องเป็นไปใน 3 รูปแบบนี้เท่านั้น

ต่อมาจอห์น ล็อก (John Locke) แบ่งแยกอำนาจของรัฐออกเป็น 3 อำนาจ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจในกิจการในทางระหว่างประเทศ (Federative Power) ซึ่งการแบ่งแยกอำนาจของจอห์น ล็อก แท้ที่จริงแล้วไม่ใช่การแบ่งแยกในแง่ขององค์กรหรือสถาบัน แต่เป็นการแบ่งแยกตามภารกิจ²¹⁴ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม หลักการแบ่งแยกอำนาจที่นำเสนอโดยจอห์น ล็อกนี้ได้ถูกนำไปเสนอและเผยแพร่หลักการดังกล่าวให้กว้างขวาง โดยนักกฎหมายมหาชนที่มีชื่อเสียงคนหนึ่งคือ **มองเตสกีเออ** (Montesquieu)

มองเตสกีเออ เป็นนักกฎหมายมหาชนชาวฝรั่งเศส ได้เขียนหนังสือ “จิตวิญญาณแห่งกฎหมาย” (L’Esprit des Lois) ในปี ค.ศ. 1744 โดยในหมวดที่ 11 บทที่ 6 ได้อธิบายว่า ในรัฐแต่ละรัฐย่อมมีอำนาจอยู่ 3 ประเภท คือ อำนาจนิติบัญญัติ (la puissance législative) อำนาจบริหารที่เกี่ยวกับเรื่องราวซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายนานาชาติ (la puissance exécutive des choses qui dépendent du droit des gens) และอำนาจบริหารที่เกี่ยวกับเรื่องราวซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายพลเมือง (la puissance exécutive de celles qui dépendent du droit civil)²¹⁵ ซึ่งหนังสือเล่มดังกล่าวเป็นผลหลังจากที่มองเตสกีเออไปพำนักที่ประเทศอังกฤษ ในระหว่าง ค.ศ. 1729 - 1731

²¹³ Philippe ARDANT et Bertrand MATHIEU, Droit constitutionnel et institutions politiques, 22^{ème} edition (Paris : L.G.D.J, 2010), p. 50. และดู Michel TROPER et Dominique CHAGNOLLAUD, Traité international de droit constitutionnel, Tome 1 (Paris : Dalloz, 2012), p. 707 อ้างถึงใน สุภากร ศิริฤทธิ์วัฒนา, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2564), น. 75-76.

²¹⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ประวัติศาสตร์ความคิดนิติปรัชญา (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อานกฎหมาย, 2561), น. 282-285.

²¹⁵ เพิ่งอ้าง, น. 301.

ในระหว่างที่มองเตสกีเอโอไปพำนักที่อังกฤษนั้น มองเตสกีเอโอได้สังเกตความสัมพันธ์ของข้อเท็จจริงทางการเมืองของอังกฤษแล้วนำไปสู่เหตุผลที่ปรากฏในหนังสือเล่มดังกล่าวนี้ ที่สำคัญมองเตสกีเอโอยังได้กล่าวยกย่องประเทศอังกฤษว่าเป็นประเทศที่มีเสรีภาพทางการเมืองมากที่สุด ที่เป็นเช่นนี้เพราะประเทศอังกฤษมีหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ไปยังองค์กรต่าง ๆ ไม่มีองค์กรหนึ่งองค์กรใดที่จะมีอำนาจโดยเด็ดขาดบีบบังคับประชาชนได้²¹⁶ ซึ่งหลักการแบ่งแยกอำนาจนี้มีอิทธิพลต่อการหลักการแบ่งแยกอำนาจในปัจจุบัน โดยหลังจากมีการปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 (34 ปีหลังมองเตสกีเอโอถึงแก่กรรม) ชาวฝรั่งเศสได้นำเอาแนวความคิดนี้บรรจุลงในปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง ค.ศ. 1789 ข้อ 16 ว่ารัฐใดก็ตามที่ไม่มีการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลและไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ถือว่ารัฐนั้นไม่มีรัฐธรรมนูญ²¹⁷

แต่ถึงอย่างไรก็ดี ข้อเสนอของมองเตสกีเอโอที่ว่าประเทศอังกฤษมีหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ดีที่สุดได้ถูกโต้แย้งโดยศาสตราจารย์การ์เนอร์ (Garner) แห่งมหาวิทยาลัยนอตติงแฮม (Nottingham) ประเทศอังกฤษ ว่าเป็นความเข้าใจผิดอย่างยิ่งของมองเตสกีเอโอ เพราะในประเทศอังกฤษไม่มีการแบ่งแยกอำนาจแต่อย่างใด เพราะสถาบันทางการเมืองของอังกฤษสถาบันหนึ่งไม่ได้มีหน้าที่ของตนโดยเฉพาะ แต่ต่างฝ่ายต่างใช้อำนาจหลายอำนาจและต่าง ๆ กัน เช่น ผู้ดำรงตำแหน่ง “Lord Chancellor” นั้นมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องทั้ง 3 อำนาจ กล่าวคือเป็นทั้งประธานสภาขุนนาง (Speaker of the House of Lords) เป็นทั้งประธานศาลฎีกา (Head of the judiciary) ของอังกฤษ และอาจเป็นตำแหน่งรัฐมนตรีอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย ส่วนผู้พิพากษาของอังกฤษซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการนั้นก็มีอำนาจบริหารด้วยในบางกรณี เช่น เป็นผู้ออกใบอนุญาตการค้าสุราและผู้พิพากษอังกฤษก็ยังเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในบางเรื่องด้วย เช่น การออกวิธีพิจารณาความด้วยตนเองที่เรียกว่า “Rules of the Supreme Court” เป็นต้น²¹⁸

การที่ผู้เขียนนำเรื่องข้อโต้แย้งเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจในอังกฤษมาอธิบายไว้เพื่อจะแสดงให้เห็นว่า ระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษมีลักษณะเฉพาะของอังกฤษเอง และไม่ได้เกิดขึ้นโดยอาศัยทฤษฎีของนักปรัชญาคนหนึ่งคนใดไม่ (ไม่ได้มีหลักการแบ่งแยกอำนาจตามที่มองเตสกีเอโอเข้าใจ) อังกฤษก็มีลักษณะเป็นของตนเอง แม้จะมีการปรับเปลี่ยนให้เข้ากับคุณค่าหรือ

²¹⁶ อมร จันทสมบุรณ์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2525), น. 63-64.

²¹⁷ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, อ้าวแล้ว เจียงอรรถที่ 163, น. 273.

²¹⁸ อมร จันทสมบุรณ์, อ้าวแล้ว เจียงอรรถที่ 216, น. 64-65.

หลักการสากลอย่างหลักความเป็นประชาธิปไตย หลักนิติรัฐ ก็ตาม แต่ก็เป็น การปรับเปลี่ยนในช่วงหลัง ๆ ที่มีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป แต่ที่สำคัญระบบรัฐสภาอังกฤษก็ยังถือว่าเป็นผลผลิตในทางประวัติศาสตร์ที่มีพัฒนาการอย่างค่อยเป็นค่อยไปตามแต่ละยุคสมัย จนกระทั่งลงตัวแล้วในปัจจุบัน การนำรูปแบบการปกครองที่เป็นผลผลิตของพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่เกิดขึ้นแล้วเรียกการปกครองนั้นว่าเป็น “ระบบรัฐสภา” ซึ่งเป็นการเรียกโดยนักวิชาการในตอนหลัง และการนำระบบรัฐสภาไปจัดกลุ่มอยู่ในรูปแบบการปกครองที่เป็นผลจากหลักการแบ่งแยกอำนาจในช่วงหลังนั้น ก็เป็นความเห็นทางวิชาการเช่นเดียวกัน ดังนั้น ระบบรัฐสภาที่เป็นลักษณะเฉพาะของอังกฤษนี้จึงเป็นข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ที่เกิดขึ้นมาโดยลำพัง และไม่มีการใช้ทฤษฎีหรือหลักการของนักปณูญาชนกำหนดความเป็นไปของรูปแบบการปกครองระบบรัฐสภาแต่อย่างใด

เมื่อเป็นเช่นนี้ ประเด็นที่จะพิจารณาต่อไปก็คือ ระบบรัฐสภาของประเทศไทยที่เป็นประเทศต้นแบบของระบบรัฐสภานั้นมีลักษณะเฉพาะของตนเองอย่างไร การศึกษา ลักษณะเฉพาะของระบบรัฐสภาของประเทศไทยที่เป็นต้นแบบเช่นนี้จะทำให้เราได้ถึงถึงลักษณะเฉพาะที่เกิดขึ้นของระบบรัฐสภาอังกฤษ และจะเป็นฐานในการวิเคราะห์ต่อไปว่า ลักษณะระบบรัฐสภาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย และกลายเป็นต้นแบบของการปกครองที่นำไปใช้ในประเทศต่าง ๆ อย่างแพร่หลาย เมื่อนำไปใช้ประเทศต่าง ๆ นั้น มีความเหมือนหรือความแตกต่างไปจากลักษณะของ ประเทศต้นแบบระบบรัฐสภาหรือไม่ โดยลักษณะเฉพาะของระบบรัฐสภาอังกฤษมีสาระสำคัญดังจะกล่าวต่อไปนี้

2.4.1 มีหลักอำนาจสูงสุดในทางนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภา

หลักการนี้ไม่ได้หมายความว่าประเทศใช้รูปแบบระบบรัฐสภาจะมีหลักการนี้ เพราะหลักการนี้มีความเป็นมาจากประวัติศาสตร์ของอังกฤษโดยเฉพาะ จากรัฐสภาซึ่งเดิมทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาแก่กษัตริย์ และมีการพัฒนาการการต่อสู้มาโดยลำดับจนกระทั่งถึงจุดที่รัฐสภามีอำนาจสูงสุดซึ่งในที่นี้คืออำนาจนิติบัญญัติ จึงทำให้นักวิชาการได้นำคำอธิบายทางทฤษฎีมารองรับเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์นี้ และเกิดเป็นหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษว่า “parliamentary sovereignty” หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “parliamentary supremacy” ซึ่งเมื่อเข้าไปศึกษาถึงการให้ความหมายของหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะพบว่าเป็นหลักที่แสดงถึงอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงแปลเป็นภาษาไทยว่า “**หลักอำนาจสูงสุดในทางนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภา**” ซึ่งน่าจะตรงกันกับความหมายของนักกฎหมายอังกฤษผู้เลื่องนามอย่าง อัลเบิร์ต เวนน ไดซี (Albert Venn Dicey) ที่ได้ให้ความหมายไว้ซึ่งจะกล่าวต่อไป และมีความแตกต่างจากที่แปลกันออกมาเป็นภาษาไทยในตำราภาษาไทยโดยทั่วไป

หลักอำนาจสูงสุดในทางนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภาเป็นลักษณะเฉพาะหรือที่เรียกว่าเป็นอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญ (constitutional identity) ของประเทศอังกฤษ และประเทศอื่น ๆ ไม่กี่ประเทศอาจมีการใช้หลักนี้บ้าง²¹⁹ แต่ประเทศส่วนใหญ่ในโลกไม่ใช่หลักนี้ เพราะประเทศส่วนใหญ่มักมีรัฐธรรมนูญที่ผ่านการประมวลและจัดทำไว้เป็นกฎหมายหนึ่งฉบับ (codified constitution) ซึ่งมักมีหลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (supremacy of constitution) อยู่แล้ว ในขณะที่อังกฤษมีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่มีลักษณะเฉพาะของตนเอง จึงทำให้รัฐธรรมนูญไม่ได้มีการรวบรวมและจัดวางไว้ในเล่มเดียวกันและใส่เป็นมาตราเรียงกัน โดยมีการกระจายไปตามหลักเกณฑ์ทั้งหลายที่เป็นลายลักษณ์อักษร²²⁰ และไม่เป็นลายลักษณ์อักษร²²¹ (uncodified constitution) จึงทำให้อำนาจสูงสุดโดยเฉพาะในทางนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภาแทน

นักกฎหมายรัฐธรรมนูญชาวอังกฤษ อาทิ อัลเบิร์ต เวนน ไดซี่ (Albert Venn Dicey) ได้ให้คำอธิบายไว้ในหนังสือกฎหมายรัฐธรรมนูญของเขา ที่มีชื่อว่า Introduction to the study of the law of the constitution โดยได้อธิบายถึง “หลักอำนาจอธิปไตยของรัฐสภา” (parliamentary sovereignty) ไว้ว่า รัฐสภาในความหมายของสถาบันที่รวมกษัตริย์ สภาขุนนาง และสภาสามัญไว้ในองค์กรทางการเมืองเดียวกัน มีสิทธิตามรัฐธรรมนูญของอังกฤษที่จะออกกฎหมาย

²¹⁹ ประเทศที่ใช้หลักอำนาจสูงสุดในทางนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภา (parliamentary sovereignty) นอกจากประเทศอังกฤษ เช่น นิวซีแลนด์ ซึ่งเป็นประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญรวมไว้ในกฎหมายฉบับหนึ่งเช่นเดียวกับอังกฤษ (uncodified constitution) นอกจากนี้ยังรวมไปถึงฟินแลนด์ สวีเดน เนเธอร์แลนด์ด้วย เป็นต้น ทั้งนี้แม้ประเทศข้างต้นจะใช้หลักอำนาจสูงสุดในทางนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภา แต่อาจมีรายละเอียดต่าง ๆ แตกต่างกัน ดู Dawn Oliver, “Parliamentary Sovereignty in Comparative Perspective,” Retrieved on February 9, 2020, from <https://ukconstitutionallaw.org/2013/04/02/dawn-oliver-parliamentary-sovereignty-in-comparative-perspective>.

²²⁰ กฎเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษร มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย ได้แก่ กฎหมาย (statute) กฎหมายลำดับรอง (subordinate legislation) และคอมมอนลอว์ (common law)

²²¹ กฎเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษร เป็นกฎเกณฑ์ที่ไม่มีสถานะหรือค่าบังคับผูกพันทางกฎหมาย (Non-legal sources) ได้แก่ ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (constitutional convention) และงานเขียนของผู้เชี่ยวชาญ (works of authority)

หรือยกเลิกกฎหมายใด ๆ ก็ได้ นอกจากนี้ กฎหมายของอังกฤษก็ไม่ยอมให้บุคคลใดมีสิทธิยกเลิกหรือไม่บังคับใช้กฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นได้²²² แต่ถึงอย่างไรก็ตาม หลักอำนาจสูงสุดในทางนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภานี้เป็นผลมาจากการต่อสู้จนเกิดการจำกัดอำนาจกษัตริย์พร้อมกับการสถาปนาอำนาจสูงสุดในทางการเมืองของรัฐสภา โดยถือว่าอำนาจในการบัญญัติกฎหมายของรัฐสภาเป็นอำนาจสูงสุดที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงอำนาจของฝ่ายต่าง ๆ ได้ อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงชัยชนะของรัฐสภาในทางการเมือง แต่ทั้งนี้ก็เป็นที่ยอมรับกันว่าการใช้อำนาจในการบัญญัติกฎหมายมิให้เป็นเพียงอำนาจของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หากเป็นการใช้อำนาจร่วมกันของกษัตริย์และรัฐสภา ดังการเรียกกฎหมายที่ได้มีการประกาศใช้ว่า Acts of the Queen-in-Parliament²²³

อย่างไรก็ดี การใช้อำนาจร่วมกันโดยเฉพาะอำนาจของกษัตริย์นั้น เป็นเพียงการใช้อำนาจแต่เพียงในนาม หากได้เป็นการใช้อำนาจที่มีอำนาจที่แท้จริงไม่ กล่าวคือ ร่างกฎหมายใดที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภามาแล้ว กษัตริย์จะต้องลงพระปรมาภิไธยในร่างกฎหมายทุกฉบับ แม้ว่ากษัตริย์ยังมีอำนาจในการยับยั้ง (veto) กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาได้ แต่โดยเหตุที่การใช้อำนาวดังกล่าวกระทำในครั้งสุดท้ายในรัชสมัยของสมเด็จพระราชินีนาถแอนน์ (Anne, Queen of Great Britain) แล้วกษัตริย์ก็ไม่ได้ใช้อำนาจดังกล่าวนี้จนถึงปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดเป็นธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญอังกฤษว่ากษัตริย์จะไม่ใช้อำนาจยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านจากสภาอีกต่อไป²²⁴

หลักอำนาจสูงสุดในทางนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภาถูกท้าทายขึ้นอีกครั้งเมื่ออังกฤษได้เข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป (European Union: EU) ในระหว่าง ค.ศ. 1973 - 2020 จึงทำให้อำนาจในการออกกฎหมายของรัฐสภาอังกฤษต้องถูกจำกัดลงโดยกฎหมายของสหภาพยุโรป และกฎหมายของสหภาพยุโรปหลายกรณีก็มีสถานะเป็นกฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงกว่ากฎหมายภายในของอังกฤษ²²⁵ แต่เมื่อปัจจุบันอังกฤษออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปแล้ว ทำให้มีความน่าสนใจ

²²² Albert Venn Dicey, Introduction to the study of the law of the constitution, 10th edn. (London: Macmillan and Company, 1959), pp. 39-40.

²²³ สมชาย ปรีชาศิลปกุล, “สถาบันกษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย,” วิภาษา, ปีที่ 6, ฉบับที่ 1, น. 21 (16 มีนาคม - 30 เมษายน 2555).

²²⁴ A.W. Heringa and Ph. Kiiver, Constitutions Compared An Introduction to Comparative Constitutional Law, (Antwerp : Intersentia, 2009), p. 94.

²²⁵ Peter Leyland, *supra* note 180, pp. 25-26.

ว่าหลักการดังกล่าวนี้จะสามารถนำมาใช้ในประเทศอังกฤษอีกครั้งหรือไม่ ต้องติดตามการให้ความเห็นในทางวิชาการต่อไป

2.4.2 ระบบพรรคการเมืองสองพรรค

ในอดีตอังกฤษไม่มีพรรคการเมืองดังที่เข้าใจในปัจจุบัน มีแต่เฉพาะแต่กลุ่มการเมืองเท่านั้น ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูปเกิดขึ้นจึงทำให้พรรคการเมืองเกิดขึ้นมา อังกฤษเป็นระบบพรรคการเมืองสองพรรค กล่าวคือมีพรรคใหญ่ที่ได้จำนวนสมาชิกสภาสามัญมาก แต่ไม่ได้หมายความว่าอังกฤษไม่มีพรรคอื่น อังกฤษมีพรรคอื่นแต่มีลักษณะเป็นพรรคเล็ก ซึ่งมีจำนวนสมาชิกสภาสามัญไม่มาก เพราะฉะนั้นบทบาทหลักจึงอยู่เฉพาะแค่ 2 พรรคใหญ่ การมีสองพรรคการเมืองเป็นเหตุให้เกิดการปกครองระบบคณะรัฐมนตรี (cabinet government) ขึ้น เพราะคณะรัฐมนตรีมักจะเป็นฝ่ายที่กุมเสียงข้างมากในสภาสามัญ และสามารถควบคุมการทำงานและออกเสียงลงคะแนน จริงอยู่โดยปกติในอังกฤษนั้นถือว่ารัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด แต่ทางในปฏิบัติคณะรัฐมนตรีเป็นผู้นำและแนะนำชี้ทางให้รัฐสภาตลอดเวลา จึงเป็นรูปแบบการปกครองระบบคณะรัฐมนตรี²²⁶ ด้วยเหตุนี้การเมืองในประเทศอังกฤษจึงเป็นการเมืองที่มีเสถียรภาพที่สุดประเทศหนึ่งในทวีปยุโรป รัฐบาลไม่ล้มลงง่าย ๆ จนถึงกับมีการกล่าวกันว่ารัฐธรรมนูญที่แท้จริงของอังกฤษก็คือระบบพรรคการเมืองสองพรรค²²⁷

ในแง่ผู้เขียนจึงมีข้อสังเกตว่า การมีพรรคการเมืองในสภานิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนที่มีจำนวนไม่มากนัก ส่งผลโดยตรงต่อเสถียรภาพของรัฐบาล โดยในระบบรัฐสภานั้น คณะรัฐมนตรีย่อมเป็นผู้กุมเสียงข้างมากในสภาอยู่แล้ว ยิ่งการกุมเสียงของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากด้วยแล้ว จึงส่งผลให้รัฐบาลมีความมั่นคง ไม่ถูกโค่นลงได้โดยง่าย แต่ในทางกลับกัน หากคณะรัฐมนตรีประกอบไปด้วยรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองหลายพรรคการเมือง ย่อมเป็นการยากที่จะทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ เพราะพรรคการเมืองเหล่านั้นจะต้องประนีประนอมกัน ถ้าประนีประนอมกันไม่ได้ เกิดความขัดแย้งภายในแล้ว ย่อมส่งผลให้รัฐบาลดำรงตำแหน่งอยู่ได้ไม่นาน

²²⁶ ไพโรจน์ ชัยนาม, *อ้าวแล้ว เจริญรฤที่ 122*, น. 289.

²²⁷ Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 16e edition, (Paris: Montchrestien, 1999), pp. 201-205. อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ : แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ*, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2560), น. 151.

2.4.3 พรรคการเมืองมีวินัยที่เคร่งครัด

พรรคการเมืองเกิดจากกลุ่มการเมืองในอดีต และเมื่อมีการปฏิรูปก็เกิดเป็นพรรคการเมืองขึ้นมา การที่ระบบพรรคการเมืองอังกฤษเป็นระบบสองพรรค (dual-party system) และแต่ละพรรคก็มีลักษณะเป็นพรรคขนาดใหญ่ที่มีจำนวนสมาชิกสภาสามัญสังกัดเป็นจำนวนมากทำให้มีความแตกต่างหลากหลายในทางความคิด ภูมิหลัง และผลประโยชน์จำนวนมาก เนื่องจากแต่ละคนล้วนได้รับเลือกตั้งมาจากกลุ่มประชาชนที่มีลักษณะในทางสังคมวิทยาและมานุษยวิทยาที่แตกต่างกัน ส่งผลให้ความขัดแย้งภายในพรรคการเมืองของอังกฤษมีโอกาสเกิดขึ้นสูงกว่าพรรคการเมืองในประเทศประชาธิปไตยอื่น ๆ ที่มีระบบพรรคการเมืองและระบบการเลือกตั้งที่แตกต่างออกไป ในขณะที่ความสามัคคีและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของสมาชิกรัฐสภาเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะเป็นในการเลือกตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ทางการเมืองในฐานะฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล ทำให้องค์การในรัฐสภาของพรรคการเมืองในระบบกฎหมายอังกฤษจำเป็นที่จะต้องใช้ “วินัยพรรคการเมือง (party discipline)” เป็นกลไกในการควบคุมให้สมาชิกสภาสามัญของพรรคซึ่งอาจมีความเห็นต่อประเด็นทางการเมืองในบางเรื่องที่ไม่ตรงกันสามารถลงมติหรือดำเนินการในเรื่องดังกล่าวในแนวทางที่พรรคการเมืองต้องการได้อย่างราบรื่น²²⁸ และทำให้การเมืองมีเสถียรภาพด้วย

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ในช่วงเวลาที่มีความขัดแย้งในทางการเมืองสูง การมีวินัยพรรคการเมืองอาจจะใช้ไม่ได้ในทางความเป็นจริง อย่างกรณีที่อังกฤษจะออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป ในเวลานั้น นางเทรีซา เมย์ (Theresa May) ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและเป็นหัวหน้าพรรคอนุรักษนิยมซึ่งเป็นพรรคที่เป็นฝ่ายข้างมากในสภาสามัญ แต่ครั้งรัฐบาลเสนอข้อตกลงว่าด้วยการแยกตัวของอังกฤษออกจากสหภาพยุโรป (Brexit) เข้าสู่สภาสามัญ ปรากฏว่าสภาสามัญมีมติไม่เห็นชอบกับข้อตกลงดังกล่าว จากการประชุมสภาสามัญในวันที่ 16 มกราคม 2562 วันที่ 12 มีนาคม 2562 และวันที่ 29 มีนาคม 2562 โดยสมาชิกสภาสามัญพรรคอนุรักษนิยมบางส่วนได้ลงมติไม่เห็นชอบกับข้อตกลงดังกล่าวด้วย

²²⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการรักษาวินัยพรรคการเมืองและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2555), น. 104-105.

2.4.4 มีระบบคณะรัฐมนตรี

ในลักษณะพื้นฐานประการสำคัญของระบบรัฐสภา คือที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติสามารถใช้อำนาจของตนในการทำให้อีกฝ่ายพ้นจากตำแหน่งได้ โดยฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจทำให้ฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่งได้หากฝ่ายนิติบัญญัติไม่ให้ความไว้วางใจ ในขณะที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติพ้นจากตำแหน่งได้ด้วยการยุบสภา โดยการออกแบบกลไกนี้มีความประสงค์ต้องการให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีดุลอำนาจที่ใกล้เคียงกัน ไม่ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ในวิวัฒนาการระบบรัฐสภาของอังกฤษ มีเงื่อนไขที่สำคัญคือฝ่ายบริหารจะดำรงอยู่ได้ก็ต่อเมื่อได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายนิติบัญญัติ ผลจากเงื่อนไขนี้ทำให้เสียงส่วนใหญ่ของฝ่ายนิติบัญญัติ (ในสภาสามัญ) และฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นพวกเดียวกัน ผู้ที่ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารมักจะเป็นผู้ที่มีบทบาทหรือมีอิทธิพลในพรรค เช่น นายกรัฐมนตรีมักมาจากหัวหน้าพรรค จึงทำให้ฝ่ายบริหารได้คะแนนเสียงการลงคะแนนไปในทิศทางที่ตนต้องการได้ ประกอบกับอังกฤษมีเงื่อนไขที่สำคัญประการอื่นประกอบกัน เช่น การยึดถือวินัยพรรคการเมืองอย่างเคร่งครัดที่ทำให้พรรคการเมืองลงคะแนนไปในทิศทางเดียวกัน หากมีการลงคะแนนเสียงไปในทิศทางอื่นอาจจะส่งผลเสียต่อตนเองในอนาคต เช่น ถูกขับออกจากพรรค หรือไม่ส่งลงรับเลือกตั้งในคราวถัดไป เป็นต้น ในแง่นี้ เราจึงกล่าวได้ว่า ลักษณะเหล่านี้จึงเป็นลักษณะสำคัญของ “ระบบคณะรัฐมนตรี” (cabinet system) อันเป็นลักษณะพิเศษของระบบรัฐสภาอังกฤษ และด้วยเหตุนี้วอลเตอร์ แบทชีฮอต (Walter Bagehot) นักวารสารศาสตร์ชาวอังกฤษได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจ ในผลงานหนังสือ *The English Constitution* อันเลื่องชื่อ ว่า “สมรรถภาพที่แฝงเร้น” (efficient secret) ของรัฐธรรมนูญอังกฤษ คือ การหลอมรวมอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไว้เกือบสมบูรณ์ (nearly complete fusion) อันแตกต่างไปจากทฤษฎีโดยทั่วไปที่มีการแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกัน โดยสิ่งที่เชื่อมโยงให้เกิดการหลอมรวมนี้คือ “คณะรัฐมนตรี” ในแง่นี้อาจจะพอกล่าวได้ว่าคณะรัฐมนตรีคือกรรมการของฝ่ายนิติบัญญัติที่ได้รับเลือกให้เป็นฝ่ายบริหารนั่นเอง²²⁹

²²⁹ Walter Bagehot, *supra* note 190, p. 11.

2.4.5 นายกรัฐมนตรีมาจากพรรคเสียงข้างมากจากสภาสามัญ

ในระบบรัฐสภาในประเทศอังกฤษ นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล ไม่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง แต่มาจากการแต่งตั้งของกษัตริย์จากหัวหน้าพรรคที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาสามัญ และตามธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาสามัญ กษัตริย์จะทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนดังกล่าวขึ้น เพราะบุคคลดังกล่าวเป็นบุคคลที่ประชาชนไว้วางใจ กษัตริย์ไม่ได้ทรงมีอำนาจในการเลือกและแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีด้วยพระองค์เอง เพราะในการปฏิบัติงานนั้นนายกรัฐมนตรีจะรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภาสามัญซึ่งหมายถึงรับผิดชอบต่อประชาชน ไม่ได้รับผิดชอบต่อกษัตริย์ การให้กษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีขึ้นเนื่องจากกษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐ การแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งที่สำคัญรัฐธรรมนูญจะถวายพระราชอำนาจให้กษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งแต่ต้องแต่งตั้งตามเสียงข้างมากของสภา

2.4.6 รัฐมนตรีคนสำคัญมาจากสมาชิกสภาสามัญและเมื่อได้รับเลือกเป็นรัฐมนตรีแล้วก็ไม่พ้นจากการเป็นสภาสามัญ

รัฐมนตรีมาจากพรรคที่ได้เสียงข้างมากในสภาสามัญ และรัฐมนตรีคนสำคัญเป็นสมาชิกสภาสามัญ ส่วนสมาชิกสภาขุนนางก็สามารถเป็นรัฐมนตรีได้ แต่จะต้องเป็นไปตามกฎหมายคือ The Ministers of the Crown Act of 1937 และสมาชิกสภาสามัญจะไม่สูญเสียสถานะความเป็นสมาชิกสภาสามัญเมื่อได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี เพราะระบบรัฐสภาเป็นระบบที่ไม่ได้มีการแบ่งอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจากกันอย่างชัดเจน กล่าวคือมีแยกบุคลากรของรัฐสภาคือสมาชิกสภาสามัญกับรัฐมนตรีขาดจากกัน ต่างจากในระบบประธานาธิบดีและระบบฝรั่งเศส โดยในระบบรัฐสภาอังกฤษนั้นรัฐมนตรีจะเป็นผู้พิพากษาหรือสมาชิกสภาสามัญจะเป็นผู้พิพากษาไปพร้อมกันด้วยไม่ได้ แต่สมาชิกสภาสามัญเป็นรัฐมนตรีด้วยในเวลาเดียวกันได้ ไม่ได้ขัดแย้งกับหลักการขัดกันซึ่งตำแหน่งหน้าที่ (incompatibility) เพราะโดยธรรมชาติของระบบรัฐสภานั้นคณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินไปโดยความไว้วางใจของสภาสามัญ และผู้ที่แต่งตั้งหรือเลือกนายกรัฐมนตรีก็คือสภาสามัญ หลังจากนั้นนายกรัฐมนตรีก็จะไปเลือกรัฐมนตรี รัฐมนตรีซึ่งประกอบกันขึ้นเป็นคณะรัฐมนตรีก็จะบริหารราชการแผ่นดินไปโดยความไว้วางใจของสภาสามัญ ในแง่การดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาสามัญพร้อมกับการเป็นรัฐมนตรีนั้นจึงไม่ถือว่าขัดกัน

2.4.7 คณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินขึ้นอยู่กับความไว้วางใจของสภาสภาสามัญและสภาสภาสามัญมีการตรวจสอบการทำงานของคณะรัฐมนตรี

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งจากสภาสภาสามัญแล้ว นายกรัฐมนตรีจะต้องมีรัฐมนตรีเพื่อประกอบกันขึ้นเป็นคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน การทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินจะต้องรับผิดชอบต่อสภาสภาสามัญ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาสภาสามัญอยู่ตลอดเวลา ด้วยเหตุนี้ เมื่อใดก็ตามที่สภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีก็ต้องพ้นจากตำแหน่งไป

การตรวจสอบการทำงานของคณะรัฐมนตรีโดยสภาสภาสามัญอาจทำได้หลายประการ เช่น การอภิปราย การตั้งกระทู้ถาม และการตั้งกรรมาธิการ โดยทั่วไปแล้วฝ่ายข้างน้อยจะต้องมาเป็นฝ่ายค้าน ซึ่งในอังกฤษนี้จะมีการตั้งคณะรัฐมนตรีเงา (shadow cabinet) ขึ้นมาเพื่อพร้อมที่จะเป็นรัฐบาลได้เสมอ

2.4.8 นายกรัฐมนตรีและประมุขของรัฐสามารถใช้อำนาจร่วมกันยุบสภาสามัญได้

โดยปกติแล้วอำนาจในการยุบสภาสามัญในทางแบบพิธีเป็นของประมุขของรัฐ โดยกษัตริย์อังกฤษจะมีประกาศให้ยุบสภาสามัญ แต่ในทางเนื้อหาหรือในแง่ของการริเริ่มเป็นอำนาจของหัวหน้ารัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรี กษัตริย์จะไม่สามารถทรงริเริ่มการยุบสภาสามัญด้วยพระองค์เองได้ เพราะกษัตริย์ทรงเป็นกลางในทางการเมืองและทรงอยู่พ้นไปจากการเมือง กษัตริย์จะทรงยุบสภาสามัญได้ก็ต่อเมื่อมีการเสนอเรื่องขึ้นไปเท่านั้น แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันการยุบสภาต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของพระราชบัญญัติวาระการดำรงตำแหน่งในรัฐสภา ค.ศ. 2011 (Fixed-term Parliaments Act 2011) ที่สามารถยุบสภาแล้วจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ก็ต่อเมื่อ (1) สมาชิกสภาสามัญอย่างน้อยจำนวน 2 ใน 3 ลงมติเห็นชอบให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือ (2) สมาชิกสภาสามัญลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีและไม่สามารถหาคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ให้สภาสามัญให้ความเห็นชอบได้ภายใน 14 วัน

2.4.9 ประมุขของรัฐไม่มีอำนาจในทางการเมืองหรือมีอำนาจในทางการเมืองน้อย

ปัจจุบันกษัตริย์ของอังกฤษไม่มีอำนาจในทางการเมือง เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้กษัตริย์ไม่ต้องรับผิดชอบในทางการเมืองแต่อย่างใด (The King can do no wrong) แต่ในทางกฎหมาย กษัตริย์ยังคงมีอำนาจ (royal prerogative) ในเรื่องที่มีความสำคัญ ๆ เช่น การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ข้าราชการระดับสูง การพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ การประกาศใช้พระราชบัญญัติ การยุบสภาสามัญ การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ (แต่ธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญ

ในปัจจุบันกษัตริย์จะไม่ทรงใช้อำนาจนี้) เป็นต้น แต่ในทางความเป็นจริงแล้ว กษัตริย์ไม่ได้ใช้อำนาจดังกล่าวนั่นเอง แต่เป็นการใช้อำนาจของผู้ทรงอำนาจขององค์กรทางการเมืองต่าง ๆ ที่ทำภายใต้พระปรมาภิไธยของกษัตริย์ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่มาของคำกล่าวที่ว่า กษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐ ทรงปกเกล้า แต่ไม่ได้ทรงปกครอง (the King reigns but does not govern - la Roi règne, mais ne gouverne pas)²³⁰

2.5 บทสรุปและข้อความส่งท้าย

เราจะเห็นว่าในบทนี้นั้น ผู้เขียนมุ่งอธิบายเพื่อชี้ให้เห็นว่าการปกครองที่ชื่อว่าระบบรัฐสภา (parliamentary system) นั้น เดิมทีหาได้เกิดขึ้นเพราะทฤษฎีหรือหลักการอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ แต่เกิดจากพัฒนาการแต่ละช่วงเวลาจนมีความลงตัวเป็นระบบรัฐสภา (history parliamentary system) ส่วนทฤษฎี (theory) หรือข้อความคิด (concept) ทางกฎหมายที่ได้รับการยอมรับในสากล อังกฤษพึงยอมรับและนำมาประยุกต์ดัดแปลงในสถาบันการเมืองของอังกฤษหลังจากทศวรรษ 1990 มา²³¹ นอกจากนี้ยังเป็นที่ยอมรับกันว่า อังกฤษเป็นประเทศที่เป็นต้นแบบดั้งเดิมของการปกครองระบบรัฐสภา (parliamentary classic system) และมีวิวัฒนาการในเรื่องนี้มาอย่างยาวนาน อันเริ่มมาจากการเริ่มมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาขึ้นในช่วงแรก ๆ จนกลายเป็นองค์กรที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของกษัตริย์ มิเพียงเท่านั้น รัฐสภายังได้พัฒนาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบการจัดเก็บภาษีและมีการนำผู้ที่มีส่วนได้เสียในการเสียภาษีเข้ามาเป็นสมาชิกรัฐสภาด้วย จากนั้นรัฐสภาได้แยกออกเป็นสองสภา คือสภาขุนนางซึ่งเป็นสภาที่มีอยู่แล้วแต่เดิมกับสภาสามัญ ถึงตรงนี้มีข้อสังเกตว่า อำนาจของรัฐสภาจะมีมากหรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับพระบารมีของกษัตริย์ ถ้ากษัตริย์มีบารมีมากและมีพระราชอำนาจมากก็จะทำให้อำนาจของรัฐสภาน้อย ในทางกลับกันถ้ากษัตริย์อ่อนแอก็จะทำให้อำนาจของรัฐสภามีมากขึ้น วิวัฒนาการของรัฐสภา (โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาสามัญ) จึงเป็นเรื่องราวแห่งการต่อสู้ระหว่างกษัตริย์และรัฐสภา

²³⁰ ดู Vernon Bogdanor, *supra* note 184, pp. 1-41.

²³¹ ดู ชัช ขำเพชร, “การแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญอังกฤษภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2005,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), น. 125-166.

จนในที่สุดรัฐสภามีอำนาจเหนือกษัตริย์ พร้อมกับได้สถาปนาหลักอำนาจสูงสุดในทางนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภา ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของอังกฤษขึ้นมา

รัฐสภานอกจากทำหน้าที่ในการนิติบัญญัติหรือการตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับแล้วหน้าที่ประการสำคัญของรัฐสภาอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของระบบรัฐสภา คือหน้าที่ในการให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีผู้ทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจากเดิมที่ต้องรับผิดชอบต่อกษัตริย์เพียงอย่างเดียว ต่อมามีการเปลี่ยนแปลงให้ต้องรับผิดชอบต่อสภา เมื่อคณะรัฐมนตรีต้องบริหารราชการแผ่นดินด้วยความไว้วางใจจากสภาลดเวลา จึงเกิดหลักความรับผิดชอบในทางการเมืองตามมาคือ ถ้ารัฐสภา (ในที่นี้คือสภาสามัญ) ไม่ให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีแล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องพ้นจากตำแหน่งไป ในขณะเดียวกันนายกรัฐมนตรีสามารถร้องขอให้ประมุขของรัฐ (กษัตริย์) ทรงยุบสภาตามเงื่อนไขในกฎหมายรัฐธรรมนูญเพื่อให้ประชาชนได้เป็นผู้ตัดสินใจในทางการเมือง ทั้งหมดนี้จึงเป็นบทสรุปของวิวัฒนาการระบบรัฐสภา

จากวิวัฒนาการที่เกิดขึ้นของอังกฤษที่เป็นต้นแบบของระบบรัฐสภาเช่นนี้ ทำให้เกิดลักษณะของระบบรัฐสภา 3 ประการ คือ (1) ฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายบริหารแบบอำนาจคู่ กล่าวคือฝ่ายบริหารประกอบด้วยประมุขของรัฐ (พระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดี) และคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง ส่วนประมุขของรัฐนั้นโดยหลักแล้วจะไม่มีอำนาจในทางการเมือง มีเพียงหน้าที่ในทางพิธีการเท่านั้น (2) ฝ่ายบริหารอาจใช้กลไกตามรัฐธรรมนูญในการยุบสภาได้ และ (3) คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภา ลักษณะทั้ง 3 ประการของระบบรัฐสภานี้เป็นเครื่องมือที่จะเป็นเกณฑ์พิจารณาว่าการปกครองของรัฐใดรัฐหนึ่งหรือประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นระบบรัฐสภาหรือไม่ ถ้ามีลักษณะครบทั้ง 3 ประการนี้ก็ถือว่าเป็นการปกครองนั้นเป็นระบบรัฐสภา

เมื่อระบบรัฐสภามีวิวัฒนาการขึ้นในประเทศอังกฤษแล้ว เราจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบว่าในปัจจุบันนี้ อังกฤษมีระบบรัฐสภาอย่างไร เราอาจเรียกระบบรัฐสภาของอังกฤษว่าเป็นระบบรัฐสภาในประเทศต้นแบบ จากการศึกษาพบว่าประเทศอังกฤษมีฝ่ายบริหารที่ประกอบไปด้วยพระมหากษัตริย์และคณะรัฐมนตรี โดยพระมหากษัตริย์ไม่มีพระราชอำนาจในทางการเมือง เพราะถูกจำกัดโดยหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติที่มีค่าบังคับเป็นรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีในทางรัฐธรรมนูญ และธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญ ส่วนคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรีสามารถกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาตามเงื่อนไขทางรัฐธรรมนูญได้ นอกจากนี้ สภาสามัญยังสามารถอภิปรายแล้วลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีได้

เราจะเห็นได้ว่า ระบบรัฐสภาที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษนี้เป็นระบบรัฐสภาที่เกิดขึ้นจากพัฒนาการในทางประวัติศาสตร์อย่างค่อยเป็นค่อยไป ไม่ได้เกิดขึ้นโดยการปฏิวัติเหมือนดังที่เกิดขึ้นในฝรั่งเศส จึงทำให้ระบบรัฐสภาของอังกฤษสามารถหยั่งรากลึกลงไปในสังคมอังกฤษได้ และมีผลผลิตที่ถือว่าเป็นลักษณะเฉพาะของอังกฤษโดยเฉพาะ เช่น หลักอำนาจสูงสุดในทางนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภา การมีพรรคการเมืองสองพรรค การมีวินัยพรรคการเมืองอย่างเคร่งครัด เป็นต้น ซึ่งลักษณะเหล่านี้เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดระบบรัฐสภาอังกฤษขึ้นในปัจจุบัน

มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่า แม้ระบบรัฐสภาอังกฤษจะมีวิวัฒนาการเกิดขึ้นโดยเอกเทศที่ไม่ได้รับเข้าหลักการหรือทฤษฎีทางกฎหมายจากประเทศใดประเทศหนึ่งก็ตาม แต่ในช่วงหลังนี้ อังกฤษก็ไม่สามารถปฏิเสธหลักการหรือทฤษฎีอันเป็นที่ยอมรับในทางสากลได้ เช่น หลักการแบ่งแยกอำนาจ ที่แม้โดยเริ่มต้นจะเกิดขึ้นจากความเข้าใจผิดของมองเตสกีเออ แต่ท้ายที่สุดหลักการนี้ก็กลับมามีอิทธิพลต่อการจัดโครงสร้างสถาบันทางการเมืองในอังกฤษ ซึ่งอังกฤษเองก็ต้องคำนึงถึงหลักการต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมภายนอกด้วย มิพักที่จะต้องกล่าวถึงหลักการทางรัฐธรรมนูญที่ได้รับการยอมรับในทางสากล ก็ได้รับการยอมรับในอังกฤษในราวทศวรรษ 1990 เป็นต้นมาด้วย

เพราะฉะนั้น ระบบรัฐสภาที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ จึงเป็นระบบรัฐสภาที่มีลักษณะเป็นพลวัตร (resilient) คือนอกจากจะมีการรักษาหลักการหรือโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของระบอบรัฐธรรมนูญบางอย่างเอาไว้ ในขณะเดียวกันก็ยังมีพัฒนาการไปตามแต่ละยุคสมัยเพื่อให้เข้ากับสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม หรือคุณค่าที่ได้รับการยอมรับกันทั่วไป โดยไม่สละตนอยู่กับที่ และถูกท้าทายตามกาลสมัย เช่น อังกฤษได้เผชิญกับลักษณะของการทำให้เป็นระบบประธานาธิบดี (presidentialisation) ที่อำนาจบริหารราชการแผ่นดินรวมศูนย์อยู่ที่นายกรัฐมนตรีอันคล้ายคลึงกับประธานาธิบดีในระบบประธานาธิบดี อันเห็นได้จากการเลือกตั้งที่มีความมุ่งหมายเพื่อเลือกบุคคลมาเป็นนายกรัฐมนตรีมากกว่าการเลือกผู้แทนราษฎรเข้าป็นั่งในสภา²³² หรือกรณีของสภาขุนนางที่มีอำนาจลดน้อยลงหรือมีความเป็นประชาธิปไตยตามคุณค่าในทางสากลมากยิ่งขึ้น หรือแม้หลักอำนาจสูงสุดในทางนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภา (parliamentary supremacy) ที่ถูกท้าทายภายหลังจากการที่อังกฤษเข้าร่วมเป็นรัฐสมาชิกสหภาพยุโรป (European Union: EU)²³³ แม้ต่อมาอังกฤษจะออก

²³² ดู Michael Foley, *The British Presidency*, (Manchester: Manchester University Press, 2000), pp. 205-239.

²³³ ดู นววรรณ สุนทรวิชัย, “ข้อจำกัดของหลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภาอังกฤษ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556).

จากการเป็นรัฐสมาชิกแล้ว หลักอำนาจสูงสุดในทางนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภาจะยังกลับมาดำรงเป็นหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษต่อไปหรือไม่ หรือจะต้องถูกปรับเปลี่ยน เรื่องเหล่านี้ควรมีการติดตามและมีการศึกษาต่อไป

สิ่งที่สมควรตั้งเป็นประเด็นปัญหาต่อไปสืบเนื่องจากปัญหาหลักของวิทยานิพนธ์ที่ว่า ระบบรัฐสภามีความเป็นสากลหรือไม่คือ เมื่อระบบรัฐสภาได้ถูกนำไปใช้ในประเทศอื่น ๆ นอกจากประเทศอังกฤษ ประเทศต่าง ๆ เหล่านั้นมีรูปแบบหรือลักษณะที่เกิดขึ้นเหมือนกันกับของประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศต้นแบบดั้งเดิมของระบบรัฐสภา (parliamentary classic system) หรือไม่ มีการแก้ไขดัดแปลงหรือไม่ การแก้ไขดัดแปลงนั้นเกิดขึ้นมาจากปัจจัยทางการเมืองใดบ้าง เมื่อนำไปใช้ในประเทศต่าง ๆ เหล่านั้น ระบบรัฐสภาประสบความสำเร็จหรือไม่ หรือหากเกิดปัญหาที่เกิดจากระบบรัฐสภา ประเทศต่างๆ เหล่านั้นมีวิธีการในการแก้ไขปัญหาคือเป็นลักษณะเฉพาะของตนหรือไม่ อย่างไร ในบทถัดไปจะเป็นการอธิบายขยายความระบบรัฐสภาในประเทศต่างๆ ซึ่งจะนำความรู้ที่ได้จากการศึกษามาตอบคำถามตามที่ตั้งไว้เป็นประเด็นในข้างต้น ตลอดจนสามารถตอบคำถามหลักที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้แสวงหาคำตอบ

บทที่ 3

ระบบรัฐสภาในประเทศฝรั่งเศส เยอรมนี และญี่ปุ่น

3.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้น

ระบบรัฐสภาถือกำเนิดขึ้นที่ประเทศอังกฤษ และมีความต่อเนื่องมาตามยุคสมัยเรื่อยมา อาจกล่าวได้ว่า ระบบรัฐสภาทำให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง และเป็นระบอบที่สร้างความเจริญให้แก่ประเทศอังกฤษ ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้อิทธิพลในการปกครองระบบรัฐสภาได้แผ่ขยายเข้าไปในประเทศต่าง ๆ จนมีการจัดโครงสร้างสถาบันทางการเมืองให้เป็นระบบรัฐสภาขึ้นมามากมาย โดยอาจมีการเรียกกันว่าระบบรัฐสภาแบบใหม่ (modern parliamentary system) หรือระบบรัฐสภาประยุกต์ (applied parliamentary system) ซึ่งต่างก็มีฐานมาจากประเทศอังกฤษนั่นเอง

มองเตสกีเออ (Montesquieu) นักกฎหมายมหาชนชาวฝรั่งเศส เป็นคนแรก ๆ ที่เป็นผู้พบเจอกับการปกครองอังกฤษและนำมาวิเคราะห์สังเคราะห์จนเป็นหลักการทางกฎหมายมหาชน ซึ่งหลักการทางกฎหมายมหาชนนี้ได้กลายเป็นหลักการที่ถือว่าเป็นสาระสำคัญในการจัดโครงสร้างสถาบันทางการเมืองของรัฐและได้รับความนิยมมาจนถึงปัจจุบัน โดยหลักการเช่นนี้คือ “หลักการแบ่งแยกอำนาจ” ซึ่งหลักการแบ่งแยกอำนาจนี้ปรากฏในหนังสือ “จิตวิญญาณแห่งกฎหมาย” (L’Esprit des Lois) อันเป็นผลมาจากการที่มองเตสกีเออไปพำนักที่ประเทศอังกฤษในระหว่าง ค.ศ. 1729 - 1731 ซึ่งในระหว่างที่ไปพำนักที่อังกฤษนั้น มองเตสกีเออได้สังเกตความสัมพันธ์ของข้อเท็จจริงทางการเมืองของอังกฤษและยังได้กล่าวยกย่องประเทศอังกฤษว่าเป็นประเทศที่มีเสรีภาพทางการเมืองมากที่สุด ที่เป็นเช่นนี้เพราะประเทศอังกฤษมีหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ไปยังองค์กรต่าง ๆ ไม่มีองค์กรหนึ่งองค์กรใดที่จะมีอำนาจโดยเด็ดขาดบีบบังคับประชาชนได้ เสรีภาพของประชาชนจะมีไม่ได้เลยหรือน้อย ถ้าหากอำนาจเหล่านี้ไปรวมอยู่ที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเพียงคนเดียว หรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียงองค์กรเดียวดังเช่นในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์¹

แม้ความเห็นของมองเตสกีเออที่เห็นว่าประเทศอังกฤษมีหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ดีที่สุด จะได้รับการโต้แย้งว่าเป็นความเข้าใจผิดอย่างยิ่งเพราะอังกฤษไม่มีการแบ่งแยกอำนาจก็ตาม

¹ อมร จันทรสมบูรณ์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2525), น. 63-64.

แต่ความเห็นดังกล่าวกลับมีอิทธิพลต่อแนวความคิดทางการเมืองของผู้ซึ่งถูกกดขี่โดยระบอบสมบูรณาสิทธิราชย์ในประเทศอื่น ๆ ในยุโรป รวมถึงอเมริกาด้วย² ความคิดทางการเมืองเช่นนี้ส่งผลต่อการออกแบบระบอบการปกครองตลอดถึงการจัดโครงสร้างสถาบันทางการเมือง เราอาจอธิบายสิ่งเหล่านี้ได้ด้วยข้อความคิด “การรับเข้ากฎหมาย” (the reception of law)

การรับเข้ากฎหมาย³ เป็นการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบที่มุ่งทำการศึกษาความเข้าใจพลวัตอันซับซ้อนของการถ่ายโอนกฎหมายข้ามพรมแดนอันทำให้ระบบกฎหมายมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงตนเอง⁴ จุดเริ่มต้นในเรื่องนี้มาจาก อัลัน วัตสัน (Alan Watson) นักวิชาการชาวสก็อตแลนด์ด้านกฎหมายเปรียบเทียบ ได้เสนอทฤษฎีการรับเข้ากฎหมาย (legal transplants) โดยเห็นว่ากฎหมายเอกชนในโลกตะวันตกนั้นมีรากฐานมาจากการปลูกถ่ายกฎหมายในลักษณะการถ่ายโอนเคลื่อนย้ายกฎเกณฑ์ทางกฎหมายจากระบบกฎหมายหนึ่งไปยังอีกระบบกฎหมายหนึ่ง แม้จะมีสภาพทางสังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน⁵ เช่นเดียวกับการปลูกถ่ายอวัยวะในร่างกายคนหนึ่งไปยังอีกคนหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม แนวความคิดของวัตสันนี้ได้รับการถูกโต้แย้งจากปีแอร์ เลอกรอง (Pierre Legrand) ว่าการถ่ายกฎหมายหรือการหยิบยืมกฎหมายเป็นสิ่งที่

² ชาญชัย แสงวงศ์ดี, กฎหมายมหาชน : วิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2563), น. 263.

³ เฉพาะส่วนเรื่องการรับเข้ากฎหมายที่จะกล่าวดังต่อไปนี้ ผู้เขียนสรุปมาจาก มุนินทร์ พงศาปาน, “การรับเข้ากฎหมายต่างประเทศ,” ใน 60 ปี ดาราวรร : รวมบทความวิชาการ เนื่องในโอกาส 60 ปี รองศาสตราจารย์ ดร.ดาราวรร ธีระวัฒน์ดาราวรร, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น. 185-210. ; ปูนเทพ ศิริบุษย์, “สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ” ใน กฎหมายรัฐธรรมนูญไทย : การกลายพันธุ์ของความคิดทางรัฐธรรมนูญที่รับเข้าจากต่างประเทศ? : รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), น. 64-67.

⁴ Vlad Perju, “Constitutional Transplants, Borrowing, and Migrations,” in The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, ed. Michel Rosenfeld and András Sajó (Oxford: Oxford University Press, 2012), p. 1305.

⁵ ดู Alan Watson, Legal Transplants: An Approach to Comparative Law, 2nd edn (Georgia: University of Georgia Press, 1993).

เป็นไปได้⁶ เพราะกฎหมายเป็นผลผลิตทางวัฒนธรรมของสังคมใดสังคมหนึ่งซึ่งไม่อาจใช้ได้ในอีกสังคมหนึ่ง เพราะแต่ละสังคมนั้นต่างมีสภาพสังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายไม่สามารถเคลื่อนที่ไปจากสังคมหนึ่งไปยังอีกสังคมหนึ่งได้โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลง

ถึงแม้แนวความคิดการรับเข้ากฎหมายนี้จะมีผู้เห็นด้วยและมีผู้คัดค้านก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วต่างเป็นที่ทราบกันดีว่า มีการรับเข้าข้อความคิดทางกฎหมายจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งอยู่เสมอ แม้ว่าข้อความคิดทางกฎหมายนั้นจะเป็นกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายเอกชนก็ตาม⁷ ข้อความคิดทางรัฐธรรมนูญก็มีลักษณะเป็นการถ่ายทอดจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งเช่นกัน ดังคำกล่าวของ โรเบิร์ต กูดวิน (Robert Goodwin) ที่ว่า “หากอ่านบรรดาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญประเทศต่างๆ แล้ว ย่อมสังเกตได้อย่างชัดเจนว่าถ้อยคำในภาษานั้นมีความเหมือนกันมาก และหากไปอ่านประวัติศาสตร์การจัดทำรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศก็ย่อมจะพบได้อย่างชัดเจนว่ามีการจงใจหรือหยิบยืมความคิดจากที่อื่นมาอย่างมาก”⁸

เมื่อเป็นเช่นนั้น แนวความคิดการปกครองระบบรัฐสภาก็มีลักษณะเช่นเดียวกันกับแนวความคิดในทางกฎหมายอย่างอื่น คือมีการรับเข้าและนำไปใช้ในประเทศต่าง ๆ กันอย่างหลากหลาย ด้วยเหตุนี้ เพื่อเป็นการตอบคำถามหลักของวิทยานิพนธ์ที่ว่าระบบรัฐสภามีลักษณะความเป็นสากลหรือไม่จึงสมควรตั้งเป็นประเด็นไว้ ณ ที่นี้คือ เมื่อระบบรัฐสภานำไปใช้ในประเทศต่าง ๆ แล้ว ระบบรัฐสภาในประเทศนั้น ๆ มีความเหมือนหรือแตกต่างกับประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศแม่แบบระบบรัฐสภาหรือไม่ มีการนำระบบรัฐสภาจากประเทศต้นแบบมาดัดแปลงหรือไม่ ประเทศนั้น ๆ มีรายละเอียดเกี่ยวกับระบบรัฐสภาว่าอย่างไร การปกครองระบบรัฐสภาในประเทศนั้นประสบผลสำเร็จหรือไม่ ฯลฯ ซึ่งการที่จะตอบคำถามตามประเด็นที่ตั้งไว้นี้ได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาเข้าไปในรายละเอียดของระบบรัฐสภาในแต่ละประเทศ

⁶ ดู Pierre Legrand. “The Impossibility of Legal Transplants,” Maastricht Journal of European and Comparative Law, vol. 4, no. 2, p. 111-124 (1997).

⁷ Vlad Perju, *supra* note 4, p. 1305.

⁸ Robert Goodwin, “Designing Constitutions: The Political Constitution of a Mixed Commonwealth,” in Constitutionalism in Transformation : European and Theoretical Perspectives, ed. Richard Bellamy and Dario Castiglione (New Jersey: Blackwell Publishers, 1996), p. 223.

ในการศึกษาประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาที่นอกเหนือจากประเทศอังกฤษนั้น ผู้เขียนได้เลือกทำการศึกษาระบบรัฐสภาในประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากทั้งสามประเทศนี้มีความน่าสนใจเนื่องจากประสบความสำเร็จในการนำระบบรัฐสภาไปใช้ในการจัดโครงสร้างสถาบันทางการเมือง และมีลักษณะอันเป็นจุดเด่นที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่เป็นสาธารณรัฐมีประธานาธิบดีเป็นประมุข มีรูปของรัฐเป็นรัฐเดี่ยว และมีการนำระบบรัฐสภาไปใช้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับ ประเทศเยอรมนีเป็นประเทศที่เป็นสาธารณรัฐมีประธานาธิบดีเป็นประมุข และมีรูปของรัฐเป็นสหพันธรัฐ (รัฐรวม) อันประกอบด้วยมลรัฐต่าง ๆ มารวมกัน และประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (ญี่ปุ่นเรียกพระมหากษัตริย์ว่าพระเจ้าจักรพรรดิ) มีรูปของรัฐเป็นรัฐเดี่ยว และตั้งอยู่ในทวีปเอเชีย (เช่นเดียวกันกับประเทศไทย) แม้ทั้งสามประเทศนี้จะมีความแตกต่างกัน แต่ก็ใช้ระบบรัฐสภาเหมือนกัน ซึ่งในการศึกษาระบบรัฐสภาของแต่ละประเทศนี้จะเป็นการศึกษาในส่วนที่เป็นรายละเอียด โดยเริ่มต้นจากประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น ตามลำดับ

3.2 ระบบรัฐสภาในประเทศฝรั่งเศส

3.2.1 ข้อความเบื้องต้น

ฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีประวัติศาสตร์การเมืองแตกต่างจากประเทศอังกฤษเป็นอย่างมาก เพราะเหตุว่าประเทศอังกฤษนั้นมีประวัติศาสตร์การเมืองที่ยาวนานและมีความค่อยเป็นค่อยไปตามแต่ละยุคแต่ละสมัย ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศสนั้น เป็นประเทศที่ผ่านระบอบการปกครองมาหลายระบอบ มีประวัติศาสตร์การเมืองที่โหดโผน ผ่านการลองผิดลองถูก ผ่านการนองเลือด ผ่านความเจริญ ผ่านความเสื่อมมากมายหลายประการ⁹ เรื่อยมาจนถึงยุคสมัยปัจจุบันคือสมัยสาธารณรัฐที่ 5 ในสาธารณรัฐที่ 5 ที่มีการปกครองระบบรัฐสภานี้ เป็นผลมาจากการออกแบบโครงสร้างสถาบันการเมือง อันเป็นการนำประสบการณ์ที่มีผลสืบเนื่องจากการพัฒนาการทาง

⁹ ในแง่รูปของรัฐ ฝรั่งเศสเคยเป็นราชอาณาจักร (royaume) สาธารณรัฐ (république) จักรวรรดิ (empire) เป็นต้น ส่วนในแง่การปกครอง ฝรั่งเศสเคยเป็นระบบประธานาธิบดี (régime présidentiel) ระบบรัฐสภา (régime parlementaire) ระบบคณะอำนาจการ (la directoire) ระบบกงสุล (le consulat) เป็นต้น

ประวัติศาสตร์ที่มีความแตกหักไปจากระบบเดิม¹⁰ โดยเฉพาะในช่วงสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 มาเป็นข้อพิจารณา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การปกครองในสาธารณรัฐที่ 5 ไม่ได้เกิดมาในสุญญากาศ แต่เป็นปฏิกิริยาที่ตอบโต้หรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 นั้นเอง ด้วยเหตุนี้ เพื่อความต่อเนื่องในการทำความเข้าใจระบบรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศสในสาธารณรัฐที่ 5 จึงควรทำความเข้าใจระบบรัฐสภาในสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 ด้วย ดังนี้

สาธารณรัฐที่ 3 เกิดขึ้นจากความประสงค์ที่ไม่ได้ตั้งใจให้เป็นสาธารณรัฐตั้งแต่แรก เมื่อฝรั่งเศสแพ้ปรัสเซียในสงครามฝรั่งเศส-ปรัสเซีย (Franco-Prussian War) และพระเจ้านโปเลียนที่ 3 (Napoléon III) ถูกจับตัวไป นำมาซึ่งการล่มสลายของจักรวรรดิฝรั่งเศสที่ 2 (Second Empire Français) เสียอย่างมากในทางการเมืองของฝรั่งเศสต้องการจะนำไปสู่ระบอบกษัตริย์ อันเห็นได้จาก สมาชิกสภาที่ถูกเลือกตั้งมาเพื่อยุติสงครามต่างเป็นพวกนิยมกษัตริย์ทั้งสิ้น และสภาพดังกล่าวได้ลงมติ โดยเสียงข้างมากว่าจะเป็นระบอบกษัตริย์ ซึ่งในขณะนั้นมี 3 ราชวงศ์ที่จะสามารถเป็นกษัตริย์ได้ โดยราชวงศ์โปนาปาด (Maison de Bonaparte) ที่เพิ่งถูกล้มไป แต่สภาไม่ได้เลือกแต่อย่างใด ทำให้อุสตาซเลือกเอาราชวงศ์บูร์บง (Maison de Bourbon) ที่มีก็อง เดอ ชงบอร์ด (Comte de Chambord) ที่ดูแก่ที่สุดและสงบเสงี่ยมที่สุดมาเป็นกษัตริย์ ในการนี้จึงมีการเตรียมการที่จะให้ก็อง เดอ ชงบอร์ด ครองราชย์เป็นกษัตริย์ แต่ปรากฏว่าก็อง เดอ ชงบอร์ดทำให้คนเปลี่ยนใจ เพราะมีนิสัยหัวรั้นดื้อดึงและมาจุกจิกเรื่องที่ไม่เป็นสาระสำคัญ คือจะให้มีการนำธงของราชวงศ์บูร์บง นำขบวนราชรถแทนธงสามสีซึ่งถูกใช้มาต่อเนื่องตั้งแต่มีการปฏิวัติ ค.ศ. 1789 แล้ว แต่คนส่วนใหญ่ในเวลานั้นเห็นควรใช้ธงสามสี ซึ่งทำให้มีการเจรจากันเป็นเวลานานเป็นผลให้คนที่เปื้อนฝ่ายนิยมกษัตริย์เกิดความเบื่อหน่าย จนสมาชิกสภาเห็นควรว่าไม่ควรอัญเชิญให้ก็อง เดอ ชงบอร์ด เป็นกษัตริย์ แม้ก่อนหน้านั้นสภาของฝรั่งเศสเห็นควรว่าจะใช้ระบอบกษัตริย์ก็ตาม แต่ครั้งจะอัญเชิญบุคคลอื่นมาเป็นกษัตริย์ก็ยังไม่ได้ เนื่องจากก็อง เดอ ชงบอร์ด เป็นรัชทายาทมีสิทธิในราชสมบัติดีกว่าบุคคลอื่น เพราะฉะนั้น ในการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ (รัฐธรรมนูญที่ใช้ในสาธารณรัฐที่ 3) สภาจึงลงมติด้วยเสียง

¹⁰ ดู วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “ข้อพิจารณาโดยสังเขปเกี่ยวกับการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญในบริบทของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน 2475,” ใน *Democracy, constitution and human rights : รวมบทความวิชาการในวาระ 70 ปี วรวิทย์ กนิษฐเสน*, บรรณาธิการโดย อิงเวอร์ เอบเซน (Ingwer Ebsen) ดิค เอเลอร์ส (Dirk Ehlers) และเฮนนิ่ง กลาแซร์ (Henning Glaser) (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ความเป็นเลิศด้านนโยบายสาธารณะและธรรมาภิบาล เยอรมัน-อุษาคเนย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561), น. 135-136.

ข้างมาก 353 เสียงต่อ 352 เสียงซึ่งชนะกันเพียงเสียงเดียวให้ฝรั่งเศสเป็นสาธารณรัฐไปชั่วคราว (แม้สมาชิกส่วนใหญ่ในสภาเป็นฝ่ายนิยมให้มกษัตริย์) เพื่อรอให้กึ่ง เดอ ชงบอร์ด ตายไปเสียก่อน จึงจะกลับมาใช้ระบบกษัตริย์เหมือนเดิม¹¹ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญในสาธารณรัฐที่ 3 จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความยืดหยุ่น เมื่อมีความยืดหยุ่นจึงทำให้รัฐธรรมนูญมีระยะเวลาที่ใช้ได้ยาวนาน

สาธารณรัฐที่ 3 ของฝรั่งเศสนั้น เป็นช่วงระยะเวลายาวนานมากกว่า 70 ปี คือตั้งแต่ ค.ศ. 1870-1940 โดยในช่วงเวลานั้นไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายรวมอยู่ในเอกสารฉบับเดียวกัน หากแต่อยู่ในกฎหมายต่าง ๆ 3 ฉบับซึ่งถูกจัดทำขึ้นในปี ค.ศ. 1875 โดยเรียกเป็นภาษาฝรั่งเศสว่า Lois constitutionnelles de 1875 มีดังต่อไปนี้

1. รัฐบัญญัติลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1875 เกี่ยวกับการจัดระเบียบอำนาจสถาบันของรัฐ (Loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics)
2. รัฐบัญญัติลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1875 เกี่ยวกับการจัดระเบียบอำนาจวุฒิสภา (Loi du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat)
3. รัฐบัญญัติลงวันที่ 16 กรกฎาคม ค.ศ. 1875 เกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันของรัฐ (Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics)

ต่อมารัฐธรรมนูญอันมีสถานะเป็นรัฐธรรมนูญเหล่านี้ได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมใน ค.ศ. 1879 และ ค.ศ. 1884¹²

รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1875 ได้กำหนดโครงสร้างสถาบันทางการเมืองให้เป็นระบบรัฐสภาขึ้น แต่เป็นระบบรัฐสภาที่แตกต่างจากประเทศอังกฤษ คือเป็นระบบรัฐสภาภายใต้รัฐที่เป็นสาธารณรัฐที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุข โดยฝ่ายนิติบัญญัติมีองค์กรที่ทำหน้าที่มี 2 สภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร (Chambre des députés) และวุฒิสภา (Sénat) ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 599 คนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ในขณะที่วุฒิสภามีสมาชิก 300 คน มาจากการเลือกตั้งจากหน่วยการปกครองต่าง ๆ (départements) และอาณานิคม (colonies) 225 คน

¹¹ ดู ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), น. 287-288.

¹² รายละเอียดและบทวิเคราะห์เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญในสาธารณรัฐที่ 3 โดยละเอียด ดู Karl Loewenstein, "The Demise of the French Constitution of 1875," The American Political Science Review. Vol. 34, No. 5, pp. 867-895 (October. 1940).

และอีก 75 คนได้รับการเลือกตั้งจากสภาสมัชชาแห่งชาติ ส่วนฝ่ายบริหารนั้นประกอบไปด้วย 2 ส่วน คือ ประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรี ประธานาธิบดี (the President of the Republic) มาจากการเลือกตั้งจากรัฐสภาด้วยเสียงข้างมาก (absolute majority) และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และสามารถเป็นต่อได้อีก 1 วาระ ประธานาธิบดีมีอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร และรัฐมนตรี บังคับใช้กฎหมาย เป็นผู้นำกองทัพ เป็นผู้จัดการในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นผู้เจรจาและให้การอนุมัติสนธิสัญญาที่ทำกับประเทศอื่น เป็นผู้เสนอกฎหมาย และมีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร¹³ และประธานาธิบดีไม่ต้องมีความรับผิดชอบใด ๆ เลย (เว้นแต่ความผิดในการทรยศต่อชาติ) เพราะการกระทำทุกอย่างของประธานาธิบดีจะต้องมีรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบแทน¹⁴ ในส่วนของคณะรัฐมนตรีนั้น คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ ซึ่งมีที่มาจากประธานาธิบดีแต่งตั้งและประธานาธิบดีสามารถถอดถอนได้ด้วย เมื่อประธานาธิบดีเลือกนายกรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีจะคัดเลือกบุคคลต่าง ๆ เพื่อประกอบกันขึ้นเป็นคณะรัฐมนตรี และเสนอเรื่องให้ประธานาธิบดีแต่งตั้ง แต่ในทางปฏิบัตินั้น การที่ประธานาธิบดีจะแต่งตั้งหรือถอดถอนคณะรัฐมนตรีจะต้องมาจากสภาผู้แทนราษฎร¹⁵

ในส่วนที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับรัฐสภานั้น ฝ่ายบริหารโดยคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันและแยกกันในการบริหารประเทศต่อรัฐสภา (ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) ในขณะที่ประธานาธิบดีจะรับผิดชอบต่อรัฐสภาในกรณีการกระทำที่มีลักษณะเป็นการทรยศ (haute trahison) เท่านั้น โดยสภามีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามเปิดอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม มีผู้ให้ข้อสังเกตว่า ถ้าดูในแง่ของเจตนารมณ์ของผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเห็นได้ว่า ระบบรัฐสภาที่ผู้ร่างต้องการนำมาใช้ตั้งแต่ต้น

¹³ อำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรของประธานาธิบดีมีข้อจำกัดอยู่ คือ หากประธานาธิบดีจะประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรในขณะที่ยังมีร่างกฎหมายค้างอยู่ในการพิจารณาของสภา การใช้อำนาจในการยุบสภาของประธานาธิบดีจะต้องได้รับความยินยอมจากวุฒิสภาเสียก่อน

¹⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2543), น. 39.

¹⁵ วิวัฒน์ วิมลเศรษฐ์, “รัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศสภายใต้สาธารณรัฐที่ 5 (ศึกษาในด้านการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล),” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท ภาค 2 ทางรัฐศาสตร์ ในลักษณะวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและเลือกตั้งพิสดาร, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512), น. 20.

คือระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ (dualist) อาจเป็นด้วยเหตุผลที่ต้องรักษาระบบกษัตริย์ไว้และหวังว่าจะกลับคืนมาได้ อีก แต่ถ้ามองในมุมมองความเป็นจริงแล้วจะเห็นได้ว่า ระบบรัฐสภาที่ใช้อยู่ในขณะนั้นเป็นระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยวเพราะรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวโดยมองว่ารัฐสภาเป็นการแสดงเจตนาทั้งมวลของประชาชน รัฐบาลจึงต้องรับผิดชอบในการบริหารประเทศต่อรัฐสภา ในขณะที่เดียวกันประธานาธิบดีก็เป็นเพียงสัญลักษณ์ของประเทศเท่านั้น¹⁶

แม้ระบบการเมืองของฝรั่งเศสในสาธารณรัฐที่ 3 ที่ให้ประชาชนเลือกผู้แทนราษฎรทางตรงและเลือกวุฒิสภาทางอ้อม โดยรัฐบาลมาจากสภาผู้แทนราษฎรและอยู่ได้ด้วยใจความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร และรัฐบาลอาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ อย่างไรก็ตาม สาธารณรัฐที่ 3 ของฝรั่งเศสมีปัญหาเรื่องประสิทธิภาพและเสถียรภาพของระบบการเมืองอย่างมาก เพราะในรัฐสภามีพรรคการเมืองหลายพรรค ไม่มีพรรคใดได้เสียงข้างมากเด็ดขาดเกินครึ่งในสภา (พรรคใหญ่ได้แก่ พรรคอนุรักษนิยมต้องการนำระบบกษัตริย์มาใช้ พรรค radical republican ที่สนับสนุนการปกครองแบบสาธารณรัฐแบบเสรีประชาธิปไตย พรรคสังคมนิยม (S.F.I.O) พรรคคอมมิวนิสต์ พรรค Alliance Républicaine พรรค Fédération Républicain ฯลฯ) การมีรัฐบาลผสมหลายครั้งจึงเป็นเรื่องธรรมดา ประกอบกับในสภาไม่ค่อยมีวินัยในการลงคะแนนเสียง กล่าวคือไม่มีการควบคุมการลงคะแนนเสียงให้เป็นไปในทางเดียวกัน (ยกเว้นพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายซึ่งบังคับอย่างเข้มงวด) โดยมักปล่อยไปตามอำเภอใจ เว้นแต่ปัญหาที่มีความสำคัญซึ่งนานทีจะมีสักครั้ง¹⁷

การยุบสภาของฝรั่งเศสในสาธารณรัฐที่ 3 นี้ ได้มีการใช้อำนาจยุบสภาเพียงครั้งเดียว โดยประธานาธิบดีแพทริซ เดอ แมคมฮอน (Patrice de MacMahon) ในปี ค.ศ. 1877 อันจะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติประธานาธิบดีไม่มีการใช้อำนาจยุบสภา ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจยุบสภาก็ตาม เพราะในช่วงแรกที่มีการยุบสภานั้นมีการนำไปใช้ในทางที่ผิดและไม่สมควรเมื่อเริ่มต้น ตั้งแต่นั้นมาประธานาธิบดีก็ไม่กล้าใช้อำนาจนั้นอีก การยุบสภาเลยคล้ายกับว่าเป็นการกระทำที่คัดค้าน (réaction) ต่อระบอบการปกครองแบบสาธารณรัฐ¹⁸ ด้วยเหตุนี้จึงไม่มีการใช้อำนาจยุบสภาตลอดเวลา 70 ปีอีกเลย มีเพียงเท่านั้น รัฐบาลยังถูกควบคุมโดยคณะกรรมการอีก

¹⁶ เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 14*, น. 39-40.

¹⁷ ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 1 ข้อความเบื้องต้นและหลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2493), น. 292.

¹⁸ *เพ็ญอ้าง*, น. 292.

โดยคณะกรรมการมีอำนาจที่มากและสภาที่มักฟังเสียงกรรมการของตน ฉะนั้น จึงเท่ากับว่า นอกจากรัฐบาลจะถูกสภาควบคุมแล้วยังถูกคณะกรรมการควบคุมอีก¹⁹ สภาพการณ์ที่เกิดขึ้นแบบนี้ จึงทำให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจมากขึ้นเรื่อย ๆ ในขณะที่รัฐบาลอ่อนแอไร้ประสิทธิภาพ ตลอด 70 ปีของสาธารณรัฐที่ 3 ตั้งแต่ ค.ศ. 1871 ถึง ค.ศ. 1940 อันเป็นปีเริ่มต้นสงครามโลกครั้งที่สอง ฝรั่งเศสมีรัฐบาล 104 ชุด²⁰

เราจะเห็นได้ว่า หากพิจารณารูปแบบความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นของระบบรัฐสภา ในสาธารณรัฐที่ 3 แล้ว ฝ่ายบริหารมีฐานะที่ด้อยกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ การที่ฝ่ายบริหาร จะออกจากตำแหน่งได้ก็แต่โดยการที่สภาผู้แทนราษฎรมิติให้ออกจากตำแหน่ง ในทางกลับกัน ถ้าฝ่ายบริหารต้องการให้สภาผู้แทนราษฎรออกจากตำแหน่งโดยการยุบสภาจะต้องมีการขอความเห็น จากวุฒิสภาเสียก่อน ซึ่งเป็นไปได้ว่า วุฒิสภาอาจมีมติไม่ให้ฝ่ายบริหารยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ ทำให้การใช้อำนาจตอบโต้อีกฝ่ายหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปโดยมีข้อจำกัด เป็นการถูกระงับ แต่ฝ่ายเดียว ประกอบกับการนำระบบรัฐสภามาใช้ในฝรั่งเศสนั้น ฝรั่งเศสมีจำนวนพรรคการเมืองมาก ส่งผลทำให้เกิดความยุ่งยากในการหาข้อตกลงที่ลงตัวกัน เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้ฝ่ายบริหาร ไม่มีเสถียรภาพ มีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อย และไม่สามารถบริหารงานได้ต่อเนื่องด้วยระยะเวลา ที่ยาวนานเพียงพอ

ต่อมาใน**สาธารณรัฐที่ 4** ระบบรัฐสภาในสมัยสาธารณรัฐที่ 4 ของฝรั่งเศสเป็น ระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญลงวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1946 มีช่วงเวลา 12 ปี นับตั้งแต่ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 ถึงวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ซึ่งเป็น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสในฉบับปัจจุบัน ตลอดระยะเวลาในรอบ 12 ปีนี้มีการเปลี่ยนรัฐบาลถึง 20 ชุด ซึ่งรัฐบาลแต่ละชุดมีเวลาในการบริหารประเทศเพียงชุดละ 6 เดือน 17 วันเท่านั้น²¹

ในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสที่ใช้ในสาธารณรัฐที่ 4 นั้น คือรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 ที่ผ่านการลงมติจากประชาชน ในรัฐธรรมนูญฉบับนั้นได้มีการกำหนดโครงสร้างสถาบันทางการเมือง เป็นระบบรัฐสภา โดย**ฝ่ายนิติบัญญัติ**นั้น องค์กรที่ทำหน้าที่คือรัฐสภา (Parlement) ซึ่งรัฐสภา

¹⁹ เฟ็งฮ้าง, น. 292.

²⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชาญชัย แสวงศักดิ์, การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส : ข้อคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย, (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2540), น. 4-5.

²¹ สมเกียรติ วันทะนะ, การสร้างระบอบประชาธิปไตย ของอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี, (กรุงเทพมหานคร: สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2560), น. 365.

ประกอบไปด้วย 2 สภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร (l'Assemblée nationale) และสภาแห่งสาธารณรัฐ (Conseil de la République) สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ เช่น อำนาจในการประกาศสงคราม²² อำนาจในการลงมติตามกฎหมายที่ไม่สามารถอภิสิทธิ์ให้องค์กรหรือผู้อื่นใดได้²³ อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย อำนาจเกี่ยวกับกฎหมายงบประมาณ²⁴ อำนาจในการควบคุมและตรวจสอบการเงินของประเทศ²⁵ อำนาจในการเลือกประธานาธิบดีร่วมกับสภาแห่งสาธารณรัฐ อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร เป็นต้น ส่วนสภาแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมาย²⁶ ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาแห่งสาธารณรัฐต่างมีเอกสิทธิ์²⁷ และความคุ้มกัน²⁸ ในการปฏิบัติหน้าที่ ในขณะที่ฝ่ายบริหารนั้นประกอบไปด้วย ประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรี ประธานาธิบดี (le président de la République) มาจากการเลือกตั้งจากที่ประชุมรัฐสภา²⁹ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระ³⁰ ส่วนนายกรัฐมนตรี (le président du Conseil des ministres) มาจากการเสนอชื่อของประธานาธิบดีต่อสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีจะต้องไปหาบุคคลเพื่อมาประกอบกันเป็นคณะรัฐมนตรี (le Conseil des Ministres) ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี แต่ก่อนจะมีการแต่งตั้งให้คณะรัฐมนตรีเข้าปฏิบัติหน้าที่ จะต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรโดยเสียงข้างมากเสียก่อน เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัยขัดขวางการประชุมสภา³¹ แล้วจึงให้ประธานาธิบดีแต่งตั้ง³² รัฐธรรมนูญได้กำหนดวิธีการ

²² รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 แห่งสาธารณรัฐที่ 4 มาตรา 7 โดยการประกาศสงครามจะต้องให้สภาแห่งสาธารณรัฐ (Conseil de la République) ให้ความเห็นเสียก่อน จากนั้นจึงมีการลงมติ (vote) โดยสภาผู้แทนราษฎร (l'Assemblée nationale)

²³ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 แห่งสาธารณรัฐที่ 4 มาตรา 13

²⁴ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 แห่งสาธารณรัฐที่ 4 มาตรา 16

²⁵ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 แห่งสาธารณรัฐที่ 4 มาตรา 18

²⁶ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 แห่งสาธารณรัฐที่ 4 มาตรา 20

²⁷ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 แห่งสาธารณรัฐที่ 4 มาตรา 21

²⁸ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 แห่งสาธารณรัฐที่ 4 มาตรา 22

²⁹ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 แห่งสาธารณรัฐที่ 4 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง

³⁰ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 แห่งสาธารณรัฐที่ 4 มาตรา 29 วรรคสอง

³¹ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 แห่งสาธารณรัฐที่ 4 มาตรา 45 วรรคสาม

³² รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 แห่งสาธารณรัฐที่ 4 มาตรา 46

ให้ยุ่งยากยิ่งขึ้นเพื่อลดอิทธิพลของประธานาธิบดีและให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถควบคุมการจัดตั้งรัฐบาลให้เป็นไปตามความประสงค์ของสภาผู้แทนราษฎร³³ นอกจากนี้ ประธานาธิบดีเป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี³⁴ และหากมีการกระทำใด ๆ ในนามประธานาธิบดีจะต้องให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีลงนามกำกับ (contresigné)³⁵

ในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารนั้น คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในนโยบายทั่วไปและรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบในการกระทำส่วนตัวต่อสภาผู้แทนราษฎร³⁶ ทั้งนี้ รัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อสภาแห่งสาธารณรัฐ³⁷ หากสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความไว้วางใจ (confiance) คณะรัฐมนตรีจะต้องพ้นจากตำแหน่งไป³⁸ ในขณะเดียวกัน ประธานาธิบดีก็สามารถยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ แต่การยุบสภาจะกระทำได้อย่างได้เงื่อนไขสองประการ ดังนี้

1) การยุบสภาจะมีขึ้นไม่ได้ในระหว่าง 18 เดือนของอายุสภา³⁹

2) แต่หากจะยุบสภาในระหว่าง 18 เดือนตาม 1) จะกระทำได้อีกแต่ในเงื่อนไขสองประการ ประการแรก ในระหว่าง 18 เดือนดังกล่าว คณะรัฐมนตรีลาออกไปแล้ว ประการที่สอง การออกไปของคณะรัฐมนตรีจะต้องเป็นผลเนื่องมาจากการลงมติไม่ไว้วางใจหรือจากการขอ

³³ วิวัฒน์ วิมลเศรษฐ, “รัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศสภายใต้สาธารณรัฐที่ 5 (ศึกษาในด้านการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล),” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท ภาค 2 ทางรัฐศาสตร์ ในลักษณะวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งพิศดาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512), น. 22-24.

³⁴ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 แห่งสาธารณรัฐที่ 4 มาตรา 32

³⁵ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 แห่งสาธารณรัฐที่ 4 มาตรา 38

³⁶ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 แห่งสาธารณรัฐที่ 4 มาตรา 48 วรรคหนึ่ง

³⁷ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 แห่งสาธารณรัฐที่ 4 มาตรา 48 วรรคสอง

³⁸ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 แห่งสาธารณรัฐที่ 4 มาตรา 50

³⁹ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 แห่งสาธารณรัฐที่ 4 มาตรา 51 วรรคสอง

ความไว้วางใจ แต่ไม่ให้ความความรวมถึงกรณีการลาออกหรือการไม่ให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ก่อนการเข้าบริหารประเทศ⁴⁰

เราจะเห็นได้ว่า การออกแบบโครงสร้างสถาบันทางการเมืองในระบบรัฐสภาของ ฝรั่งเศสในสาธารณรัฐที่ 4 นั้นมีปัญหา จุดเริ่มต้นของปัญหาคือ การเลือกตั้งแบบสัดส่วนของฝรั่งเศส ทำให้เกิดระบบพรรคการเมืองแบบหลายพรรค (multi-party system) ทำให้ไม่มีพรรคการเมืองใด ได้รับเสียงข้างมากเด็ดขาดมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ ดังนั้น พรรคการเมืองต่าง ๆ จึงต้องรวมกัน จัดตั้ง “รัฐบาลผสม” (coalition government)⁴¹ แล้วทำให้เกิดปัญหาตามมาคือ ปัญหาจากการลงมติไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานาธิบดีเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎร แล้วให้สภาผู้แทนราษฎรลงคะแนนด้วยเสียงข้างมากพิเศษ การให้สภาผู้แทนราษฎร เลื่อนนายกรัฐมนตรีเช่นนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือการไม่ต้องการให้ประธานาธิบดีใช้อำนาจนี้ตามลำพัง และต้องการจะให้มีการร่วมมือระหว่างพรรคการเมืองก่อนมีการตั้งคณะรัฐมนตรี ไม่เช่นนั้นจะตั้ง คณะรัฐมนตรีได้ยากมาก แต่ในทางปฏิบัติกลับเกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมือง ทำให้ตั้งรัฐบาลได้ยาก รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพเพราะต้องคอยเอาใจใส่พรรคร่วมรัฐบาล จนต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญใหม่ในปี ค.ศ. 1954 ให้การลงมติไว้วางใจนายกรัฐมนตรีครั้งแรกใช้คะแนนเสียงข้างมากธรรมดา (ไม่ต้องเกินครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) หากผลประโยชน์ของพรรคร่วมรัฐบาลเสียไป รัฐบาลก็พร้อมที่จะล้มทันที ดังปรากฏใน ค.ศ. 1948 และ ค.ศ. 1950 ที่พอลลงมติไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเสร็จ นายกรัฐมนตรี Robert Schuman และนายกรัฐมนตรี Henri Queuille ก็ล้มทันทีหลังจากการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีที่ไม่ “ประสานประโยชน์พรรค” เท่าที่ควร⁴²

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเรื่องของการไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งการไม่ไว้วางใจรัฐบาลทำได้สองทาง คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นญัตติไม่ไว้วางใจ กับรัฐบาลขอความไว้วางใจ ซึ่งรัฐบาลจะพ้นจากตำแหน่งได้ก็ต่อเมื่อมีการคะแนนไม่ไว้วางใจเกินครึ่งของสภา แต่กลไกนี้ก็กลับไร้ประสิทธิผล กล่าวคือ ค.ศ. 1947-1958 รัฐบาลฝรั่งเศสลาออก 20 ชุด และ 5 ชุดเท่านั้นที่ถูกลงมติไม่ไว้วางใจด้วย

⁴⁰ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 แห่งสาธารณรัฐที่ 4 มาตรา 51 วรรคหนึ่ง ; จริญญา สุภาพ และคณะ, การเมืองการปกครองยุโรป : อังกฤษ ฝรั่งเศส เบนลักซ์, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2523), น. 70.

⁴¹ วรรณภา ตีระสังขะ, ฝรั่งเศส : สาธารณรัฐ รัฐธรรมนูญ โครงสร้างสถาบันการเมือง การปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562), น. 145.

⁴² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชาญชัย แสวงศักดิ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 20, น. 9.

คะแนนเกินครึ่ง ที่เป็นเช่นนี้เพราะเหตุสองประการ คือ ประการแรก สภาผู้แทนราษฎรไม่ผ่านกฎหมายของรัฐบาลด้วยคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา (ไม่เกินครึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด) แม้ตามรัฐธรรมนูญรัฐบาลต้องไม่ลาออก แต่รัฐบาลก็ยังลาออกเพราะรู้ว่าบริหารต่อไปลำบาก ประการที่สอง รัฐมนตรีบางคนประกาศต่อสภาว่าหากสภาไม่เห็นชอบด้วยเรื่องบางเรื่อง เช่น ร่างกฎหมายสำคัญบางฉบับ ก็เท่ากับไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งโดยปกติการประกาศดังกล่าวไม่น่าจะมีผลตามรัฐธรรมนูญ เพราะไม่มีมติคณะรัฐมนตรีให้ขอความไว้วางใจ แต่ในทางปฏิบัติ เมื่อประกาศแล้ว สภายังไม่เห็นชอบ รัฐบาลก็จะลาออก เพราะในทางการเมืองถือว่ารัฐบาลไม่อาจแม้จะขอความร่วมมือจากสภาแล้ว ก็ไม่ควรจะอยู่เป็นรัฐบาลต่อไป การไม่ไว้วางใจนอกรัฐธรรมนูญเช่นนี้ทำให้ระบบฝรั่งเศสเปลี่ยนรัฐบาลถึง 20 รัฐบาล ใน 11 ปี⁴³

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีผลทำให้รัฐบาลออกจากตำแหน่งได้เช่นนี้ ในทางกลับกัน กลับไม่มีกลไกที่ทำให้สภาผู้แทนราษฎรเกรงกลัวว่าสภาของตนจะถูกยุบได้ เพราะกลไกการยุบสภาทำได้โดยความยากลำบาก รัฐบาลในสมัยนั้นเป็นรัฐบาลที่ไม่มีอำนาจมากพอที่จะไปถ่วงดุลสภาผู้แทนราษฎรได้ รัฐบาลของฝรั่งเศสในสาธารณรัฐที่ 4 จึงเป็นรัฐบาลที่ล้มลุกคลุกคลาน มีอายุการทำงานที่ค่อนข้างสั้น เมื่อค่อนข้างสั้นแล้วจึงส่งผลให้ฝรั่งเศสไม่มีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ ไม่มีเวลามากพอที่จะบริหารประเทศให้เกิดความต่อเนื่องที่จะอำนวยความสะดวกแก่สาธารณะได้⁴⁴

⁴³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชาญชัย แสวงศักดิ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 20*, น. 10-11.

⁴⁴ มีพิกที่จะต้องกล่าวถึงอีกหนึ่งสาเหตุที่ทำให้ฝรั่งเศสเปลี่ยนผ่านไปสู่สาธารณรัฐที่ 5 คือ ปัญหาจากการเรียกร้องเอกราชของดินแดนที่เป็นอาณานิคมของฝรั่งเศสในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งกระแสโลกได้มีการเรียกร้องให้มีการปลดปล่อยดินแดนอาณานิคมของฝรั่งเศส เช่น ในแถบอินโดจีน (เวียดนาม, เขมร, ลาว) ซึ่งรวมไปถึงอาณานิคมอัลจีเรียด้วย แต่อัลจีเรียเป็นอาณานิคมที่มีลักษณะพิเศษเพราะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดและถือเสมือนหนึ่งเป็นจังหวัดของฝรั่งเศส ใช้กฎหมายเดียวกัน รัฐธรรมนูญเดียวกัน รัฐบาลเดียวกัน ส่วนคนส่วนใหญ่ในอัลจีเรียที่ไม่ใช่ฝรั่งเศส ได้มีการเรียกร้องเอกราชจากฝรั่งเศสทำให้เกิดความวุ่นวายตามมา จึงทำให้พรรคการเมืองได้นำนโยบายปลดปล่อยอัลจีเรียมาเป็นนโยบายในการหาเสียง ท้ายที่สุด ทำให้พรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งพยายามหาทางออกที่ดีที่สุด ซึ่งประเด็นอัลจีเรียไม่ได้เป็นประเด็นเพียงแค่เรื่องในทางการเมืองเท่านั้น แต่ยังเป็นประเด็นในทางกฎหมายที่ถือว่าอัลจีเรียเป็นส่วนหนึ่งของฝรั่งเศส เพราะการไปตัดหรือเหินดินแดนแห่งนี้จะขัดกับหลักบูรณภาพของดินแดน (territorial integrity) ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายระหว่างประเทศ ท้ายที่สุดแล้ว สภาได้หาทางออกโดยใช้

จากที่กล่าวมาข้างต้นพอสรุปได้ว่า ฝรั่งเศสนำระบบรัฐสภามาใช้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญช่วงสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4⁴⁵ แต่ก็เกิดปัญหาหลายประการ ซึ่งปัญหาที่สำคัญคือรัฐสภาใช้อำนาจเหนือฝ่ายบริหาร ส่งผลให้ฝ่ายบริหารต้องล้มลุกคลุกคลาน และมีรัฐบาลหลายชุดผลัดเปลี่ยนเข้ามาบริหารประเทศ อายุของรัฐบาลในแต่ละช่วงมีระยะเวลาที่ไม่แน่นอน ถึงกับมีผู้ขนานนามประเทศฝรั่งเศสในยุคนั้นว่า “คนป่วยแห่งยุโรป”⁴⁶ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้เกิดกระแสการปฏิรูปโครงสร้างสถาบันทางการเมืองแบบใหม่เพื่อไม่ให้ฝรั่งเศสเกิดประสบการณ์คนป่วยแห่งยุโรปเกิดขึ้นอีก

ด้วยเหตุนี้ ฝรั่งเศสจึงมีความพยายามที่จะจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นโดยประธานาธิบดีในขณะนั้น คือ เรอเน่ โคตี (René Coty) และรัฐสภาได้ตัดสินใจเชิญนายพลชาร์ล เดอ โกล (Charles de Gaulle) มาเป็นนายกรัฐมนตรีและผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการเมืองที่สำคัญ นายพลเดอ โกล ขอให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นมาโดยให้ มิเชล เดอเบร (Michael Debré) เป็นประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม การจะเข้าใจรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ได้จำเป็นที่จะต้องทราบถึงแนวความคิดของนายพล เดอ โกล และมิเชล เดอเบร เสียก่อน ดังต่อไปนี้⁴⁷

นายพล เดอโกล มีความเห็นว่า

1) ในปัจจุบันประเทศชาติถูกคุกคามได้โดยง่าย ฝรั่งเศสจำเป็นต้องมีประมุขของรัฐที่อยู่เหนือการขัดแย้งกันของพรรคการเมืองต่าง ๆ และมีอำนาจที่แท้จริงอยู่เหนือรัฐบาล

วิธีแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและออกกฎหมายมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหาร ดู อมรรัตน์ กุลสุจริต, “ประมุขของรัฐในระบบรัฐสภา : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกรณีของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), น. 164-165.

⁴⁵ ก่อนหน้าสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 ฝรั่งเศสเคยใช้ระบบรัฐสภามาแล้วไม่ว่าจะเป็นระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1814 ค.ศ. 1830 ค.ศ. 1848

⁴⁶ โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: แพรวพิทยา, 2518), น. 47. ; ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์ และ รอส พิรเชีย, อุปสรรคของระบอบประชาธิปไตยไทย, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517), น. 69.

⁴⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชาญชัย แสวงศักดิ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 20, น. 16-18.

2) เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย ในภาวะปกติให้สภาซึ่งเป็นเวทีทางการเมืองของพรรคต่าง ๆ มีอำนาจควบคุมรัฐบาลได้ แต่ต้องไม่ก้าวก่ายกิจการของรัฐบาลจนเกินไปและไม่ทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ

(3) ในภาวะฉุกเฉิน ความอยู่รอดของประเทศชาติสำคัญกว่าระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น ประมุขของรัฐต้องมีอำนาจเหนือผลประโยชน์และความต้องการของสภาซึ่งประกอบไปด้วยพรรคการเมืองต่าง ๆ⁴⁸

ในขณะที่มิเชล เดอเบร มีความเห็นว่า ระบบการเมืองของฝรั่งเศส คือระบบรัฐสภาที่มีกษัตริย์เป็นประมุข แต่ในปัจจุบันไม่อาจมีกษัตริย์ได้อีก ก็ควรจะมีประมุขที่ได้รับเลือกตั้งโดยสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นต่าง ๆ และผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งประมาณ 12 ปี และมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 3 กล่าวคือ ไม่บริหารด้วยตนเอง แต่กำหนดนโยบายหลักให้รัฐบาลและคอยสอดส่องไม่ให้สภาแทรกแซงกิจการของรัฐบาลจนเกินไป โดยมีอำนาจยุบสภา การเมือง เป็นเรื่องระหว่างรัฐบาลและรัฐสภา ประมุขของรัฐจะเข้าแทรกแซงก็แต่ในกรณีวิกฤตการณ์ จึงจำเป็นต้องให้อาวุธแก่รัฐบาลในการป้องกันตนเองจากการคุกคามของสภาและจัดระบบรัฐสภาเสียใหม่เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐสภาก่อความวุ่นวายและให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการบริหารกิจการตามนโยบาย โดยการให้มีวุฒิสภาเพื่อคอยถ่วงดุลสภาผู้แทนราษฎร จำกัดขอบเขตอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา เพิ่มการควบคุมมิให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ การลดจำนวนคณะกรรมการในสภา การอนุมัติงบประมาณโดยอัตโนมัติ ในกรณีที่สภามิได้แก้ไขภายในกำหนดเวลา การแก้ไขระบบการเลือกตั้งตามเสียงข้างมากแบบรอบเดียวเพื่อไม่ให้มีพรรคการเมืองมากเกินไป

กล่าวโดยสรุปแล้ว รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส 1958 มีแนวความคิดที่จะ (1) พื้นฟูบทบาทของประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐให้มีบทบาทอย่างแท้จริง (2) เพิ่มพูนอำนาจของรัฐบาลและสร้างประสิทธิภาพและเสถียรภาพให้รัฐบาล (3) ลดอำนาจของรัฐสภาซึ่งมีมากเกินไปในสาธารณรัฐที่ 3 และที่ 4 ลง และควบคุมประธานาธิบดี รัฐบาล และรัฐสภา โดยศาลยุติธรรมชั้นสูง

⁴⁸ นอกจากนี้สามารถศึกษาความคิดของนายพล เดอ โกล ผ่านบทปราศรัยที่เมืองบาเยอซ์ (Bayeux) ซึ่งจะทำให้เกิดความเข้าใจแนวคิดในการจัดทำรัฐธรรมนูญและการสร้างสาธารณรัฐที่ 5 ด้วย ดู โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, “เดอโกลล์กับการเมืองของประเทศฝรั่งเศส,” รัฐศาสตร์นิเทศ, น. 16-19 (เมษายน-มิถุนายน 2514).

และศาลอื่น ๆ⁴⁹ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ เป็นการนำเอาข้อดีของระบบรัฐสภา และข้อดีของระบบประธานาธิบดีมาผสมผสานกันนั่นเอง

มีข้อสังเกตว่า ความเห็นของบุคคลสำคัญทั้งสองคนนี้เกิดขึ้นหลังจากได้เรียนรู้บทเรียนของสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 ที่สภามีอำนาจเหนือฝ่ายบริหาร ซึ่งสาเหตุที่สภามีอำนาจเหนือฝ่ายบริหารเนื่องมาจากการเลือกตั้งที่ทำให้ได้พรรคการเมืองจำนวนมากในสภา การกำหนดกลไกที่รัฐบาลต้องมาจากสภา การยุบสภาทำได้โดยยาก จึงทำให้รัฐบาลล้มลุกคลุกคลานและดำรงตำแหน่งได้ไม่นานเท่าที่ควรจะเป็น ผู้มีอิทธิพลในการจัดทำรัฐธรรมนูญจึงต้องแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นเหล่านั้น

เมื่อถึงตรงนี้ มีปัญหาที่ผู้เขียนเกิดความสงสัยว่า การที่นายพลเดอโกล และมิเชล เดอเบร ต้องการให้ประธานาธิบดีมีอำนาจมากนั้น ฝรั่งเศสไม่กลัวที่จะทำให้ประธานาธิบดีกลายเป็นผู้นำเผด็จการเหมือนกับเยอรมันในช่วงเผด็จการฮิตเลอร์บ้างหรือ เพราะบริบทการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของฝรั่งเศสนั้น เป็นช่วงหลังการเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 แล้วและยุโรปก็ได้เห็นถึงความโหดร้ายของผู้นำเผด็จการฮิตเลอร์มาพอสมควร แต่กลับยังต้องการให้ประธานาธิบดีมีอำนาจมาก ซึ่งผู้เขียนพอจะอนุมานคำตอบได้ว่า เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะมาจากประสบการณ์ของฝรั่งเศสเองในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ในช่วงเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1940 ฝรั่งเศสยอมแพ้เยอรมนีและยอมให้กองทัพนาซีเข้ามายึดครองฝรั่งเศสได้ ความพ่ายแพ้ในครั้งนั้นมีความเห็นว่าเกิดขึ้นเพราะความอ่อนแอและไร้เสถียรภาพของรัฐบาล ในยามวิกฤตรัฐบาลไม่มีอำนาจเด็ดขาดและเข้มแข็งพอที่จะรักษาเอกราชของประเทศได้ เพราะฉะนั้น ทั้งนายพล เดอ โกล และมิเชล เดอเบร จึงเสนอให้มอบบัญญัติให้ประธานาธิบดีมีอำนาจพิเศษ แต่ภายใต้เงื่อนไขของสถานการณ์ที่มีความวิกฤตร้ายแรงเท่านั้น

เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ได้จัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติในวันที่ 28 กันยายน ค.ศ. 1958 ผลปรากฏว่าผู้ที่ออกไปใช้สิทธิลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญ ด้วยคะแนน 17,668,790 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 79.3 ของผู้ไปใช้สิทธิทั้งหมด เมื่อรัฐธรรมนูญผ่านประชามติได้มีการประกาศใช้ในวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 และถือเป็นจุดเริ่มต้นของสาธารณรัฐที่ 5 อย่างเป็นทางการ⁵⁰

⁴⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชาญชัย แสวงศักดิ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 20*, น. 18-19.

⁵⁰ วรณภา ตีระสังขะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 41*, น. 152.

3.2.2 ฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส 1958 เป็นฝ่ายบริหารแบบอำนาจคู่ (l'exécutif dualiste) ประกอบไปด้วย ประธานาธิบดี (Le Président de la République) และ คณะรัฐมนตรี (le Gouvernement)

3.2.2.1 ประธานาธิบดี

(1) ที่มาของประธานาธิบดี

เดิมในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 นั้น ได้กำหนดให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยคณะผู้เลือกตั้ง (electoral college) ซึ่งคณะผู้เลือกตั้งนี้มีที่มาจากรัฐสภาส่วนหนึ่งและจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นอีกส่วนหนึ่ง การให้มีคณะผู้เลือกตั้งเป็นการลดอำนาจรัฐสภาในการเข้ามาควบคุมแต่งตั้งประธานาธิบดีได้แต่เพียงฝ่ายเดียว การให้หน่วยปกครองท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกประธานาธิบดีด้วยซึ่งเป็นการเพิ่มความชอบธรรมแก่ประธานาธิบดี แต่ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว นายพลเดอ โกล ได้รับเลือกตั้งให้เป็นประธานาธิบดีเมื่อปี ค.ศ. 1959 และได้แต่งตั้งให้มิเชล เดอเบรเป็นนายกรัฐมนตรี นายพลเดอ โกล ประสบความสำเร็จในการยุติวิกฤตการณ์อัลจีเรีย แต่นายพลเดอ โกลกลับต้องเผชิญหน้ารัฐสภาที่ไม่ต้องการเขาอีกต่อไป เพราะวิกฤตการณ์อันเป็นปัญหาที่รัฐสภาเคยต้องการให้นายพลเดอ โกลแก้ไขนั้นได้ยุติลงแล้วเมื่อเป็นเช่นนั้นนายพลเดอ โกล จึงดำเนินการปฏิรูปการเมืองโดยการเสนอให้มีการแก้ไขมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญจากเดิมที่ให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งของคณะผู้เลือกตั้งมาเป็นให้ประธานาธิบดีต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง⁵¹

เมื่อมีการเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญของนายพลเดอ โกล แล้ว รัฐสภาได้คัดค้านข้อเสนอดังกล่าวอย่างรุนแรง แต่นายพลเดอ โกลได้เดินหน้าโดยอาศัยมาตรา 11 จัดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีการลาออกจากรัฐมนตรีเพื่อแสดงการคัดค้าน และสภาแห่งรัฐได้ให้คำแนะนำนายพลเดอ โกลว่า ข้อเสนอในการจัดทำประชามตินั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ⁵² ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้น โดยในวันที่ 6 ตุลาคม ค.ศ. 1962 รัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล แต่นายพลเดอ โกลตอบโต้ด้วยการยุบสภาในวันที่ 7 ตุลาคม ค.ศ. 1962 เมื่อถึงวันลงประชามติ ผลปรากฏว่าประชาชนร้อยละ 61.8 เห็นชอบกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และในวันที่ 18

⁵¹ David Marrani, *Dynamics in the French constitution : decoding French republican ideas*, (Abingdon, Oxon England : Routledge, 2013), p. 101.

⁵² *Ibid.*, pp. 106-107.

และ 25 พฤศจิกายน ค.ศ. 1962 พรรครัฐบาลก็ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนอย่างท่วมท้นในการเลือกตั้งทั่วไปอันมาจากการยุบสภา ท้ายที่สุดในปี ค.ศ. 1962 มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้สำเร็จซึ่งทำให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน⁵³

เมื่อประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 7 ซึ่งได้วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดีไว้ว่า การเลือกตั้งประธานาธิบดีเป็นการเลือกตั้งแบบ 2 รอบ โดยผู้ที่สมัครคนใดได้รับคะแนนเสียงเกินร้อยละ 51 ของคะแนนเสียงทั้งหมดจะเป็นผู้ชนะการเลือกตั้ง แต่ถ้าไม่มีผู้สมัครคนใดได้รับคะแนนเสียงถึงร้อยละ 51 ในรอบแรก ให้มีการเลือกตั้งในรอบสองแล้วให้มีการแข่งขันกันระหว่างผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดในสองอันดับแรกในรอบแรก ในการเลือกตั้งในรอบสองนี้ถ้าผู้ใดได้คะแนนสูงสุดถือว่าผู้นั้นชนะการเลือกตั้ง ซึ่งการเลือกตั้งนั้นจะต้องจัดให้มีขึ้นภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 20 วันและไม่เกินกว่า 30 วันก่อนวันสิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีที่ดำรงตำแหน่งอยู่ แต่ถ้าตำแหน่งประธานาธิบดีว่างลงหรือในกรณีที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ประกาศว่าประธานาธิบดีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถาวร จะต้องมีการเลือกตั้งประธานาธิบดีคนใหม่ภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 20 วันและไม่เกินกว่า 35 วันหลังจากวันที่ตำแหน่งประธานาธิบดีว่างลงหรือหลังจากวันที่มีการประกาศว่าประธานาธิบดีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อย่างเป็นการถาวร เว้นแต่จะมีเหตุสุดวิสัยที่ปรากฏต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

มีข้อสังเกตว่า ธรรมชาติของการเลือกตั้งประธานาธิบดีในฝรั่งเศสมีรูปแบบว่า คะแนนเสียงในการเลือกตั้งรอบแรกจะแตกกระจายไปตามกลุ่มต่าง ๆ โดยไม่มีผู้สมัครคนใดได้คะแนนเสียงเกินร้อยละ 51 สภาพดังกล่าวทำให้ผู้สมัครที่มีอุดมการณ์รุนแรงไปทางใดทางหนึ่ง เช่น ซ้ายจัด หรือขวาจัด มักไม่อาจชนะในการเลือกตั้งรอบแรก ผู้สมัครส่วนใหญ่ที่เข้าสู่การเลือกตั้งรอบสองมักเป็นผู้สมัครที่มีอุดมการณ์สายกลาง ๆ⁵⁴

⁵³ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “ระบอบประชาธิปไตยด้วยตัวแบบกึ่งประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสสาธารณรัฐที่ห้า,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, เล่มที่ 58, ปีที่ 20, น. 82-83 (มกราคม-เมษายน 2561).

⁵⁴ แบบแผนการเลือกตั้งประธานาธิบดีของฝรั่งเศส ดู David Marrani, *supra note 51*, p. 20-22. ; Michael S. Lewis-Beck, Richard Nadeau, and Éric Bélanger, French Presidential Elections, (New York : Palgrave Macmillan, 2011). อ้างถึงใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “ระบอบ

สำหรับวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีนั้น เดิมทีประธานาธิบดีของฝรั่งเศสมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี โดย 7 ปีนี้มีที่มาจากการลงมติร่างรัฐธรรมนูญเพื่อใช้ในสมัยสาธารณรัฐที่ 3 เพราะเหตุว่าก็อง เดอ ชงบอร์ด (Comte de Chambord) ผู้ที่มีสิทธิขึ้นเป็นกษัตริย์แห่งราชวงศ์บูร์บง (Maison de Bourbon) มีนิสัยหัวดื้อรั้นและจุกจิกในเรื่องที่จะนำธงของราชวงศ์นำหน้าขบวนราชาภิเษก จึงทำให้สมาชิกสภาซึ่งแม้ส่วนใหญ่จะเป็นพวกนิยมกษัตริย์แต่กลับลงมติให้ฝรั่งเศสเป็นสาธารณรัฐมีประธานาธิบดีเป็นประมุข เนื่องจากก็อง เดอ ชงบอร์ดมีอายุมากและอาจมีชีวิตอยู่ไม่เกิน 7 ปี หากก็อง เดอ ชงบอร์ดตายแล้ว ฝรั่งเศสจะกลับมาเป็นระบอบกษัตริย์เหมือนเดิม จึงทำให้มีการกำหนดวาระของประธานาธิบดีอยู่ที่ 7 ปี

เพราะฉะนั้น วาระการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี 7 ปี จึงไม่ได้เกิดขึ้นมาโดยไร้ที่มา แต่เป็นผลมาจากทางประวัติศาสตร์

ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีดังกล่าวนี้ได้ใช้มาต่อเนื่องในสาธารณรัฐที่ 3 สาธารณรัฐที่ 4 เรื่อยมาจนถึงสาธารณรัฐที่ 5 ต่อมา มีการลงประชามติเมื่อ ค.ศ. 2000 กำหนดให้ประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี ซึ่งเริ่มให้ดำรงตำแหน่งวาระ 5 ปีในปี ค.ศ. 2002 ซึ่งตรงกับสมัยของประธานาธิบดีฌัก ชีรัก (Jacques Chirac) เพราะเดิมวาระการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีคือ 7 ปี แต่วาระของสภาคือ 5 ปี ทำให้มีความเหลื่อมกันอยู่ 2 ปี ซึ่งเดิมไม่เป็นปัญหา เพราะสภากับประธานาธิบดีมักเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน และนายกรัฐมนตรีมักเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกันกับเสียงส่วนใหญ่ในสภา โดยเมื่อฟร็องซัว มีแตร์รอง (François Mitterrand) แห่งพรรคสังคมนิยมฝรั่งเศส (Parti Socialiste) ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี และมีวาระการดำรงตำแหน่งระหว่าง ค.ศ. 1981-1988 แต่ในระหว่างนั้นที่สภาหมดวาระ และมีการเลือกตั้งใหม่ในปี ค.ศ. 1986 เสียงส่วนใหญ่ในสภาเป็นพรรค Rassemblement pour la République (RPR) ของ ฌัก ชีรัก ด้วยเหตุนี้ ประธานาธิบดี ฟร็องซัว มีแตร์รอง จึงถูกบีบให้แต่งตั้ง ฌัก ชีรัก ซึ่งเป็นคนละกลุ่มการเมืองกันเป็นนายกรัฐมนตรี อาจกล่าวได้ว่าปี ค.ศ. 1986 เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ฝรั่งเศสที่ครบวาระสภา 5 ปี แต่ประธานาธิบดีอยู่อีก 2 ปี และในระหว่าง 2 ปีนี้ ประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีเป็นคนละกลุ่มการเมืองกัน ในช่วงนี้ภาษาฝรั่งเศสเรียกว่า cohabitation ภาษาอังกฤษเรียกว่า co-existence การเมืองประธานาธิบดีกับการเมืองในสภาต่างกันที่จะต้องไปไหนไปคู่กัน และมาเกิดอีก 2 ครั้งในสมัยที่ประธานาธิบดีฟร็องซัว มีแตร์รอง

ประชาธิปไตยตัวแทนแบบกึ่งประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสสาธารณรัฐที่ห้า, ”วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, ปีที่ 20, เล่มที่ 58, น. 89 (มกราคม-เมษายน 2561).

แห่งพรรคสังคมนิยมที่ได้ถูกบีบให้แต่งตั้ง เอ็ดวาร์ บาลาดูร์ (Édouard Balladur) แห่งพรรค Rassemblement pour la République (RPR) ซึ่งเป็นคนละกลุ่มการเมืองกันเป็นนายกรัฐมนตรี และในสมัยที่ประธานาธิบดี ฌัก ชีรัก แห่งพรรค Rassemblement pour la République (RPR) ที่ต้องถูกบีบให้แต่งตั้ง ลีออนแนล ฌ็อสเป็ง (Lionel Jospin) แห่งพรรคสังคมนิยมขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ในสมัยประธานาธิบดีฌัก ชีรักเกิดความคิดว่า จะต้องแก้รัฐธรรมนูญ ในวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีให้เหลือ 5 ปี ไม่ให้มีเวลาการดำรงตำแหน่งเหลื่อมกัน เพราะฝรั่งเศสไม่ต้องการให้นายกรัฐมนตรีกับประธานาธิบดีเป็นคนละกลุ่มการเมืองกัน มีทัศนะทางการเมืองไปคนละแนวทาง

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ในระหว่าง 2 ปีที่ประธานาธิบดีกับสภาเป็นคนละกลุ่มการเมืองกัน ทำให้เกิดการถ่วงดุลระหว่างประธานาธิบดีกับสภาที่จะเป็นคณอกกฎหมาย แต่ถ้าสภากับประธานาธิบดีเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกันก็จะทำให้ระบบเป็นประธานาธิบดีมากขึ้น

(2) อำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดี

ในรัฐธรรมนูญได้กำหนดหน้าที่ ประธานาธิบดีเอาไว้ดังต่อไปนี้

- 1) ให้ประธานาธิบดีมีอำนาจดูแลให้มีการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และจะต้องใช้อำนาจที่มีอยู่ดูแลการดำเนินการของสถาบันการเมืองแห่งรัฐให้เป็นไปโดยปกติและมีความต่อเนื่องของรัฐ⁵⁵
- 2) ประธานาธิบดีเป็นผู้ประกันความเป็นเอกราชของชาติ บูรณภาพแห่งดินแดน และการเคารพต่อสนธิสัญญาต่าง ๆ⁵⁶
- 3) ประธานาธิบดีมีอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และเป็นผู้ให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อนายกรัฐมนตรีเสนอใบลาออกของรัฐบาล⁵⁷
- 4) ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งและให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี⁵⁸
- 5) ประธานาธิบดีมีอำนาจในการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังจากที่ได้ปรึกษากับนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภาแล้ว⁵⁹

⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง

⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 5 วรรคสอง

⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง

⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 8 วรรคสอง

6) ประธานาธิบดีมีหน้าที่ในการลงนามในรัฐกำหนดและรัฐกฎหมายที่พิจารณาในการประชุมของคณะรัฐมนตรี⁶⁰

7) ประธานาธิบดีมีหน้าที่แต่งตั้งข้าราชการฝ่ายพลเรือนและข้าราชการฝ่ายทหาร⁶¹

8) ประธานาธิบดีมีหน้าที่ประกาศใช้รัฐบัญญัติภายใน 15 วันนับจากวันที่รัฐบาลได้รับร่างรัฐบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว และประธานาธิบดีมีอำนาจขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างรัฐบัญญัติที่เสนอให้ตนประกาศใช้อีกครั้ง ซึ่งรัฐสภาต้องพิจารณาทบทวนโดยปฏิสันธิ⁶²

9) ประธานาธิบดีมีหน้าที่ในการประกาศในรัฐกิจจานุเบกษากำหนดให้มีการออกเสียงประชามติ ภายหลังจากมีคำแนะนำของรัฐบาลในสมัยประชุมสภาหรือโดยการเสนอร่วมกันของสภาทั้งสอง ที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบสถาบันทางการเมืองแห่งรัฐ การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือต่อบริการสาธารณะเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว หรือเพื่ออนุญาตให้มีการให้ความเห็นชอบต่อสนธิสัญญาที่แม้จะไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญแต่ก็อาจมีผลกระทบต่อการทำงานของสถาบันต่าง ๆ เมื่อผลการออกเสียงประชามติเป็นการรับรองร่างรัฐบัญญัติ ประธานาธิบดีจะต้องเป็นผู้ประกาศใช้รัฐบัญญัติภายในระยะเวลาสิบห้าวันหลังจากวันประกาศผลการออกเสียงประชามติ⁶³

10) ประธานาธิบดีมีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและเป็นการใช้อำนาจอย่างเต็มที่ (pleins pouvoirs) ในกรณีที่สถาบันแห่งสาธารณรัฐ ความเป็นเอกราชของชาติ บูรณภาพแห่งดินแดนหรือการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศถูกคุกคามอย่างร้ายแรงและปัจจุบันทันด่วน และการดำเนินการตามปกติของสถาบันทางการเมืองแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญหยุดชะงักลง ประธานาธิบดีจะใช้อำนาจดังกล่าวได้จะต้องเกิดขึ้นภายหลังจากการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการกับนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และคณะตุลาการ-รัฐธรรมนูญ และประธานาธิบดีจะต้องแถลงให้ประชาชนทราบถึงการใช้อำนาจดังกล่าว

⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 12 วรรคหนึ่ง

⁶⁰ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 13 วรรคหนึ่ง

⁶¹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 13 วรรคสอง

⁶² รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 10

⁶³ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 11

ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะต้องใช้โดยมีเจตจำนงที่จะทำให้สถาบันการเมืองแห่งรัฐสามารถปฏิบัติตามภารกิจของตนได้ภายในระยะเวลาที่จำกัดที่สุด ทั้งนี้ โดยมีการปรึกษาหารือกับคณะตุลาการ-รัฐธรรมนูญ รัฐสภาเปิดสมัยประชุมได้เอง และในระหว่างที่มีการใช้อำนาจฉุกเฉินดังกล่าว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้⁶⁴ ในอดีตมีการใช้อำนาจนี้เพียงครั้งเดียว เมื่อนายพลเดอโกลต้องเผชิญกับปัญหาการก่อกบฏของเหล่านายทหารในแอลจีเรียเมื่อ ค.ศ. 1961

11) ประธานาธิบดีมีอำนาจในการให้อภัยโทษ⁶⁵

12) ประธานาธิบดีมีอำนาจเรียกประชุมรัฐสภาวิสามัญ (extraordinary sessions)⁶⁶ โดยรัฐธรรมนูญให้สิทธินายกรัฐมนตรีหรือเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรร้องขอได้

มีเพียงเท่านั้น ประธานาธิบดียังมีบทบาทสำคัญในฐานะประมุขของรัฐ เช่น การเข้าร่วมงานรัฐพิธี การเข้าร่วมงานทางศาสนา นอกจากนี้ ประธานาธิบดีมีบทบาทอย่างมากในนโยบายต่างประเทศ และนโยบายทางทหารของประเทศ ประกอบกับประธานาธิบดีมักมีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศผ่านการประชุมทั้งหลาย เช่น การประชุมกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม 7 ประเทศ (Group of Seven : G7) การประชุมองค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Treaty Organization : NATO) ฯลฯ ประธานาธิบดีฝรั่งเศสในฐานะประมุขของรัฐ และเป็นผู้ร่วมก่อตั้งสหภาพยุโรป (European Union : EU) ยังมีบทบาทสูงที่จะกำหนดนโยบายและพัฒนาการของการบูรณาการอีกด้วย⁶⁷

3.2.2.2 คณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรี (Le Gouvernement) มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี โดยประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่งอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเป็นสิทธิขาดและอำนาจโดยชอบของประธานาธิบดีแต่เพียงผู้เดียว สภาอาจจะแนะนำบุคคลเพื่อให้ประธานาธิบดีแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวก็ได้ แต่โดยส่วนใหญ่นายกรัฐมนตรีจะแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามคำแนะนำของสภาเพราะนายกรัฐมนตรีต้องทำงานที่เกี่ยวข้องกันกับสภาและต้องบริหารประเทศด้วย

⁶⁴ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 16

⁶⁵ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 17

⁶⁶ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 29

⁶⁷ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “ระบอบประชาธิปไตยด้วยตัวแบบกึ่งประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสสาธารณรัฐที่ห้า,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, เล่มที่ 58, ปีที่ 20, น. 90 (มกราคม-เมษายน 2561).

ความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร (L'Assemblée Nationale) ถ้าสภาไม่ไว้วางใจให้นายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ต่อไป สภาก็มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีซึ่งส่งผลให้นายกรัฐมนตรีตลอดถึงรัฐมนตรีคนอื่นพ้นจากตำแหน่งด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ประธานาธิบดีจึงมักแต่งตั้งบุคคลที่สภาแนะนำมาแต่ถึงอย่างไรก็ตาม เป็นไปได้ว่าประธานาธิบดีอาจจะมีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้อยู่พรรคเดียวกันกับตน เช่น การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี Jacques Chirac (ค.ศ. 1986) Edouard Balladur (ค.ศ. 1993) Lionel Jospin (ค.ศ. 1997) เป็นต้น ในแง่นี้มีข้อสังเกตว่า บทบาทของประธานาธิบดีจะมีมากถ้านายกรัฐมนตรีอยู่พรรคเดียวกันกับตน และบทบาทของประธานาธิบดีจะม้น้อยถ้านายกรัฐมนตรีอยู่คนละพรรคกับตน ซึ่งเมื่อมีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีจะทำการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเพื่อให้ประธานาธิบดีแต่งตั้งต่อไป

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะไม่ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา (เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา) เนื่องจากการดำรงตำแหน่งไปพร้อม ๆ กันทำให้รัฐบาลขาดความเป็นเอกภาพ เพราะแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ก็ไม่มีสิ่งใดให้รัฐมนตรีเหล่านั้นต้องกังวลเนื่องจากยังมีตำแหน่งในสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเหลืออยู่⁶⁸ และเพื่อให้รัฐมนตรีได้ทำงานเต็มเวลาโดยไม่ต้องกังวลกับเขตเลือกตั้งของตน⁶⁹

การใช้อำนาจของรัฐบาลนั้นต้องพิจารณารูปแบบว่ารัฐบาลจะใช้อำนาจแบบใด บางกรณีการใช้อำนาจรัฐบาลได้จะต้องมาจากนายกรัฐมนตรีใช้ร่วมกับคณะรัฐมนตรีหลังจากที่ได้มีการประชุมปรึกษาหารือแล้ว เช่น การพิจารณาร่างกฎหมาย การขอให้สภาลงมติไว้วางใจ การขอให้ประธานาธิบดีเสนอร่างกฎหมายให้มีการลงประชามติ และประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ในขณะที่บางกรณี ลำพังเพียงแค่นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจก็ถือว่าเป็นการกระทำของรัฐบาลแล้ว เช่น การขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาร่างกฎหมาย การขอให้ประธานาธิบดีเรียกประชุมสภามัยวิสามัญ และการขอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

⁶⁸ Edward Arkwright and Franck Baron, Jean – Luc BÉUF, Manuel DELAMARRE, Romaric LAZERGES, Les institutions de la France, (Paris: la Documentation française, 2007), p. 83. อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2554), น. 282.

⁶⁹ Philippe Ardant, Institutions Politiques et Droit constitutionnel, 11^{ème} éd., (Paris: L.G.D.J, 1999), p. 388. อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 68, น. 282.

3.2.2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและปลดนายกรัฐมนตรี ตลอดจนบรรดารัฐมนตรีที่รวมเป็นคณะรัฐมนตรีได้ แต่ความสัมพันธ์ระหว่างประธานาธิบดีกับนายกรัฐมนตรีไม่ได้อยู่ในลักษณะที่ประธานาธิบดีมีอำนาจเหนือนายกรัฐมนตรี เพราะในบางช่วงประธานาธิบดีอาจมีสถานะเหนือกว่าอย่างมากจนนายกรัฐมนตรีแทบไม่มีอำนาจตัดสินใจเลยนอกจากการรับคำสั่งประธานาธิบดีไปปฏิบัติ เช่น ในสมัยของประธานาธิบดีเดอ โกล ซึ่งลักษณะเช่นนี้จะเห็นได้ว่า แม้ในรัฐธรรมนูญจะระบุว่าฝ่ายบริหารของฝรั่งเศสเป็นฝ่ายบริหารแบบอำนาจคู่ที่ประกอบไปด้วยประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรี แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่มีความแตกต่างไปจากระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาที่ประธานาธิบดีเป็นฝ่ายบริหารเพียงคนเดียวที่อำนาจในการบริหารประเทศอยู่ที่ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรีแทบไม่มีบทบาทแต่อย่างใด แต่ก็มีบางช่วงเช่นกันที่ประธานาธิบดีถูกจำกัดโดยนายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะในระบอบที่เกิตรัฐบาลผสม เพราะพรรคการเมืองที่ครองเสียงข้างมากในรัฐสภาเป็นพรรคฝ่ายตรงข้ามกับประธานาธิบดี ประธานาธิบดีจำเป็นต้องประนีประนอมด้วยการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่มาจากพรรคฝ่ายตรงข้ามและให้อิสระในการทำหน้าที่⁷⁰

ในทางกลับกัน ประธานาธิบดีอาจจะสัมพันธ์กันในลักษณะที่เป็นคู่แข่งก็ว่าได้ เพราะนายกรัฐมนตรีที่กระตือรือร้นและประสบความสำเร็จ จนได้รับความนิยมจากประชาชนอาจทำให้ประธานาธิบดีรู้สึกไม่สบายใจและต้องแข่งขันทางการเมือง เพราะเป็นที่ทราบกันดีว่า บุคคลที่จะมาเป็นประธานาธิบดีมักประสบความสำเร็จในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาก่อน สำหรับนักการเมืองบางคน ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจึงเป็นเสมือนขั้นบันไดที่นำไปสู่ตำแหน่งประธานาธิบดี⁷¹

มีข้อสังเกตเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประธานาธิบดีกับคณะรัฐมนตรีว่า ก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 1958 นั้น การกระทำใด ๆ ของประธานาธิบดีจะมีผลใช้บังคับได้ จะต้องอาศัยการลงนามรับรองโดยรัฐมนตรี ถ้ารัฐมนตรีไม่ลงนามรับรองจะทำให้ประธานาธิบดีไม่สามารถใช้อำนาจนั้นได้ ประธานาธิบดีจึงอยู่ภายใต้การชักนำของรัฐมนตรี เมื่อเป็นเช่นนี้

⁷⁰ David Marrani, *supra* note 51, pp. 22-24.

⁷¹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “ระบอบประชาธิปไตยด้วยแบบกึ่งประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสสาธารณรัฐที่ห้า,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, เล่มที่ 58, ปีที่ 20, น. 90 (มกราคม-เมษายน 2561).

รัฐธรรมนูญ 1958 จึงได้แยกการกระทำออกเป็น 2 ส่วน คือ การกระทำในฐานะที่เป็นการใช้อำนาจตามปกติ และการกระทำในฐานะที่เป็นการใช้อำนาจในฐานะที่เป็นกรรมการตัดสิน ซึ่งจะส่งผลต่อการลงนามรับรองของรัฐมนตรีด้วย การกระทำในฐานะที่เป็นการใช้อำนาจตามปกติ ได้แก่ (1) อำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี การอนุมัติการลงออกของรัฐมนตรี (2) อำนาจในการรับรองทูตต่างประเทศ ทำสนธิสัญญา และให้สัตยาบันสนธิสัญญาภายหลังจากที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา (3) อำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐสภา อันประกอบไปด้วย อำนาจในการประกาศใช้กฎหมายภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับกฎหมายจากรัฐสภา แต่มีสิทธิขอให้รัฐสภาทบทวนได้ ประธานาธิบดีมีอำนาจเรียกประชุมสภาสามัญตามคำขอของนายกรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่ากึ่งหนึ่งในสภา (4) อำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐบาล ประกอบด้วย เป็นประธานในการประชุมคณะรัฐมนตรีและลงนามในรัฐกำหนดและรัฐกฤษฎีกาที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ตราขึ้น แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนและทหาร และเป็นจอมทัพฝรั่งเศส และ (5) อำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายตุลาการ ประธานาธิบดีเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการโดยเป็นประธานคณะกรรมการฝ่ายตุลาการ ซึ่งการใช้ อำนาจตามปกติของประธานาธิบดีนี้จะต้องให้รัฐมนตรีลงนามรับรอง

ส่วนอำนาจของประธานาธิบดีในฐานะที่เป็นกรรมการผู้ตัดสิน ได้แก่ อำนาจยุบสภา อำนาจขอให้ประชาชนลงประชามติ อำนาจส่งแฉ่งการณไปยังสภา อำนาจแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ อำนาจแต่งตั้งประธานคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญ และขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ และกรณีวิกฤตที่มีประธานาธิบดีมีอำนาจชั่วคราวตามมาตรา 16 อำนาจดังกล่าวนี้ประธานาธิบดีสามารถใช้อำนาจโดยอิสระและไม่ต้องให้รัฐมนตรีลงนามรับรอง⁷²

3.2.3 ฝ่ายนิติบัญญัติ

3.2.3.1 สภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎร (Assemblée Nationale) (บางคนเรียกว่าสภาแห่งชาติ) มีสมาชิก 577 คน แยกเป็นจากในประเทศฝรั่งเศส 555 คน จากภาคโพ้นทะเล (départements d'outre-mer) 15 คน จากดินแดนโพ้นทะเล (territoires d'outre-mer) 5 คน จากแซง-ปีแยร์-เอ-มิเกอลง (Saint-Pierre-et-Miquelon) 1 คน และมาจากมาย็อต (Mayotte) 1 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนี้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง (suffrage direct) แบบหนึ่งเขตหนึ่งคน

⁷² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชาญชัย แสวงศักดิ์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 20*, น. 21-23.

ด้วยระบบการเลือกตั้งสองรอบ (le scrutin majoritaire uninominalé deux tours) โดยในรอบที่ 1 (premier tour) เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้สมัครทุกคนลงแข่งขันทั้งที่สังกัดพรรคและไม่สังกัดพรรคการเมือง หากคะแนนเสียงในรอบแรกมากกว่าร้อยละ 50 ซึ่งเรียกว่า “เสียงข้างมากโดยเด็ดขาด” (majorité absolue) ถือว่าผู้สมัครคนนั้นได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่หากผู้สมัครที่ได้คะแนนในลำดับที่ 1 ได้รับเสียงข้างมากโดยไม่เด็ดขาดจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่งเป็นรอบที่ 2 ระหว่างผู้ที่ได้คะแนนในลำดับที่ 1 และลำดับที่ 2 ภายในหนึ่งสัปดาห์นับจากการเลือกตั้งรอบแรก แต่ในการเลือกตั้งรอบที่ 2 นี้ ผู้ที่จะชนะการเลือกตั้งใช้เพียงคะแนนข้างมากธรรมดา (majorité relative)⁷³ สภาผู้แทนราษฎรนี้มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี แต่การดำรงตำแหน่งจะสิ้นสุดลงก่อน 5 ปี ถ้ามีการยุบสภาโดยประธานาธิบดี

สภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ในการตรากฎหมายในเรื่องที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ⁷⁴ อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร⁷⁵ อำนาจในการให้ความยินยอมเรื่องที่มีความสำคัญ ๆ เช่น อำนาจในการให้ความยินยอมในการประกาศสงคราม⁷⁶ อำนาจในการอนุมัติให้ขยายระยะเวลาในการใช้กฎอัยการศึก⁷⁷ อำนาจในการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลชั้นสูง⁷⁸

3.2.3.2 วุฒิสภา

วุฒิสภา (Sénat) มีสมาชิก 348 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม (suffrage indirect) วุฒิสภาเป็นผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁷³ พจนาลัย ไชยรังสี และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, การเมืองในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541), น. 102-103.

⁷⁴ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 34 โดยกฎหมายที่รัฐสภามีอำนาจตรา เช่น กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิพลเมืองและการประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน กฎหมายเกี่ยวกับฐานภาษี อัตราภาษี และวิธีการเก็บภาษี กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การศึกษา เป็นต้น

⁷⁵ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 48 และมาตรา 49

⁷⁶ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 35

⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 36

⁷⁸ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 67 และมาตรา 68

รวมทั้งประชาชนชาวฝรั่งเศสที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในต่างประเทศ⁷⁹ การมีวาระยึดยาวนานนี้เองทำให้วุฒิสภามีเสถียรภาพสูง และเป็นสัญลักษณ์ของความต่อเนื่องทางการเมืองของรัฐสภา⁸⁰

ในเรื่องอำนาจของวุฒิสภานั้น วุฒิสภามีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร เพราะเหตุว่าสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยอำนาจของวุฒิสภามักจะเกี่ยวข้องกับการให้ความเห็นชอบ และถ่วงเวลามากกว่าการริเริ่ม เช่น การยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญ การยับยั้งร่างกฎหมาย การยับยั้งการดำเนินนโยบายของรัฐบาล เป็นต้น

3.2.4 ความรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภาของคณะรัฐมนตรี : กรณีการลงมติไม่ไว้วางใจ

การขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเป็นการควบคุมการทำงานของคณะรัฐมนตรีและเป็นมาตรการที่รุนแรงที่สุด เพราะหากผลการลงคะแนนเป็นการไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีแล้ว ย่อมส่งผลให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง แต่หากคะแนนไม่ถึงกับที่จะให้ออกจากตำแหน่งได้ การลงมติไม่ไว้วางใจก็ย่อมส่งผลให้เกิดแรงกดดันทางการเมืองน้อยบ้างมากบ้างแล้วแต่กรณี การอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารนี้ทำได้ต่อคณะรัฐมนตรีทั้งคณะเท่านั้น ไม่สามารถเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจประธานาธิบดีได้ เหตุที่รัฐธรรมนูญเปิดให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้นั้นมีเหตุผลจากการที่คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา เมื่อรัฐสภาไม่ไว้วางใจก็ย่อมส่งผลให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

ในการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนั้น ปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ⁸¹ ซึ่งวางหลักไว้ว่า สภาผู้แทนราษฎรอาจขอให้รัฐบาลแสดงความรับผิดชอบโดยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ญัตติดังกล่าวจะรับไว้พิจารณาได้ก็ต่อเมื่อมีการเข้าชื่อกันโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อย 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ การออกเสียงลงมติในญัตติดังกล่าวจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้เสนอญัตติไปแล้วไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมง การนับคะแนนเสียงในญัตติดังกล่าวให้นับเฉพาะคะแนนเสียงที่เห็นด้วยกับญัตติไม่ไว้วางใจซึ่งจะต้องได้รับคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร จึงจะทำให้รัฐบาลพ้นจากตำแหน่ง

⁷⁹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 24 วรรคสาม

⁸⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 68*, น. 94.

⁸¹ มาตรา 49 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม การเสนอญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งไม่อาจเข้าชื่อในญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้เกิน 3 ครั้ง ในสมัยประชุมสามัญหนึ่งหรือเกินกว่าหนึ่งครั้งในสมัยวิสามัญหนึ่งได้

การลงมติไม่ไว้วางใจนี้ มีลักษณะพิเศษ และมีลักษณะใหม่ในสาธารณรัฐที่ 5 ของฝรั่งเศส ดังนี้⁸²

1) ผลกระทบต่ออำนาจ ตามปกติแล้วการลงมติไม่ไว้วางใจเป็นเครื่องมือของสภาที่จะมีผลไปยังนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารประเทศ แต่ในสาธารณรัฐที่ 5 การยื่นมติไม่ไว้วางใจนั้นมีผลกระทบถึงประธานาธิบดีโดยตรง เพราะประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจอย่างแท้จริง อาจกล่าวได้ว่านายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาไม่เฉพาะแต่นโยบายของรัฐบาลเท่านั้น ยังรวมถึงนโยบายและการตัดสินใจของประธานาธิบดีอีกด้วย

2) นับแต่ ค.ศ. 1958 เป็นต้นมา แทบไม่มีรัฐบาลใดพ้นจากตำแหน่งเพราะการลงมติไม่ไว้วางใจ เพราะเสียงฝ่ายค้านน้อยกว่ารัฐบาลอยู่แล้ว ฉะนั้น การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจจึงเป็นเพียงเครื่องมือของฝ่ายค้านที่ต้องการจะอภิปรายในสภาเพื่อคัดค้านนโยบายของรัฐบาล หรือแสดงจุดยืนทางการเมืองบางประการ

นอกจากการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจทั่วไปแล้ว รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติกรณีของความรับผิดชอบต่อรัฐสภาในกรณีการออกเสียงในร่างกฎหมาย คือ ภายหลังจากที่นายกรัฐมนตรีขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีอาจใช้มาตรการว่าหากสภาผ่านกฎหมายการเงินหรือกฎหมายประกันสังคมเท่ากับมีผลว่าสภาให้ความไว้วางใจรัฐบาล เว้นแต่สภาจะลงมติไม่ไว้วางใจภายใน 24 ชั่วโมง มาตรการเช่นนี้สามารถใช้ได้สมัยประชุมแต่ละครั้งเท่านั้น⁸³ ซึ่งจะเกิดผลลัพธ์ได้ดังนี้⁸⁴

1) ไม่มีการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจในการเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างกฎหมายภายใน 24 ชั่วโมงหลังจากที่นายกรัฐมนตรีตัดสินใจยื่นร่างกฎหมายและขอให้สภามีมติไว้วางใจในเรื่องของร่างกฎหมายนั้น ๆ กรณีนี้ถือว่าร่างกฎหมายได้รับความเห็นชอบจากสภา

⁸² มন্ত্রী รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2529), น. 102-103.

⁸³ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 49 วรรคสาม

⁸⁴ มন্ত্রী รูปสุวรรณ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 82, น. 103-105.

2) มีการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจ แต่ไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภา ในกรณีนี้ ร่างกฎหมายก็ถูกถือว่าได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาแล้ว ความจริงในการลงมติใช้หลักที่ว่า สมาชิกสภาผู้แทนผู้ใดที่ไม่แสดงการคัดค้านต่อร่างกฎหมายนี้ และนิ่งเฉย ให้ถือว่าสมาชิกผู้นั้น เห็นชอบในหลักการของร่างกฎหมายนั้น ๆ ด้วย

3) มีการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจ และสภาเห็นชอบด้วยคะแนนเกินกึ่งหนึ่งของ สมาชิกสภาทั้งหมด ในกรณีนี้ร่างกฎหมายก็ไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภา อันมีผลทำให้รัฐบาลต้อง ลาออก

นอกจากการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจและการรับผิดชอบต่อสภาในกรณี การออกเสียงในร่างกฎหมายที่อาจทำให้รัฐบาลต้องแสดงความรับผิดชอบในการออกจากตำแหน่งแล้ว ยังมีอีกกรณีหนึ่งคือ การที่นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีอาจขอความผูกพัน ความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎรไว้กับแผนการดำเนินงานหรือคำแถลงนโยบาย ทางการเมืองทั่วไปของรัฐบาลได้ ซึ่งหากสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบแผนการดำเนินงานหรือ นโยบายทางการเมืองทั่วไปของรัฐบาล นายกรัฐมนตรีจะต้องเสนอการลาออกของรัฐบาลต่อ ประธานาธิบดี⁸⁵

3.2.5 การยุบสภาผู้แทนราษฎร

การยุบสภาเป็นการที่ประมุขของรัฐประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงก่อนที่จะครบวาระ เพื่อที่จะจัดให้มีการเลือกตั้ง ใหม่เร็วขึ้น โดยรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสให้อำนาจประธานาธิบดีในการยุบสภาผู้แทนราษฎร การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อมีการปรึกษาหารือกับนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เพื่อเป็นการขอความเห็นก่อนที่จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร แต่ถึงอย่างไรก็ตาม การยุบสภาเป็นอำนาจโดยแท้ของประธานาธิบดี แม้รัฐธรรมนูญจะให้ ประธานาธิบดีปรึกษาหารือกับนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่การผลของการหารือไม่ได้ผูกมัดประธานาธิบดี กล่าวคือแม้บุคคลดังกล่าวจะไม่เห็นชอบ ประธานาธิบดีก็มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีรวมถึงประธานวุฒิสภา

⁸⁵ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 49 วรรคหนึ่งและมาตรา 50

และประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งให้คำปรึกษาแก่ประธานาธิบดีไปแล้ว สามารถนำความเห็นดังกล่าวของตนออกเผยแพร่สู่สาธารณชนได้⁸⁶

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ในการยุบสภาผู้แทนราษฎรมีข้อจำกัด ซึ่งข้อจำกัดมีได้ในการณื่อดังต่อไปนี้⁸⁷

1) หลังจากที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกไปแล้ว ประธานาธิบดีไม่สามารถยุบสภาผู้แทนราษฎรได้อีกในระยะเวลาหนึ่งปีนับจากวันที่มีการเลือกตั้งอันเกิดจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก ถ้าปล่อยให้มีการยุบสภาครั้งที่สองได้อีกภายในระยะเวลาดังกล่าว เป็นการขัดต่อคติที่ว่า “การยุบสภาซ้อนการยุบสภาไม่เป็นที่ปรารถนา” (La dissolution sur la dissolution ne vaut) เพราะเป็นการไม่เคารพการตัดสินใจของประชาชนที่เพิ่งเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้ามาทำหน้าที่ได้ไม่นาน ประธานาธิบดีต้องเคารพต่อการตัดสินใจของประชาชนที่เลือกผู้แทนของตนเองเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อยต้องเว้นระยะเวลา 1 ปี เพื่อให้โอกาสแก่สภาผู้แทนราษฎรในการทำหน้าที่ตัวแทนของประชาชน⁸⁸

2) ในกรณีที่ประธานาธิบดีรักษาการโดยวุฒิสภา ผู้รักษาการไม่มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร

3) เมื่อประธานาธิบดีใช้อำนาจในสถานการณ์พิเศษตามมาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญ ประธานาธิบดีจะใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ เพราะไม่ต้องการให้ส่วนหนึ่งของตัวแทนประชาชนคือสภาผู้แทนราษฎรสูญหายไปในเวลาที่ยานาจต่าง ๆ ในทางบริหารถูกรวมศูนย์ไปที่ประธานาธิบดี

⁸⁶ Pierre Albertini, Le Droit de dissolution dans les systemes constitutionnels franais, (Paris : Universitaires de France, 1978), p. 38. อ้างถึงใน หนึ่งฤทัย อายุปานเทวัญ, “ปัญหาการยุบสภาผู้แทนราษฎร,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), น. 75-76.

⁸⁷ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 14, น. 72. ; Pierre Albertini, Le Droit de dissolution dans les systemes constitutionnels franais, (Paris: Universitaires de France, 1978), p. 38. อ้างถึงใน หนึ่งฤทัย อายุปานเทวัญ, “ปัญหาการยุบสภาผู้แทนราษฎร,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), น. 76.

⁸⁸ Simon-Louis Formery, La constitution commentée article par article, (Paris: Hachette, 1996), p. 39. อ้างถึงใน เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 14, น. 73.

การยุบสภาผู้แทนราษฎรทำได้โดยการออกเป็นรัฐกฤษฎีกา โดยไม่ต้องให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบแทน⁸⁹

เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วส่งผลในทางกฎหมายดังต่อไปนี้⁹⁰

1) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงก่อนครบวาระ 5 ปี จากนั้นให้มีการเลือกตั้งทั่วไปภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 20 วันและไม่เกิน 40 วันนับจากวันที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร⁹¹

2) เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ร่างรัฐบัญญัติต่าง ๆ ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นอันตกไปทั้งหมด จะนำมาพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ไม่ได้ตามหลักที่ว่าสิ่งที่ทำไปแล้วให้สิ้นสุดลง (le principe de la table rase) และโดยถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีจะต้องนำเสนอร่างรัฐบัญญัตินั้น ๆ เข้ามาให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาใหม่

3) คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง แต่ต้องอยู่รักษาการในหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่

4) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเปิดประชุมกันในวันพฤหัสบดีที่สองหลังจากการเลือกตั้ง (โดยไม่จำเป็นต้องออกรัฐกฤษฎีกาเปิดสมัยประชุมสภาโดยประธานาธิบดี⁹²) ซึ่งมีข้อสังเกตว่า คำว่าการเลือกตั้งนี้ใช้คำศัพท์ในรูปเอกพจน์ จึงมุ่งหมายความถึงการเลือกตั้งรอบสองถ้าหากมี (ซึ่งโดยปกติจะมีการเลือกตั้งสองรอบยกเว้นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนได้รับการเลือกตั้งเสร็จสิ้นไปแล้วตั้งแต่ในรอบแรก ซึ่งเกิดขึ้นยากมาก) ด้วยเหตุนี้เอง ฝ่ายนิติบัญญัติที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาใหม่จึงต้องเข้ารับหน้าที่ทันทีโดยเฉพาะหน้าที่ตรวจสอบและล้มรัฐบาลซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ เช่น ในกรณีที่การยุบสภาเกิดขึ้นเพื่อคืบคลานในการตัดสินใจขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติให้แก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และปรากฏว่าประชาชนได้เลือกสนับสนุนข้างฝ่ายนิติบัญญัติ (กลายเป็นว่ามีการเปลี่ยนฝ่ายที่มีเสียงข้างมากในสภา ทำให้สามารถเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจล้มรัฐบาลได้) อย่างไรก็ตาม หากวันพฤหัสบดีที่สองดังกล่าวอยู่ในช่วงเวลาเปิดสมัยประชุมแต่สมัยประชุมดังกล่าวก็กำลังจะหมดลงเช่นกันในไม่ช้า สมัยประชุมนั้น ๆ จะถูกขยายออกไปโดยให้

⁸⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 19

⁹⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *อ้าวแล้ว เจริญธรรมที่ 68*, น. 303.

⁹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 30

⁹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 30

ท้ายที่สุดแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่สามารถปรึกษาหารือกันอีกครั้งแรกได้ครบจำนวน 15 วัน ตามที่มาตรา 12 วรรคสามบัญญัติไว้ กล่าวอีกอย่างก็คือ ระยะเวลาสิบห้าวันดังกล่าวจะยังคงต้องนับต่อเนื่องให้ครบถ้วนแม้ว่าระยะเวลาของสมัยประชุมจะสิ้นสุดลงแล้วก็ตาม⁹³

3.2.6 ลักษณะเฉพาะของระบบรัฐสภาในประเทศฝรั่งเศสและข้อความส่งท้าย

ในลักษณะสำคัญของระบบรัฐสภา 3 ประการ คือ ฝ่ายบริหารประกอบด้วย ประมุขของรัฐและคณะรัฐมนตรี ฝ่ายบริหารโดยนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีสามารถขอให้ ประมุขของรัฐยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ และฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) จะต้องรับผิดชอบในทาง การเมืองต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งลักษณะทั้งสามประการนี้ประเทศฝรั่งเศสมีครบถ้วนทุกประการ กล่าวคือ ฝรั่งเศสมีประมุขของรัฐคือประธานาธิบดี มีหัวหน้ารัฐบาลคือนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี สามารถขอให้ประธานาธิบดียุบสภาผู้แทนราษฎรหรือโดยประธานาธิบดีเองสามารถยุบสภา ผู้แทนราษฎรได้ และคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในทางการเมืองต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยในกรณีที่ สภาผู้แทนราษฎรไม่ไว้วางใจให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปแล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องพ้นจากตำแหน่งไป ด้วยเหตุนี้ประเทศฝรั่งเศสจึงมีการปกครองเป็นระบบรัฐสภา

สำหรับลักษณะที่เป็นลักษณะเฉพาะของระบบรัฐสภาฝรั่งเศสนั้น ปัจจัยหลักเป็น ผลมาจากประสบการณ์ทางการเมืองในอดีต โดยเฉพาะประสบการณ์ทางการเมืองที่ฝ่ายบริหารมี ความอ่อนแอจนกลายเป็นคนป่วยแห่งยุโรป จึงทำให้ฝรั่งเศสต้องออกแบบการปกครอง ตลอดถึง โครงสร้างสถาบันทางการเมืองเสียใหม่เพื่อแก้ปัญหาคความเลวร้ายที่เกิดขึ้นในอดีต ด้วยเหตุนี้ การปกครองของฝรั่งเศสจึงมีลักษณะเฉพาะอันพบได้ยากยิ่งในประเทศอื่น ๆ ซึ่งผู้เขียนขอยกนำมา กล่าวไว้ ณ ที่นี้เพียง 2 ประการ

ประการที่หนึ่ง อำนาจที่มากของประธานาธิบดี ปัจจุบันประธานาธิบดีของ ฝรั่งเศสมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนด้วยเหตุนี้จึงทำให้ประธานาธิบดีมีความชอบธรรม ในทางประชาธิปไตยสูง นำมาซึ่งการบัญญัติให้ประธานาธิบดีมีอำนาจมากมายหลายประการ อาทิเช่น อำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี อำนาจในการตราหรือบัญญัติที่มาจากฝ่ายบริหาร อำนาจใน สถานการณ์ฉุกเฉิน ฯลฯ ซึ่งอำนาจเหล่านี้เป็นอำนาจในลักษณะที่เป็นทางการ ส่วนอำนาจที่มีลักษณะ

⁹³ Guy Carcassonne, *La Constitution*, 9^{ème} éd., (Paris : du Seuil, 2009), pp. 102-103. อ้างถึงใน หนึ่งฤทัย อายุพานเทวีญ, “ปัญหาการยุบสภาผู้แทนราษฎร,” (วิทยานิพนธ์ มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), น. 79-80.

ไม่เป็นทางการ อาทิเช่น อำนาจในการร่วมมือกับคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ เราจะเห็นได้ว่า อำนาจที่มากมายหลายประการของประธานาธิบดีของฝรั่งเศสนี้ ทำให้ถูกมองได้ว่าเป็นอำนาจที่คล้ายคลึงกับอำนาจของประธานาธิบดีในระบบประธานาธิบดี (presidential system) โดยเฉพาะอำนาจของประธานาธิบดีในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งหากพิจารณาอำนาจที่มากมายของประธานาธิบดีของฝรั่งเศสเช่นนี้ จึงทำให้นักวิชาการทางรัฐธรรมนูญตั้งชื่อการปกครองที่เป็นอยู่ของฝรั่งเศสนี้ว่า “ระบบกึ่งประธานาธิบดี” (semi-presidential system)⁹⁴ อำนาจของประธานาธิบดีของฝรั่งเศสมีความแตกต่างจากอำนาจของประมุขของรัฐในประเทศอื่น ไม่ว่าจะเป็นอังกฤษ เยอรมัน ญี่ปุ่น ที่แทบไม่มีอำนาจในทางการเมืองใดหลงเหลืออยู่เลย หากแต่ดำรงอยู่และทำหน้าที่เฉพาะในเรื่องพิธีการเท่านั้น (อาจจะมียอำนาจบางประการที่รัฐธรรมนูญมอบให้แต่มีน้อยมากซึ่งถือเป็นกรณียกเว้น) อย่างไรก็ตาม การที่ประธานาธิบดีของฝรั่งเศสมีอำนาจมากเช่นนี้ส่วนหนึ่งมาจากที่มาของประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จึงย่อมเกิดความสมเหตุสมผลในการมีอำนาจมาก ด้วยเหตุที่อำนาจของประธานาธิบดีฝรั่งเศสที่มีมากเช่นนี้ เราจึงถือว่าเป็นลักษณะเฉพาะของระบบรัฐสภาฝรั่งเศส

ประการที่สอง การตัดความสัมพันธ์เกี่ยวข้องระหว่างสภากับฝ่ายบริหารออกจากกัน กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา เพราะการดำรงตำแหน่งไปพร้อมกันนั้นอาจจะทำให้ขาดความเป็นเอกภาพ เพราะแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ก็จะทำให้รัฐมนตรีไม่ต้องกังวลเนื่องจากมีตำแหน่งในสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาว่างอยู่ และเพื่อให้รัฐมนตรีได้ทำงานเต็มเวลาโดยไม่ต้องกังวลกับเขตเลือกตั้งของตน รวมไปถึงการป้องกันไม่ให้บรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

⁹⁴ เช่นเดียวกับอำนาจของประธานาธิบดีของเยอรมันภายใต้รัฐธรรมนูญไวมาร์ (Weimarer Reichsverfassung) ที่ประธานาธิบดีนั้นมียอำนาจมากมาย ที่สำคัญคือมีอำนาจตามมาตรา 48 ซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีในการออกกฎหมายที่จำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชน รวมถึงมีอำนาจจะจับสิทธิบางประการของประชาชนได้ ในช่วงที่บ้านเมืองเผชิญกับวิกฤต การที่ประธานาธิบดีมีอำนาจตามมาตรา 48 เช่นนี้จึงถูกมองได้ว่าระบอบการปกครองภายใต้สาธารณรัฐไวมาร์ (Weimarer Republik) ที่มีรัฐธรรมนูญไวมาร์เป็นกฎหมายสูงสุดนั้นเป็นการปกครอง “ระบบกึ่งประธานาธิบดี” ดู Yu-Chung Shen, “Semi-Presidentialism in the Weimar Republic,” in *Semi-Presidentialism and Democracy*, ed. Robert Elgie, Sophia Moestrup and Wu Yu-Shan (London: Palgrave Macmillan, 2011), pp. 229-245.

มุ่งแต่เพียงล้มรัฐบาลเพื่อให้ตนเองได้มาเป็นรัฐบาลแทน ในแง่หนึ่งจึงมีความแตกต่างจากประเทศอังกฤษ เยอรมัน หรือแม้กระทั่งญี่ปุ่นที่ไม่มีข้อห้ามในเรื่องนี้เอาไว้

ที่สำคัญคือ ประเทศฝรั่งเศสตัวอย่างหนึ่งที่ไม่ติด “กรอบ” การปกครองในระบบต่าง ๆ ว่าจะต้องจัดโครงสร้างให้เป็นระบบรัฐสภาแบบประเทศนั้น ให้เป็นระบบประธานาธิบดีแบบประเทศนี้ แต่ฝรั่งเศสไปไกลถึงขนาดที่มีการออกแบบกลไกการปกครองให้มีลักษณะเป็นของตนเอง เช่น คณะรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี ไม่ได้มาจากสภาผู้แทนราษฎร แต่ถึงอย่างไรก็ต้องรับผิดชอบในทางการเมืองต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในการวิเคราะห์เรื่องการจัดโครงสร้างสถาบันทางการเมืองก็นับว่ามีความสมเหตุสมผลตามหลักการที่ควรจะเป็นอยู่

เราจะเห็นได้ว่า ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีการปกครองที่มีความน่าสนใจประเทศหนึ่ง เพราะฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีประสบการณ์ มีการล้มลุกคลุกคลานในทางการเมืองมาอย่างยาวนาน ประกอบกับลักษณะทั่วไปที่เป็นรัฐเดี่ยว ซึ่งเหมือนกันกับประเทศอื่นๆ ในโลกที่ส่วนมากเป็นรัฐเดี่ยว เช่นนี้ การออกแบบการปกครอง ตลอดถึงการจัดโครงสร้างสถาบันทางการเมืองของฝรั่งเศสจึงเป็นเรื่องที่ควรศึกษา เพราะอาจจะเป็นประโยชน์ในแง่ของการศึกษาเปรียบเทียบเพื่อเข้าใจการปกครองอื่นๆ ตลอดถึงมีประโยชน์ในการออกแบบโครงสร้างสถาบันทางการเมือง รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ เหล่านั้นต่อไป

3.3 ระบบรัฐสภาในประเทศเยอรมนี

3.3.1 ข้อความเบื้องต้น

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร (written constitution) ที่ประกาศใช้อย่างเป็นทางการมาแล้ว 3 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งจักรวรรดิเยอรมัน ค.ศ. 1871 หรือรัฐธรรมนูญบิสมาร์ค รัฐธรรมนูญแห่งจักรวรรดิเยอรมัน ค.ศ. 1919 หรือรัฐธรรมนูญไวมาร์ และกฎหมายพื้นฐานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 (Basic Law for the Federal Republic of Germany) หรือกฎหมายพื้นฐาน ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้ในปัจจุบัน ภายหลังจากการสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญไวมาร์อันเป็นผลจากการขึ้นครองอำนาจของอดอล์ฟ ฮิตเลอร์ (Adolf Hitler, ค.ศ. 1889-1945) และเยอรมันก็เข้าสู่สงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อเยอรมันแพ้สงคราม เยอรมันมีการแบ่งประเทศออกเป็น 4 ส่วนแก่ประเทศที่ชนะสงคราม ได้แก่ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และสหภาพโซเวียต ซึ่งอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศสเห็นว่า เยอรมันควรใช้รัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย ในขณะที่สหภาพโซเวียตเห็นว่าเยอรมันควรปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เยอรมันแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ เยอรมันตะวันตกซึ่งเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตย

และเยอรมันตะวันออกซึ่งเป็นคอมมิวนิสต์ ในเยอรมันตะวันตกได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น โดยมุ่งหมายให้เป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว โดยหวังว่าเมื่อเยอรมันมีการรวมชาติแล้วจะมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นอีกครั้ง เพราะฉะนั้นจึงมีการเรียกรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของเยอรมันตะวันตกนั้นว่า “กฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) หรือ Grundgesetz” ครั้นเมื่อเยอรมันมีการรวมชาติโดยมีการพังกำแพงเบอร์ลินอันเป็นถือว่าเป็นสัญลักษณ์ของการรวมชาติได้เกิดขึ้นแล้ว เยอรมันกลับไม่ได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามที่ตั้งใจไว้ก่อนหน้านี้แต่อย่างใด แต่ยังคงใช้กฎหมายพื้นฐานของเยอรมันตะวันตกสืบเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันและมีการแก้ไขเพิ่มเติมในบางคราว

กฎหมายพื้นฐานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นรัฐธรรมนูญที่วางโครงสร้างการปกครองเป็นระบบรัฐสภา (parliamentary system) มีการจัดวางองค์กรและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรขึ้นได้อย่างน่าสนใจ โดยเยอรมันมีการนำระบบการปกครองระบบรัฐสภามาใช้ในประเทศที่เป็นสหพันธ์รัฐ มีมลรัฐหลายมลรัฐประกอบกันเป็นสหพันธ์รัฐ และมีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐ การจัดวางโครงสร้างสถาบันทางการเมืองที่มีความน่าสนใจ มีระบบระเบียบ และมีเหตุผลทางหลักการรองรับ อย่างการนำลักษณะพิเศษของระบบรัฐสภาอังกฤษ ฝรั่งเศส ตลอดจนถึงลักษณะพิเศษระบบประธานาธิบดีของอเมริกามาผสมผสานกันจนเกิดเป็นลักษณะเฉพาะของระบบรัฐสภาเยอรมัน เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “ระบบชานเซลเลอร์ (Chancellor Government)” ซึ่งลักษณะเช่นนี้ ทำให้ระบบการเมืองเยอรมันดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และบังเกิดประโยชน์สาธารณะแก่ประชาชน

ในการศึกษาระบบรัฐสภาของเยอรมันนี้ ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงองค์กรที่มีบทบาทในระบบรัฐสภาเสียก่อน อันได้แก่ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ จากนั้นจะได้ทำการวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ทั้งสองฝ่ายนี้ ตลอดจนการพิจารณาวิเคราะห์กับลักษณะของระบบรัฐสภา โดยพิจารณาจากรัฐธรรมนูญเยอรมันฉบับปัจจุบัน

3.3.2 ฝ่ายบริหาร

3.3.2.1 ประธานาธิบดี

ประธานาธิบดีเป็นตำแหน่งหนึ่งในฝ่ายบริหาร เรียกอย่างเป็นทางการว่า ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์ (Federal President; Bundespräsident) ประธานาธิบดีคือประมุขของสาธารณรัฐ กล่าวคือเป็นผู้แทนของรัฐทั้งภายในและต่างประเทศ กฎหมายพื้นฐานของเยอรมันกำหนดให้ประธานาธิบดีมีอำนาจอย่างจำกัดซึ่งถือเป็นเรื่องปกติของระบบรัฐสภา อำนาจของประธานาธิบดีในกฎหมายพื้นฐานมีความแตกต่างจากอำนาจของประธานาธิบดีในสาธารณรัฐไวมาร์ กล่าวคือ ในสาธารณรัฐไวมาร์ประธานาธิบดีมีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นอำนาจโดยแท้

ของประธานาธิบดี ไม่ได้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจบริหาร ทั้งมีอำนาจในทางระหว่างประเทศ อำนาจในการบังคับบัญชาเหนือกองทัพทั้งปวงแห่งจักรวรรดิ รวมถึงมีอำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน (Notverordnung) ตามมาตรา 48 ของรัฐธรรมนูญไวมาร์ด้วย⁹⁵ ซึ่งการให้ประธานาธิบดีมีอำนาจตาม มาตรา 48 และมีการใช้อำนาจตามมาตรานี้เป็นปัจจัยเกื้อหนุนโดยอ้อมให้อิตเลอร์ขึ้นครองอำนาจ อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดได้ในเวลาต่อมา เหตุการณ์นี้รู้จักกันในชื่อว่า “Preußenschlag” หรือ การโจมตีปรัสเซีย⁹⁶ ประสบการณ์การขึ้นครองอำนาจของอิตเลอร์จึงเป็นผลให้กฎหมายพื้นฐาน ของเยอรมันมีการกำหนดอำนาจของประธานาธิบดีให้เหลือน้อยลง

บทบาทของประธานาธิบดีในเยอรมันในทุกวันนี้ถือเป็นตัวอย่างของ การเป็นประมุขของรัฐในการปกครองในระบอบรัฐสภา กล่าวคือประธานาธิบดีไม่ได้มีอำนาจใน การปกครอง ไม่ได้เป็นหัวหน้ารัฐบาล เพราะโดยทั่วไปเป็นเพียงสัญลักษณ์และมีหน้าที่เป็นเพียง ตัวแทนเท่านั้น⁹⁷ มีข้อสังเกตว่า คำสั่ง (orders) และคำบัญชา (directions) ทั้งหลายของ ประธานาธิบดีจะต้องมีการลงนามกำกับของนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์หรือรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ ที่เกี่ยวข้องจึงจะมีผลใช้บังคับได้ อันเป็นไปตามหลักการของการแนะนำจากนายกรัฐมนตรีแห่ง สหพันธ์หรือรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์โดยเคร่งครัด (act on the advice of ministers) ยกเว้นการตั้ง นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ หรือการถอดถอนนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์แห่งสหพันธ์ การยุบสภา ผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ และการร้องขอที่ทำขึ้นตามมาตรา 69 (3)⁹⁸ นอกจากนี้ ประธานาธิบดียังม ีความคุ้มกันด้วย⁹⁹ กล่าวคือประธานาธิบดีไม่พึงถูกเรียกให้รับผิดชอบหรือถูกจับกุมในความผิดที่มี บทลงโทษโดยไม่ได้รับอนุญาตจากสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ เว้นแต่ประธานาธิบดีผู้นั้นถูกจับกุม ในขณะที่กระทำความผิดหรือในระหว่างวันถัดไปของการกระทำความผิด รวมถึงการจำกัดเสรีภาพ ส่วนบุคคลของประธานาธิบดีจะต้องได้รับอนุญาตจากสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ด้วย

⁹⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “รัฐธรรมนูญไวมาร์,” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 44, ฉบับที่ 4, น. 819-820 (ธันวาคม 2558).

⁹⁶ เพ็งฮ้าง, น. 820.

⁹⁷ Werner Heun, The Constitution of Germany : a contextual analysis, (Oxford-Portland Oregon: Hart Publishing, 2011), p. 136.

⁹⁸ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 58

⁹⁹ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 60 (4)

และการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางอาญาหรือกระบวนการอื่นใดและการกักขังหรือการจำกัดเสรีภาพของประธานาธิบดีให้ระงับเมื่อสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์เรียก้อง

หน้าที่ของประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐ¹⁰⁰ ได้แก่

1) หน้าที่ในการเป็นตัวแทนของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีทั้งในและต่างประเทศ (โดยการปรากฏตัวต่อหน้าสาธารณชนในการทำกิจกรรมทางสังคมและวัฒนธรรม หน้าที่ในการกล่าวสุนทรพจน์ การเยี่ยมเยือนมลรัฐ ชุมชนต่าง ๆ ในเยอรมนี การเยี่ยมชมรัฐต่างประเทศ และเป็นเจ้าภาพแก่บุคคลสำคัญของต่างประเทศและแขกของรัฐ)

2) เป็นตัวแทนของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเพื่อวัตถุประสงค์ในทางระหว่างประเทศ (มาตรา 59 (1) ประโยคที่ 1) ซึ่งประกอบไปด้วย หน้าที่ในการทำสนธิสัญญากับรัฐต่างประเทศในนามของสหพันธ์ (มาตรา 59 (1) ประโยคที่ 2) และหน้าที่ในการเป็นผู้ส่งและรับผู้แทนทางทูต (มาตรา 59 (1) ประโยคที่ 3)

นอกจากนี้ หน้าที่ของประธานาธิบดีเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ได้แก่

1) หน้าที่ในการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ (Federal Chancellor) เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์เลือก (มาตรา 63)

2) หน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ (มาตรา 63 และมาตรา 67) และรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ (มาตรา 64)

3) หน้าที่ในการยุบสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ (มาตรา 63 (4) ประโยคที่ 3 และมาตรา 68)

4) หน้าที่ในการลงนามและประกาศใช้กฎหมาย (มาตรา 82)

5) หน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้พิพากษาแห่งสหพันธ์ ข้าราชการพลเรือนแห่งสหพันธ์ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ชั้นสัญญาบัตรและชั้นประทวนของกองทัพ (มาตรา 60 (1))

6) หน้าที่ในการให้อภัยโทษแก่ผู้กระทำความผิดในนามของสหพันธ์ (มาตรา 60 (2))

7) หน้าที่ในการเป็นที่มาแห่งเกียรติยศแห่งสหพันธ์ ได้แก่การให้เครื่องราชอิสริยาภรณ์ ซึ่งมีที่มาจากจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ¹⁰¹

¹⁰⁰ Bundespräsidialamt, “Constitutional basis,” Retrieved on February 9, 2020, from <https://www.bundespraesident.de/EN/Role-and-Functions/Constitutional-Basis/ConstitutionalBasis-node.htm>

ประธานาธิบดีมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี โดยอาจได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกินหนึ่งวาระ¹⁰² ประธานาธิบดีไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่มาจากการเลือกตั้งจากที่ประชุมที่มีขึ้นเพื่อเลือกประธานาธิบดีโดยเฉพาะหรือที่ประชุมแห่งสหพันธ์ (Bundesversammlung หรือ the federal convention) อันประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ และผู้แทนที่ได้รับเลือกจากรัฐสภาของมลรัฐ (Länder) ตามสัดส่วนของการมีจำนวนผู้แทนราษฎรในจำนวนที่เท่ากัน

ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจในทางการเมืองเหลืออยู่เลย ซึ่งแตกต่างจากอำนาจของประธานาธิบดีภายใต้รัฐธรรมนูญไวมาร์ ค.ศ. 1919 ซึ่งให้อำนาจประธานาธิบดีค่อนข้างมาก เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าประธานาธิบดีจะต้องรับผิดชอบในทางการเมืองหรือไม่ ในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่ารัฐธรรมนูญเยอรมันยังไม่ได้ระบุแน่ชัดเท่าใดนัก¹⁰³ เพราะเรื่องความรับผิดชอบในทางการเมืองล้วนสัมพันธ์กับอำนาจของ

¹⁰¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563), น. 129.

¹⁰² กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 54 (1) (2)

¹⁰³ เหตุที่ผู้เขียนกล่าวว่ายังไม่มีความชัดเจนว่าประธานาธิบดีจะต้องรับผิดชอบทางการเมืองหรือไม่นั้น ผู้เขียนพิจารณาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของเยอรมันฉบับแรกคือ รัฐธรรมนูญแห่งจักรวรรดิเยอรมัน ค.ศ. 1871 หรือรัฐธรรมนูญบิสมาร์ค รัฐธรรมนูญบิสมาร์คมีการกำหนดไว้ชัดเจนว่าจักรพรรดิ (Kaiser) ไม่ต้องรับผิดชอบในทางการเมือง เพราะความรับผิดชอบทั้งหมดอยู่ที่นายกรัฐมนตรี แต่พอมีการปฏิรูปรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปสู่การปกครองแบบรัฐบาลโดยรัฐสภา ได้มีการตัดข้อความที่ว่า “ซึ่งเป็นผู้รับไปซึ่งความรับผิดชอบทั้งปวง” ตามรัฐธรรมนูญบิสมาร์ค มาตรา 17 ที่มีข้อความในประโยคที่สองว่า “บรรดากฎเกณฑ์และคำบัญชาของจักรพรรดิให้กระทำในนามของจักรวรรดิและจะมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายก็ต่อเมื่อมีการลงนามกำกับลายพระปรมาภิไธยโดยนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ซึ่งเป็นผู้รับไปซึ่งความรับผิดชอบทั้งปวง” ออก ซึ่งการตัดออกนี้ย่อมหมายความว่า จักรพรรดิต้องร่วมกับนายกรัฐมนตรีในความรับผิดชอบทั้งปวงด้วย ดู วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, รัฐธรรมนูญบิสมาร์ค : รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์, (กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563), น. 53.

ในขณะที่กฎหมายพื้นฐานซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญปัจจุบันไม่ได้ระบุข้อความในทำนองที่ว่าผู้รับสนองคำสั่งหรือคำบัญชาของประธานาธิบดีจะต้องรับผิดชอบทั้งปวงหรือไม่ ซึ่งแน่นอนว่าจะไม่ได้

คนที่มิในทางการเมือง ยังมีอำนาจในทางการเมืองด้วยตนเองมากก็ยิ่งต้องรับผิดชอบมากขึ้นเท่านั้น ถึงแม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นผู้ใช้อำนาจที่สำคัญทางรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่อำนาจเช่นนั้นมักเป็นอำนาจในทางแบบพิธีที่รัฐธรรมนูญกำหนด และทุกการใช้อำนาจของประธานาธิบดีที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องในทางการเมืองนั้นจะต้องมีการเสนอเรื่องขึ้นมาจากองค์กรทางการเมืองเสียก่อนแล้วให้ประธานาธิบดีกระทำตามนั้น ประกอบกับ แม้ประธานาธิบดีจะมีอำนาจออกคำสั่ง คำบัญชาในทางการเมืองก็ตาม แต่จะทำให้คำสั่งหรือคำบัญชานั้นมีผลสมบูรณ์ก็ต้องมีการลงนามกำกับ โดยนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ที่มีอำนาจเกี่ยวข้อง ซึ่งจะรับไปซึ่งบรรดาความรับผิดชอบเกี่ยวเนื่องมาจากการลงนามนั้นด้วย ยกเว้นการแต่งตั้งหรือถอดถอนนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ และการยุบสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ตามมาตรา 63 หรือคำร้องขอที่ทำการขึ้นตามมาตรา 69 (3)¹⁰⁴ ในแง่นี้เราจะเห็นได้ว่า อำนาจของประธานาธิบดีในทางการเมืองมีน้อยหรือแทบไม่หลงเหลือ อำนาจอยู่เลย ประกอบกับการมีผู้ลงนามที่เป็นผู้รับผิดชอบแทน จึงถือว่าประธานาธิบดีแทบไม่มีความรับผิดชอบในทางการเมืองเหลืออยู่เลย

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม มีข้อพิจารณาต่อไปว่า การแต่งตั้งหรือถอดถอนนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์และการยุบสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ที่ทำการขึ้นตามมาตรา 63 หรือคำร้องขอที่ทำการขึ้นตามมาตรา 69 (3) อันเป็นการยกเว้นคำสั่งหรือคำบัญชาของประธานาธิบดีที่ไม่ต้องมีการลงนามรับสนองเป็นกรณีที่ประธานาธิบดีจะต้องรับผิดชอบในทางการเมืองหรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่า ไม่ต้องรับผิดชอบในทางการเมืองอยู่ดี เพราะการใช้อำนาจของประธานาธิบดีไม่ได้เป็นการใช้อำนาจที่เกิดจากดุลยพินิจโดยแท้ของตน หากที่เกิดจากเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่าต้องใช้ อำนาจเช่นนั้น หากประธานาธิบดีไม่ได้ใช้อำนาจนั้นก็ต้องถือว่ากระทำของประธานาธิบดีขัดต่อรัฐธรรมนูญ¹⁰⁵

เขียนไว้โดยตรงแต่โดยเหตุผลของเรื่องผู้ที่ลงนามรับสนองคำสั่งหรือคำบัญชาจะต้องรับผิดชอบอยู่แล้ว แต่ประเด็นก็คือ ประธานาธิบดีซึ่งเป็นผู้ที่ลงนามออกคำสั่งหรือคำบัญชาจะต้องรับผิดชอบในทางการเมืองหรือไม่ ซึ่งกรณีนี้ไม่ได้มีการเขียนไว้ตั้งแต่ต้นว่าต้องให้รับผิดชอบหรือไม่รับผิดชอบหรือไม่ อย่างไรก็ตาม จึงต้องอาศัยการตีความโดยพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

¹⁰⁴ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 58

¹⁰⁵ อนึ่งมีข้อสังเกตว่า ผู้เขียนกล่าวถึงกรณีเฉพาะประธานาธิบดีจะต้องรับผิดชอบในทางการเมืองหรือไม่เท่านั้น ไม่รวมถึงเรื่องความรับผิดชอบทางกฎหมายด้วย เพราะประธานาธิบดีมี

3.3.2.2 คณะรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์

คณะรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ (Federal Government) ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ (Federal Chancellor) และรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ (Federal Ministers)¹⁰⁶ รัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ยังเป็นผู้นำสูงสุดของบรรดากระทรวงต่าง ๆ ด้วย กระบวนการจัดตั้งรัฐบาลประกอบด้วยกระบวนการสำคัญหลายประการ โดยเริ่มจากประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ให้สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ (Bundestag) เป็นผู้ลงมติเลือกซึ่งจะไม่มีกรอบอายุในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์แต่อย่างใด บุคคลที่ประธานาธิบดีเสนอชื่อจะได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ก็ต่อเมื่อเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์มีมติเลือก แต่ในกรณีที่ประธานาธิบดีเสนอให้เป็นนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ไม่ได้รับการคัดเลือกจากสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ภายใน 14 วัน รัฐสภาอาจจะเลือกนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์โดยต้องมีเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด แต่ถ้าไม่มีการเลือกภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้มีการลงคะแนนโดยไม่ชักช้าโดยให้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุด จะได้รับการคัดเลือก หากผู้ได้รับเลือกได้คะแนนเสียงข้างมากจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ ประธานาธิบดีจะต้องแต่งตั้งบุคคลนั้นภายใน 7 วันนับตั้งแต่ได้รับเลือก หากผู้ได้รับเลือกไม่ได้คะแนนเสียงข้างมากดังกล่าว ประธานาธิบดีอาจแต่งตั้งบุคคลนั้นหรือยุบสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ภายใน 7 วัน¹⁰⁷

เราจะเห็นได้ว่ากรณีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ของเยอรมันเป็นกรณีที่มีความสำคัญและถือเป็นลักษณะเฉพาะของเยอรมัน เพราะแม้ประธานาธิบดีจะมีอำนาจในการเสนอชื่อบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ได้แล้ว แต่บุคคลผู้นั้นก็ไม่สามารถเป็นนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ได้ทันที แต่จะต้องผ่านการให้ความเห็นชอบด้วยเสียงข้างมากจากสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ด้วย ในกรณีเช่นนี้เป็นกรณีที่ความต้องการของประธานาธิบดีและสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์เห็นตรงกัน แต่หากความต้องการของประธานาธิบดีและสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ไม่ตรงกันจะทำให้เกิดเป็นกรณีที่สองคือ รัฐธรรมนูญเยอรมันได้ให้ความสำคัญกับสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ว่าถ้าต้องการให้ใครเป็นนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์

ความรับผิดชอบทางกฎหมายอยู่แล้วหากใช้อำนาจขัดต่อรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ (Federal Constitutional Court) มีอำนาจในการวินิจฉัยการใช้อำนาจของประธานาธิบดีได้

¹⁰⁶ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 62

¹⁰⁷ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 63

จะต้องมีคะแนนเสียงสนับสนุนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด โดยไม่สนใจว่าบุคคลที่สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์เลือกจะเป็นบุคคลที่ตรงกับความต้องการของประธานาธิบดีหรือไม่ เราเห็นได้ว่า ทั้งกรณีที่หนึ่งก็ดีหรือกรณีที่สองก็ดีต่างเป็นกรณีที่ต้องได้รับเสียงข้างมากจากสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ ส่วนกรณีที่สาม เป็นกรณีที่ประธานาธิบดีต้องตัดสินใจว่าจะทำการตัดสินใจนี้เป็นการตัดสินใจในทางการเมือง กล่าวคือจะต้องมีการแต่งตั้งหรือจะมีการยุบสภาซึ่งในทางการเมือง ถ้านายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ไม่ได้รับเสียงสนับสนุนจากสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ การทำงานต่าง ๆ ที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ก็ยากที่จะผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ไปได้ แต่ถึงกระนั้นก็ดี รัฐธรรมนูญเยอรมันยังได้กำหนดไว้เพื่อให้เป็นทางออกของปัญหาไว้คือ ถ้าญัตติที่เสนอโดยนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์เพื่อไว้วางใจคณะรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ มีมติไม่ได้รับความสนับสนุนด้วยคะแนนเสียงข้างมาก ประธานาธิบดีอาจยุบสภาภายในเวลา 21 วันตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ได้¹⁰⁸

เมื่อบุคคลดังกล่าวได้รับเลือกตั้งโดยคะแนนเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์แล้ว ประธานาธิบดีก็จะแต่งตั้งผู้นั้นเป็นนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์¹⁰⁹ และนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์จะทำการเลือกบุคคลผู้สมควรเป็นรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์เพื่อให้ประธานาธิบดีแต่งตั้งต่อไป¹¹⁰ ประธานาธิบดีไม่สามารถที่จะปฏิเสธการแต่งตั้งรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ได้ เว้นแต่รัฐมนตรีแห่งสหพันธ์เหล่านั้นมีคุณสมบัติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและขัดรัฐธรรมนูญ ประกอบกับนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์และรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์) ก่อนเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์และรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ต้องสาบานตนต่อหน้าสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์¹¹¹ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังกำหนดลักษณะต้องห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์และรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีเงินเดือน ไม่ร่วมทำการค้า ไม่ประกอบอาชีพ ไม่มีตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารหรือคณะกรรมการกำกับดูแลโดยไม่ได้รับความยินยอมจากสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ และไม่เป็นการของรัฐบาลหรือธุรกิจที่มุ่งหวังผลกำไร¹¹² รัฐมนตรี

¹⁰⁸ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 68 (1)

¹⁰⁹ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 63 (2)

¹¹⁰ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 64 (1)

¹¹¹ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 64 (2)

¹¹² กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 66

เป็นผู้ได้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์เพราะรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์อาจถูกประธานาธิบดีถอดถอนโดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ได้¹¹³ และรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ทั้งหลายสามารถออกจากตำแหน่งได้แต่โดยการถูกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์¹¹⁴

หน้าที่ของคณะรัฐมนตรีคือหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์จะกำหนดแนวนโยบายทั่วไป (Richtlinien) ซึ่งถือเป็นหลักให้นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ทำงานตามนโยบายทั่วไปนั้น โดยรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์แต่ละกระทรวงก็ต้องรับผิดชอบในการทำงานของตน รวมถึงมีการรับผิดชอบต่อนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์เพียงคนเดียว แต่ไม่รับผิดชอบต่อสภา เหตุที่กำหนดให้รัฐมนตรีรับผิดชอบต่อนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์เพียงคนเดียว ไม่รับผิดชอบต่อสภา เพราะเหตุว่าสภาผู้แทนราษฎรมีสถานะอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์เท่านั้น แต่ไม่มีสิทธิอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์

3.3.3 ฝ่ายนิติบัญญัติ

3.3.3.1 สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์

สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ (Bundestag) อยู่ในหมวด 3 ของรัฐธรรมนูญตั้งแต่มาตรา 38–49 สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ประกอบด้วยสมาชิก 598 คนที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์นั้น ครั้งหนึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและอีกครั้งหนึ่งมาจากกระบบบัญชีรายชื่อ (party lists) ตามสัดส่วนที่ระบุไว้ในกฎหมาย นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการเลือกตั้งเอาไว้ว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งโดยทั่วไป โดยตรง โดยเสรี โดยเสมอภาคกัน และโดยลับ บรรดาสมาชิกแห่งสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์เป็นผู้แทนของปวงชนชาวเยอรมันทั้งหมด ไม่อยู่ในอาณัติมอบหมายใด ๆ และอยู่ใต้มนตรณของตนเองเท่านั้น”¹¹⁵ มีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญจะกำหนดไว้เพียงหลักการเลือกตั้งเท่านั้น

¹¹³ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 64 (1)

¹¹⁴ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 64 (1)

¹¹⁵ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 38 (1)

ส่วนวิธีการเลือกตั้ง ตลอดถึงหลักเกณฑ์การเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะ¹¹⁶ นอกเหนือจากหลักการพื้นฐานของการเลือกตั้งที่รัฐธรรมนูญเยอรมันกำหนดไว้ 5 ประการ คือ “โดยทั่วไป โดยตรง โดยเสรี โดยเสมอภาคกัน และโดยลับ” แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Bundesverfassungsgericht) ได้ยืนยันหลักการอีกหนึ่งประการของการเลือกตั้ง คือ “โดยโปร่งใส” ผ่านการสังเคราะห์หลักการพื้นฐานทั้งห้าประการประกอบกับหลักประชาธิปไตย หลักนิติรัฐ และหลักสาธารณรัฐ¹¹⁷

สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์มาจากการเลือกตั้งและมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ยกเว้นจะมีการยุบสภาไปก่อนหน้านั้น และวาระของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์จะสิ้นสุดเมื่อมีการเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ชุดใหม่ ในการเลือกตั้งครั้งนี้ ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์อยู่ครบวาระ จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งให้มีขึ้นไม่เร็วไปกว่า 46 เดือนและไม่ช้าไปกว่า 48 เดือน นับแต่เริ่มต้นของอายุสภา แต่หากเป็นกรณีที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์จะต้องมีการจัดเลือกตั้งใหม่ภายใน 60 วัน¹¹⁸

รัฐสภาเยอรมัน (โดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์) จัดได้ว่าเป็นรัฐสภาที่มีความเข้มแข็ง เพราะรัฐธรรมนูญเยอรมันได้ให้อำนาจและหน้าที่แก่รัฐสภาเอาไว้ เช่น สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนและสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์นี้ เป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ ทั้งรัฐธรรมนูญเยอรมันให้ความสำคัญกับบทบาทของพรรคการเมืองเป็นพิเศษ ในขณะที่สมัยสาธารณรัฐไวมาร์ รัฐธรรมนูญไวมาร์ได้ให้อำนาจประธานาธิบดีและรัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ร่วมกัน เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายพื้นฐานนี้ ได้ลดอำนาจของประธานาธิบดีที่เคยมีให้ลดลงอย่างมากและสนับสนุนรัฐสภาเยอรมันโดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ให้ขึ้นมาใช้อำนาจ เห็นได้จากมาตรา 67 ที่นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์อาจถูกลงมติไม่ไว้วางใจออกจาก

¹¹⁶ คำอธิบายเกี่ยวกับการเลือกตั้งในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีโดยละเอียด ดู ปุนเทพ ศิริनुพงศ์, กฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี : รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559).

¹¹⁷ A. Voßkuhle/A.K Kaufhold, Grundwissen – Öffentliches Recht : Die Wahlrechtsgrundsätze, in: JuS 2013, S. 1078 (1080). อ้างถึงใน ปุนเทพ ศิริनुพงศ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 116, น. 11-12.

¹¹⁸ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 39 (1)

ตำแหน่งได้ แต่สภาผู้แทนราษฎรแห่งเยอรมันจะต้องเสนอผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์คนใหม่เข้าไปด้วย เราเรียกกระบวนการแบบนี้ของเยอรมันว่าการลงมติไม่ไว้วางใจเชิงสร้างสรรค์ เหตุที่รัฐธรรมนูญเยอรมันบัญญัติหลักเกณฑ์เหล่านี้ลงในกฎหมายพื้นฐานเพื่อเป็นการสนับสนุนให้รัฐสภาที่มีอำนาจและให้มีเสถียรภาพ ประกอบกับเยอรมันมีประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์จากช่วงที่เป็นจักรวรรดิและช่วงที่เป็นสาธารณรัฐไวมาร์ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ไม่เคยทำให้เกิดรัฐบาลผสมที่เปราะบางและนายกรัฐมนตรีที่ไร้อำนาจ และอำนาจของรัฐสภาในการควบคุมรัฐบาลและการมีส่วนร่วมในการปกครองทำให้เกิดการกระจายบทบาทของรัฐบาลรัฐสภา และประมุขของรัฐขึ้น¹¹⁹

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้ปกป้องสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์เอาไว้ โดยบทบัญญัติดั้งเดิมของรัฐสภาในศตวรรษที่ 19 ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์จะไม่ตกอยู่ภายใต้กระบวนการพิจารณาทางศาลหรือการดำเนินการทางวินัยหรือการอื่นใดที่เรียกร้องให้รับผิดชอบนอกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์อันเกี่ยวกับการออกเสียงลงคะแนน การแถลงหรือการอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์หรือในคณะกรรมการใดของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ แต่ไม่รวมถึงการหมิ่นประมาททำให้เสียชื่อเสียง นอกจากนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ไม่พึงถูกเรียกให้รับผิดชอบหรือถูกจับกุมในความผิดที่มีบทลงโทษ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ เว้นแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ผู้นั้นถูกจับกุมในขณะกระทำความผิดหรือในระหว่างวันถัดไปของการกระทำความผิด มิเพียงเท่านั้น การจำกัดเสรีภาพส่วนบุคคลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์หรือการเริ่มกระบวนการพิจารณาใด ๆ ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ต้องได้รับอนุญาตจากสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ด้วย ทั้งนี้รวมถึง การดำเนินกระบวนการพิจารณาทางอาญาหรือกระบวนการพิจารณาในเรื่องการสูญเสียสิทธิขั้นพื้นฐานต่อสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ และการกักขังหรือการจำกัดเสรีภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ให้ระงับเมื่อสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์เรียกร้อง¹²⁰

¹¹⁹ German Bundestag, “The Federal Republic of Germany,” Retrieved on February 9, 2020, from https://www.bundestag.de/en/parliament/history/parliamentarism/frg_parliamentarism/frg_parliamentarism-200324.

¹²⁰ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 46

3.3.3.2 สภาผู้แทนมลรัฐในระดับสหพันธ์

สภาผู้แทนมลรัฐในระดับสหพันธ์ (Bundesrat) เป็นองค์กรที่มีมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งจักรวรรดิเยอรมัน ค.ศ. 1871 หรือรัฐธรรมนูญบิสมาร์ค ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ในอาณาจักรเยอรมัน ระหว่าง ค.ศ. 1867–1871¹²¹ ปัจจุบันสภาผู้แทนมลรัฐในระดับสหพันธ์ปรากฏในหมวดที่ 4 มาตรา 50–53 ของรัฐธรรมนูญ (Basic Law) ซึ่งได้วางหลักการการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติและการมีส่วนร่วมในการบริหารของสหพันธ์เอาไว้ รวมไปถึงหลักในเรื่องของสมาชิกภาพ หลักความเป็นตัวแทน และการออกเสียงลงคะแนนเอาไว้ ฯลฯ ที่สำคัญสภาผู้แทนมลรัฐในระดับสหพันธ์ถือว่าเป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญ (constitutional organ) เช่นเดียวกับกับสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ (Bundestag) รัฐบาลแห่งสหพันธ์ (Federal Government) ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์ (Federal President) และศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ (Federal Constitutional Court) นอกจากนี้ สภาผู้แทนมลรัฐในระดับสหพันธ์มีสถานะเป็นสภาที่สอง (second chamber) แต่ไม่ได้มีสถานะเป็นสภาสูง (upper house) ของรัฐสภา¹²²

สภาผู้แทนมลรัฐในระดับสหพันธ์เป็นองค์กรที่มีความแตกต่างไปจากสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ ซึ่งเริ่มการดำรงตำแหน่งภายหลังจากการเลือกตั้งของสหพันธ์ ในขณะที่สภาผู้แทนมลรัฐในระดับสหพันธ์เป็นองค์กรที่มีความต่อเนื่องไม่ขาดสาย โดยรัฐบาลมลรัฐจะตัดสินใจว่าจะเปลี่ยนแปลงสมาชิกหรือไม่ โดยทั่วไปการเปลี่ยนแปลงสมาชิกสภาผู้แทนมลรัฐในระดับสหพันธ์จะมีการเปลี่ยนแปลงเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลในมลรัฐนั้น ๆ และสภาผู้แทนมลรัฐในระดับสหพันธ์ไม่ใช่ผู้แทนจากประชาชนโดยตรง แต่เป็นผู้แทนที่มาจากการเลือกของรัฐบาลมลรัฐ ด้วยเหตุนี้สมาชิกสภาผู้แทนมลรัฐในระดับสหพันธ์จึงเป็นทั้งฝ่ายบริหารในมลรัฐและฝ่ายนิติบัญญัติในระดับสหพันธ์ด้วย¹²³ การมีสภาผู้แทนมลรัฐในระดับสหพันธ์ไม่ได้มีเป้าหมายในเรื่องประชาธิปไตย

¹²¹ Hans-Georg Wehling, “The Bundesrat,” *Publius* 19, 4 (Autumn 1989), p. 55.

¹²² Arthur B. Gunlicks, *The Länder and German federalism*, (Manchester : Manchester University Press, 2003), p. 344.

¹²³ Peter Lerche, “Principles of German Federalism,” in *Germany and Its Basic Law*, ed. Paul Kirchhof and Donald P. Kommers (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1993), pp. 71–90.

แต่มีเป้าหมายไปในเรื่องของการแบ่งอำนาจตลอดถึงเรื่องการตรวจสอบและถ่วงดุล¹²⁴ ซึ่งถือเป็นลักษณะเฉพาะของการปกครองแบบสหพันธ์รัฐในเยอรมนี¹²⁵

สภาผู้แทนมลรัฐในระดับสหพันธ์ประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นรัฐมนตรีของมลรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลของมลรัฐ การลงคะแนนเสียงเป็นการลงคะแนนเสียงโดยสมบูรณ์ นอกจากนี้ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนมลรัฐในระดับสหพันธ์ที่มาจากมลรัฐต่าง ๆ จะมีความสัมพันธ์กับจำนวนประชากรในแต่ละมลรัฐ โดยแต่ละมลรัฐจะต้องมีเสียงในการลงคะแนนอย่างน้อย 3 เสียง ถ้ามลรัฐใดมีจำนวนประชากรมากกว่า 2 ล้านคนมี 4 เสียง ถ้ามลรัฐใดมีจำนวนประชากรมากกว่า 6 ล้านคนมี 5 เสียง และมลรัฐใดมีประชากรมากกว่า 7 ล้านคนมี 6 เสียง เมื่อได้คะแนนเสียงตามสัดส่วนจำนวนประชากรในมลรัฐนั้นแล้ว มลรัฐนั้นจะต้องแต่งตั้งสมาชิกสภามลรัฐในระดับสหพันธ์เท่ากับจำนวนคะแนนเสียงนั้น ในการลงคะแนนเสียงต่าง ๆ ในแต่ละมลรัฐจะต้องออกเสียงไปในทิศทางเดียวกัน¹²⁶

หน้าที่ของสภาผู้แทนมลรัฐแห่งสหพันธ์เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่น หน้าที่เกี่ยวกับการออกกฎหมาย หน้าที่ในความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร เป็นต้น

3.3.4 ความรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภาของนายกรัฐมนตรี : กรณีการลงมติไม่ไว้วางใจ

การลงมติไม่ไว้วางใจ (vote of no confidence) เป็นกระบวนการทำให้ฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ผ่านการลงมติไม่ไว้วางใจเฉพาะตัวนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ เพราะหากนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ไม่ได้รับความไว้วางใจ จะทำให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งไปทั้งหมด หลักการนี้สืบเนื่องมาจากลักษณะประการสำคัญของระบบรัฐสภาเยอรมัน ที่นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลมีที่มาจากรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์) และสามารถดำรงตำแหน่งอยู่ได้ด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้

¹²⁴ Karlheinz Neunreither, “Politics and Bureaucracy in the West German Bundesrat,” *American Political Science Review* 53, no. 3 (September 1959), pp. 713 and 723

¹²⁵ Arthur B. Gunlicks, *The Länder and German federalism* (Manchester : Manchester University Press, 2003), p. 344.

¹²⁶ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 51

ความไว้วางใจในการทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร ย่อมส่งผลให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้ แต่การแสดงออกถึงความไม่ไว้วางใจดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งมีอยู่ 2 กรณี

กรณีที่ 1 การลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจ¹²⁷ การลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจจะต้องมาจากสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ทำได้ด้วยการเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งแทนนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ด้วยคะแนนเสียงข้างมาก วิธีการนี้เป็นการไม่ไว้วางใจโดยสร้างสรรค์ ไม่ใช่โดยทำลาย (constructive vote of confidence หรือ konstruktives Misstrauensvotum หรือ vote de defiance constructif)¹²⁸ เพราะการเลือกบุคคลอื่นที่มีความเหมาะสมให้มาดำรงตำแหน่งแทนในทางกลับกันย่อมหมายความว่า สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ได้มีมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีให้ทำหน้าที่ต่อไป ผลในทางกฎหมายที่ตามมาก็คือ ประธานาธิบดีจะต้องถอดถอนนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์คนเดิม แล้วตั้งนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์คนใหม่ที่ได้รับเลือกตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์นั้น เมื่อนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์คนเดิมถูกถอดถอน จึงส่งผลให้บรรดารัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ที่ร่วมรัฐบาลต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วย¹²⁹

เหตุที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีคนเก่า โดยการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่ด้วยคะแนนเสียงข้างมากนั้น มีความมุ่งหมายเพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลเสียเสถียรภาพหรือเกิดการแย่งชิงอำนาจกันขึ้นโดยไม่มีที่สิ้นสุดอย่างเช่นที่เกิดขึ้นหลายครั้งหลายหนภายใต้รัฐธรรมนูญไวมาร์ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรอันเกิดจากการรวมกันระหว่างพรรคการเมืองชาตินิยม (ฝ่ายขวาสุด) และพรรคคอมมิวนิสต์ (ฝ่ายซ้ายสุด) เกิดความไม่พอใจหัวหน้าคณะรัฐบาลและสามารถล้มรัฐบาลได้ แต่ไม่สามารถหาตัวผู้ขึ้นมาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งแทนได้ทำให้เกิดขุกลักอหิหลักอหิเหลือทางการเมืองอย่างยิ่ง¹³⁰

¹²⁷ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 67

¹²⁸ ไพโรจน์ ชัยนาม, “นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจำเป็นต้องมาจากรัฐสภาเพียงไร,” ใน 100 ปี ชาตกาล ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม : หนังสือที่ระลึกเนื่องในงานรำลึก ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), น. 61.

¹²⁹ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 69

¹³⁰ ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้าวแล้ว เจียงอรรถที่ 129, น. 61. ; กิตติศักดิ์ ปรกติ, “รัฐธรรมนูญเยอรมัน : สิ่งมหัศจรรย์ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลง,” ใน มหัศจรรย์แห่งเยอรมัน 60 ปี แห่งการ

กรณีที่ 2 การขอให้ลงมติไว้วางใจแล้วไม่ได้รับมติไว้วางใจ¹³¹ ในกรณีนี้เกิดขึ้นจากนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์มีคำร้องขอให้สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์มีมติไว้วางใจแก่ตน แต่ไม่ได้รับมติไว้วางใจโดยได้รับเสียงข้างมากนั้น ในกรณีนี้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลแล้ว ผลทางกฎหมายในกรณีนี้คือ นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์จะต้องตัดสินใจภายใน 21 วันว่าจะยุบสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ หรือภายใน 21 วันนั้น มีการเลือกนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์คนใหม่ด้วยคะแนนเสียงข้างมากแล้ว นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์คนเก่าจะต้องพ้นจากตำแหน่งไปและส่งผลให้บรรดารัฐมนตรีแห่งสหพันธ์พ้นจากตำแหน่งไปด้วย¹³²

เราจะเห็นได้ว่า แม้จะเป็นการไม่ไว้วางใจตัวนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ แต่ผลจากการไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีทำให้บรรดารัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ในรัฐบาลจะต้องพ้นไปจากตำแหน่งด้วย อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า บุคคลผู้ได้เป็นนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ย่อมมาจากพรรคการเมืองที่มีที่นั่งเป็นจำนวนมากในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ การลงมติไม่ไว้วางใจแล้วทำให้นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์พ้นจากตำแหน่งโดยเสียงข้างมากนั้นจึงเป็นไปได้ยาก แต่ถึงอย่างไรก็ตาม การลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ไม่ได้มีความมุ่งหมายเพื่อให้นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์พ้นจากตำแหน่งแต่เพียงอย่างเดียว แต่เป็นกระบวนการหนึ่งเพื่อให้ฝ่ายค้านได้ใช้โอกาสในการตรวจสอบและชิงความได้เปรียบในทางการเมือง ซึ่งอาจจะทำให้รัฐบาลมีความระมัดระวังในการบริหารประเทศมากยิ่งขึ้น เพราะไม่เช่นนั้นจะกลายเป็นประเด็นให้สภาโจมตีได้

3.3.5 การยุบสภาผู้แทนราษฎร

ฝ่ายบริหารโดยประธานาธิบดีมีอำนาจที่ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติคือเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์เท่านั้นพ้นจากตำแหน่งโดยการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ แม้อำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์จะเป็นอำนาจของประธานาธิบดีก็ตาม แต่ประธานาธิบดีจะใช้อำนาจโดยชอบได้จะต้องมีเหตุที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเหตุที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมีดังต่อไปนี้

เปลี่ยนแปลง, บรรณาธิการโดย พรสรรค์ วัฒนางกูร (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), น. 157.

¹³¹ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 68

¹³² กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 69 (2)

1) กรณีพิพาทระหว่างประธานาธิบดีกับสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์อันเนื่องมาจากการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ กระบวนการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์นั้นเริ่มจากการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์โดยประธานาธิบดีเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์เลือกตั้งโดยใช้คะแนนเสียงข้างมาก แต่เมื่อบุคคลที่ประธานาธิบดีเสนอชื่อนั้นไม่ได้รับเลือกตั้ง สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์อาจเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ภายใน 14 วันโดยใช้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ แต่ถ้ายังไม่ได้นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ภายในระยะเวลา 14 วันนั้น ให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้ถือว่าบุคคลที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดได้รับเลือกตั้ง หากบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งได้รับคะแนนเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ ประธานาธิบดีต้องแต่งตั้งบุคคลนั้นภายใน 7 วันนับแต่วันเลือกตั้ง หากบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งไม่ได้รับคะแนนเสียงข้างมากดังกล่าว ประธานาธิบดีอาจแต่งตั้งบุคคลนั้นหรืออาจยุบสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ภายใน 7 วัน¹³³

เราจะเห็นได้ว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ในกรณีนี้เป็นทางออกจากการตัดสินใจในการเลือกนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ไม่ได้ เพราะหากจะมีการตั้งนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ต่อไปอาจจะทำให้รัฐบาลทำงานลำบาก โดยเฉพาะในกิจการที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ และการยุบสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์เป็นการคั่นอำนาจการตัดสินใจสู่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดให้เลือกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์อีกครั้งหนึ่ง หากประชาชนมีความชื่นชอบในผู้ชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ในพรรคใด ประชาชนจะเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ในพรรคนั้นเป็นจำนวนมาก เพื่อให้มีกำลังสนับสนุนเพียงพอที่จะตั้งนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ขึ้นได้อีก แต่ถึงอย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า การยุบสภาเพื่อเป็นทางออกในกรณีอื่นเกิดจากความขัดแย้งจากประธานาธิบดีและสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์นั้นเกิดขึ้นได้ยาก เพราะระบบเลือกตั้งของเยอรมันเองมีการออกแบบไม่ให้เกิดพรรคเล็กพรรคน้อยหรือไม่ให้มีพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเป็นจำนวนมากในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ จึงส่งผลให้เกิดพรรคใหญ่ที่ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง และนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ก็มาจากพรรคใหญ่ที่ได้รับเลือกตั้งเหล่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้เกิดกรณีขึ้นได้ยากและส่งผลให้เกิดเสถียรภาพในทางการเมืองสูง แต่ถึงอย่างไรก็ตาม การออกแบบวิธีการแก้ไขปัญหาในกรณีนี้ไม่ใช่ว่าจะไม่เกิดประโยชน์เสียทีเดียว เพราะสภาพการณ์ทางการเมืองในบางครั้งเป็นเรื่องที่คาดหมายได้ยาก อาจจะนำไปสู่สถานการณ์ที่ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญคาดไม่ถึงก็ได้

¹³³ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 63

การยุบสภาสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ในกรณีนี้จึงเป็นทางออกของปัญหาและเป็นการคืนอำนาจการตัดสินใจให้ประชาชนกำหนดทิศทางทางการเมืองอันเป็นไปตามหลักการทางประชาธิปไตย

2) กรณีการลงคะแนนเสียงไว้วางใจ ในรัฐธรรมนูญกำหนดให้นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ยื่นคำร้องต่อสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์เพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงไว้วางใจ หากคะแนนเสียงไว้วางใจไม่ใช่คะแนนเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์อาจขอให้ประธานาธิบดียุบสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ภายใน 21 วัน แต่สิทธิในการยุบสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ให้สิ้นสุดลงทันทีที่สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ได้เลือกตั้งนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์คนใหม่ด้วยคะแนนเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์¹³⁴

เราจะเห็นได้ว่า รัฐบาลต้องอยู่ด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานอย่างหนึ่งในระบบรัฐสภา ถ้าไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์แล้ว รัฐบาลจะต้องพ้นจากตำแหน่งไป ในกรณีเช่นนี้ นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์มีอำนาจใช้วิธีการตอบโต้การไม่ไว้วางใจนั้นโดยการให้ประธานาธิบดียุบสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ได้ แต่ต้องทำภายในกำหนดระยะเวลาคือ 21 วัน แต่สิทธิการยุบสภาผู้แทนราษฎรจะหมดไปก่อน 21 วันหากสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์เลือกนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์คนใหม่ด้วยเสียงข้างมากและนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์คนเก่าจะต้องพ้นจากตำแหน่งไป มีข้อสังเกตว่าอำนาจในการขอความไว้วางใจก็ดี อำนาจในการขอให้ประธานาธิบดียุบสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ก็ดีเป็นอำนาจเฉพาะนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์เท่านั้น นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ไม่จำเป็นต้องไปปรึกษารัฐบาล หรือให้รัฐบาลมีมติในเรื่องดังกล่าวก่อน ที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์กระทำการเพียงผู้เดียวนั้นมาจากหลักการพื้นฐานของระบบรัฐสภาเยอรมัน คือ สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์เลือกนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์อยู่ได้ด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจึงเป็นความสัมพันธ์เฉพาะนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์กับสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์เท่านั้น เพราะฉะนั้น นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์จึงมีอำนาจตัดสินใจได้โดยลำพังว่าจะใช้มาตรการสุดท้ายในการยุบสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์เพื่อให้พ้นจากตำแหน่งหรือไม่

พึงสังเกตว่า การยุบสภาในที่นี้คือการยุบสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์เท่านั้น ไม่ได้รวมถึงการยุบสภาผู้แทนมลรัฐในระดับสหพันธ์ เหตุผลเพราะสภาผู้แทนมลรัฐในระดับสหพันธ์

¹³⁴ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 68

มีขึ้นเพื่อเป็นตัวแทนของมลรัฐในระดับสหพันธ์และเพื่อมีส่วนร่วมในทางนิติบัญญัติ บริหาร ตามที่กำหนดไว้โดยเฉพาะเท่านั้น แต่โดยหลักคือเป็นผู้แทนมลรัฐและปกป้องผลประโยชน์ของมลรัฐนั้น ๆ เมื่อเป็นเช่นนี้ในรัฐธรรมนูญ สมาชิกแทนมลรัฐในระดับสหพันธ์จึงทำหน้าที่สัมพันธ์เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารเฉพาะเรื่องที่สามารถกระทบกับมลรัฐเท่านั้น สมาชิกแทนมลรัฐในระดับสหพันธ์ไม่ได้เป็นผู้แทนประชาชนทั่วไปเหมือนกับสมาชิกแทนราษฎรแห่งสหพันธ์ ในแง่นี้ นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์จึงไม่จำเป็นต้องได้รับความไว้วางใจจากสมาชิกแทนมลรัฐในระดับสหพันธ์แต่อย่างใด เมื่อไม่จำเป็นต้องได้รับความไว้วางใจแล้วจึงส่งผลให้นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์โดยประธานาธิบดีไม่มีอำนาจยุบสมาชิกแทนมลรัฐในระดับสหพันธ์ได้

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์โดยประธานาธิบดีจะยุบสมาชิกแทนราษฎรแห่งสหพันธ์โดยอาศัยเหตุผลนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ เช่น¹³⁵ กรณีที่คณะรัฐมนตรีและฝ่ายข้างมากในสมาชิกแทนราษฎรมีความเห็นขัดแย้งกันหรือกรณีที่ความคิดเห็นของสมาชิกแทนราษฎรไม่ตรงกับเจตจำนงของประชาชน เป็นต้น จะให้มีการยุบสมาชิกแทนราษฎรแห่งสหพันธ์ได้หรือไม่ ในทัศนะของผู้เขียน ผู้เขียนเห็นว่าควรอาศัยเหตุผลนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญไม่ได้ โดยมีเหตุผลสนับสนุนโดยพิจารณาจากโครงสร้างและความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญคือ

เหตุผลในแง่โครงสร้างของรัฐธรรมนูญ เราจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญเยอรมันเป็นรัฐธรรมนูญขนาดยาวที่มีความละเอียด เป็นระบบระเบียบ โดยเฉพาะในเรื่องโครงสร้างสถาบันทางการเมืองที่มีการบัญญัติถึงขั้นตอนต่าง ๆ ไว้โดยละเอียด ถ้าจุดใดที่รัฐธรรมนูญต้องการให้ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดรายละเอียด รัฐธรรมนูญก็จะให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายกำหนดรายละเอียดให้เป็นไปตามกรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนดนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญเยอรมันเป็นรัฐธรรมนูญขนาดยาว การใดทำได้ การนั้นรัฐธรรมนูญจะระบุไว้ให้ทำได้ แต่ถ้ารัฐธรรมนูญไม่ได้ระบุไว้ จะไปตีความว่าให้ทำได้นั้นไม่ได้ในกรณีของการยุบสภาเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดเหตุไว้ ต้องอาศัยช่องทางตามเหตุที่กำหนดไว้เท่านั้น เช่น เมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐบาลจะต้องใช้ช่องทางการขอความไว้วางใจจากสมาชิกแทนราษฎรแห่งสหพันธ์ หากสภาไม่ไว้วางใจแล้ว ประธานาธิบดีโดยข้อเสนอของนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์อาจจะทำการยุบสมาชิกแทนราษฎรแห่งสหพันธ์ได้

¹³⁵ หยุด แสงอุทัย, แนวคำถามคำตอบรัฐธรรมนูญทั่วไปและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, (พระนคร: นำเชียการพิมพ์, 2513), น. 82-83.

สำหรับเหตุผลในแง่ของความมุ่งหมายของรัฐธรรมณูญนั้น เราไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าความมุ่งหมายของกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีซึ่งเป็นรัฐธรรมณูญฉบับปัจจุบันนั้น มีที่มาจากประสบการณ์อันเป็นบทเรียนอันเลวร้ายในอดีตโดยเฉพาะช่วงเวลาภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมณูญไวมาร์ ค.ศ. 1919 โดยปัญหาหนึ่งของรัฐธรรมณูญไวมาร์คือการออกแบบการเลือกตั้งให้เป็นการเลือกตั้งในระบบสัดส่วน (Grundsätze der Verhältniswahl)¹³⁶ ส่งผลให้ได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งจักรวรรดิ (Reichstag) จำนวนมากมายหลายพรรคการเมือง ซึ่งส่งผลให้การเมืองไม่มีเสถียรภาพ มีการเปลี่ยนรัฐบาลอยู่บ่อยครั้ง พอการเมืองไม่มีเสถียรภาพทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในการบริหารประเทศ เกิดภาวะชะงักงันในการบริหาร รัฐบาลไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้อย่างเต็มที่ และผลจากความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองส่งผลให้อิตเลอร์ขึ้นครองอำนาจเป็นผู้นำเผด็จการในเยอรมันในเวลาถัดมา เมื่อเป็นเช่นนี้ การจัดทำรัฐธรรมณูญฉบับใหม่ของเยอรมันย่อมต้องการไม่ให้เยอรมันเผชิญกับประสบการณ์ความไม่มีเสถียรภาพและความไม่ต่อเนื่องเช่นนั้นอีก จึงต้องมีการออกแบบกลไกในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเมืองให้มีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้การยุบสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์จึงต้องเป็นตามเหตุผลหรือช่องทางตามที่รัฐธรรมณูญกำหนดไว้เท่านั้น ไม่ให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์พร่ำเพอโดยอาศัยเหตุผลอื่นซึ่งถือว่าไม่มีน้ำหนักเพียงพอ ทั้งนี้ก็ต้องการให้การเมืองเกิดความต่อเนื่องในการทำประโยชน์แก่ประชาชน และรัฐบาลก็ไม่ต้องมาวิตกกังวลเรื่องความไม่มั่นคงในทางการเมือง

เพราะฉะนั้น การยุบสภาจึงกระทำได้เฉพาะเหตุตามที่รัฐธรรมณูญกำหนดไว้เท่านั้น จะใช้เหตุอื่นนอกเหนือจากที่รัฐธรรมณูญกำหนดไว้มายุบสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ไม่ได้

มีปัญหาสืบเนื่องจาก ประธานาธิบดีปฏิเสธการยุบสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ได้หรือไม่ ในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่าโดยหลักแล้วปฏิเสธไม่ได้ เพราะอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์แท้ที่จริงเป็นของนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ ประธานาธิบดีต้องใช้อำนาจตามที่นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์เสนอมาและจะปฏิเสธการยุบสภาไม่ได้ ส่วนกรณีเป็นข้อยกเว้นคือ ถ้านายกรัฐมนตรีไม่กระทำตามเงื่อนไขในรัฐธรรมณูญหรือทำตามเงื่อนไขแต่ไม่ครบถ้วนในรัฐธรรมณูญเช่นนี้ ประธานาธิบดีมีอำนาจปฏิเสธการยุบสภาโดยอ้างถึงความไม่สมบูรณ์ทางแบบพิธีนั้นได้

¹³⁶ รัฐธรรมณูญแห่งจักรวรรดิเยอรมัน (รัฐธรรมณูญไวมาร์) มาตรา 22

3.3.6 ลักษณะเฉพาะของระบบรัฐสภาในประเทศเยอรมนีและข้อความส่งท้าย

ประเทศเยอรมนีเป็นประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ คือมีรูปของรัฐเป็นรัฐรวม อันประกอบไปด้วยมลรัฐหลายมลรัฐ ซึ่งมีความแตกต่างจากประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ที่เป็นรัฐเดี่ยว แต่ถึงแม้เยอรมนีจะเป็นสหพันธรัฐซึ่งถือว่าเป็นรูปแบบรัฐรวมที่มีจำนวนน้อยกว่ารัฐเดี่ยวบนโลกก็ตาม แต่เยอรมนีก็สามารถออกแบบการปกครองตลอดถึงการจัดโครงสร้างสถาบันทางการเมืองได้อย่างมีความน่าสนใจประเทศหนึ่ง เฉพาะในเรื่องการปกครองนั้น เยอรมนีมีการปกครองเป็นระบบรัฐสภา เพราะมีความสอดคล้องกับลักษณะของระบบรัฐสภาสามประการ กล่าวคือ ในลักษณะที่เป็นฝ่ายบริหารแบบอำนาจคู่กัน ฝ่ายบริหารประกอบด้วยประมุขของรัฐคือประธานาธิบดี นอกจากนี้ยังมีคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ทรงอำนาจที่แท้จริงในการบริหารราชการแผ่นดิน ประธานาธิบดีสามารถใช้อำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขไว้ในการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ และสภาผู้แทนราษฎรสามารถลงมติไว้วางใจ อันส่งผลให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้

เมื่อเยอรมนีเป็นประเทศที่เป็นระบบรัฐสภา แต่ด้วยประสบการณ์ทางการเมืองแบบเยอรมัน เป็นต้นว่าเคยมีผู้นำเผด็จการอย่างอดอล์ฟ ฮิตเลอร์ (Adolf Hitler) เกิดขึ้น จนนำเยอรมันไปสู่สงครามโลก มีผู้คนบาดเจ็บล้มตาย เกิดความเสียหายเป็นจำนวนมาก ประกอบกับสภาพสังคมวิทยาแบบเยอรมันจึงทำให้เยอรมันออกแบบการปกครองที่มีลักษณะเฉพาะที่ถือว่าเป็นความโดดเด่นพิเศษ โดยผู้เขียนจะยกมากล่าวไว้ ณ ที่นี้ 2 ประการ

ประการที่หนึ่ง อำนาจของประธานาธิบดีที่มีน้อยซึ่งมีเพียงอำนาจในทางพิธีการเท่านั้น ซึ่งดูคล้ายกับอำนาจของพระมหากษัตริย์ในประเทศอังกฤษและญี่ปุ่น แต่ถึงอย่างไรก็มีความแตกต่างในเรื่องของที่มา กล่าวคือ พระมหากษัตริย์มีที่มาจากการสืบราชสมบัติตามหลักสืบสายโลหิต ในขณะที่ประธานาธิบดีเยอรมันมาจากการเลือกตั้งจากที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและตัวแทนจากมลรัฐต่างๆ ดังนั้น หากพิจารณาเฉพาะที่มาระหว่างพระมหากษัตริย์อังกฤษและญี่ปุ่น กับประธานาธิบดีของเยอรมันแล้ว จะพบว่าประธานาธิบดีมีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยมากกว่าพระมหากษัตริย์ ซึ่งเมื่อมีความชอบธรรมสูง โดยทั่วไปแล้วย่อมทำให้เกิดอำนาจและบทบาทที่สูงตามมาด้วย แต่ของเยอรมันกลับไม่เป็นเช่นนั้น เพราะประธานาธิบดีแทบไม่มีอำนาจในทางการเมือง มีแต่อำนาจในเรื่องของพิธีการเท่านั้น ซึ่งสาเหตุที่เป็นเช่นนี้ ผู้เขียนสันนิษฐานว่ามาจากความกลัวที่จะกลับไปมีประสบการณ์ที่เลวร้ายดังที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ฮิตเลอร์ขึ้นครองอำนาจ เพราะการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ประธานาธิบดีมีอำนาจมากทำให้เป็นปัจจัยที่สำคัญปัจจัยหนึ่งของการขึ้นครองอำนาจของฮิตเลอร์ขึ้นมา ดังนั้น อำนาจของประธานาธิบดีที่มีอยู่อย่างจำกัดนี้จึงเป็นลักษณะเฉพาะประการหนึ่งของระบบรัฐสภาเยอรมัน

ประการที่สอง เรื่องการลงมติไม่ไว้วางใจแบบสร้างสรรค์ ตามหลักเกณฑ์ในระบบ รัฐสภาที่ว่า ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) จะอยู่ในตำแหน่งได้ตราบที่ได้รับความไว้วางใจจากสภา การลงมติไม่ไว้วางใจเป็นกระบวนการเพื่อแสดงออกให้เห็นว่าสภาอาจไม่ให้ความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินอีกต่อไป หากสภาลงมติด้วยคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจตามเกณฑ์ที่ รัฐธรรมนูญกำหนดแล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบในทางการเมืองด้วยการออกจากตำแหน่งไป แต่โดยทั่วไป เมื่อสภาลงมติด้วยคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจถึงเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนด คณะรัฐมนตรี จะต้องออกจากตำแหน่ง และไม่ได้มีกระบวนการอื่นรองรับหลังจากนั้น กรณีเช่นนี้ย่อมเกิดปัญหา ตามมาว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งแล้ว ผู้ที่จะเข้าไปดำรงตำแหน่งแทนที่ควรจะเป็นใคร หรือแม้จะได้คนที่เข้าไปดำรงตำแหน่งแทนที่แล้วก็อาจเกิดกรณีซ้ำรอยเดิมว่า คนที่เข้าไปดำรง ตำแหน่งแทนอาจถูกลงมติไม่ไว้วางใจอีกครั้ง ซึ่งหากเกิดการลงมติไม่ไว้วางใจและมีการออกจาก ตำแหน่งบ่อยครั้ง หรือมุ่งที่จะล้มรัฐบาลแต่เพียงอย่างเดียวย่อมไม่ใช่ผลดี เนื่องจากกรณีเช่นนี้ทำให้ ฝ่ายบริหารเกิดความอ่อนแอ ไม่มีเสถียรภาพ การบริหารประเทศขาดความต่อเนื่อง ไม่สม่ำเสมอ ซึ่งส่งผลให้เกิดผลเสียอย่างแน่นอน เมื่อเป็นเช่นนี้ ระบบการลงมติไม่ไว้วางใจแบบเยอรมัน จึงออกแบบให้มีการเสนอชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งแทนด้วย กล่าวคือ การลงมติไม่ไว้วางใจ นอกจากจะสะท้อนให้เห็นว่าสภาไม่ไว้วางใจให้บุคคลนั้นอยู่ในตำแหน่งแล้ว ยังเห็นชอบให้บุคคลที่ถูก เสนอชื่อเป็นผู้สมควรจะได้ดำรงตำแหน่งแทนที่ไปในคราวเดียวกันด้วย ซึ่งวิธีการนี้เป็นวิธีการหนึ่งของ เยอรมันที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาความไม่มีเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร จนเรียกได้ว่าระบบนี้เป็นการลงมติ ไม่ไว้วางใจแบบสร้างสรรค์ ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะอย่างหนึ่งของเยอรมัน

เราจะเห็นได้ว่า การออกแบบการปกครองตลอดถึงโครงสร้างสถาบัน ทางการเมือง ทั้งอำนาจ ทั้งความสัมพันธ์ต่าง ๆ นั้น มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเยอรมัน ซึ่งหากพิจารณาในส่วนบทบัญญัติที่เกี่ยวกับระบบรัฐสภาในรัฐธรรมนูญจะพบว่า บทบัญญัติ รัฐธรรมนูญเยอรมันมีเนื้อหาที่เป็นระบบระเบียบ มีการวางหลักการต่างๆ ไว้อย่างรอบคอบ และสอดคล้องกับทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ การศึกษาระบบรัฐสภาในเยอรมัน นอกจากจะทำให้รู้และเข้าใจระบบรัฐสภาเยอรมันแล้ว อาจจะเป็นประโยชน์ในการทำความเข้าใจ ระบบรัฐสภาในประเทศอื่น ๆ ประกอบกับอาจนำมาเป็นข้อคิดในการออกแบบการปกครองของไทยด้วย

3.4 ระบบรัฐสภาในประเทศญี่ปุ่น

3.4.1 ข้อความเบื้องต้น

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีประวัติศาสตร์ความเป็นมาอย่างยาวนานและมีความน่าสนใจมากประเทศหนึ่ง ในทางสากลล้วนมีการยอมรับว่าญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่มีเสถียรภาพ แต่การที่ประเทศญี่ปุ่นจะมาถึงจุดที่วันนี้ได้จะต้องผ่านพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ การต่อสู้ สงครามภายนอก และเหตุการณ์ทางการเมืองมาอย่างยาวนาน จนนำมาสู่ความลงทางการเมืองในปัจจุบัน ในการจัดการปกครองญี่ปุ่นญี่ปุ่นมีกฎหมายสูงสุดคือรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญได้วางหลักการการจัดรูปการปกครองเอาไว้ในอดีตที่ผ่านมาญี่ปุ่นผ่านการใช้รัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 2 ฉบับด้วยกันคือ

รัฐธรรมนูญฉบับที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญจักรวรรดิญี่ปุ่น ค.ศ. 1889 (Constitution of the Empire of Japan) รัฐธรรมนูญฉบับนี้เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า รัฐธรรมนูญเมจิ (Meiji Constitution) บัญญัติขึ้นในยุคสมัยเมจิ เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1889 และใช้บังคับเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน ค.ศ. 1890 รัฐธรรมนูญฉบับนี้รับเอารัฐธรรมนูญปรัสเซีย (Prussian Constitution) หรือรัฐธรรมนูญแห่งปรัสเซีย ค.ศ. 1850 มาเป็นต้นแบบในการยกร่าง¹³⁷ รัฐธรรมนูญเมจิใช้ใน

¹³⁷ ภายหลังจากการปฏิรูปเมจิ ทำให้ประชาชนมีความตื่นตัวในการปกครองประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้น และมีการเรียกร้องให้ก่อตั้งรัฐสภา ในปี ค.ศ. 1881 รัฐบาลจึงส่งคณะศึกษารัฐธรรมนูญไปยังต่างประเทศเพื่อหาแนวทางในการปกครองระบบรัฐสภา หัวหน้าคณะคือนายอิโรฟูมิ อิโต ซึ่งได้มีการนำเอารัฐธรรมนูญของประเทศปรัสเซีย ค.ศ. 1850 มาเป็นต้นแบบในการยกร่าง ต่อมาจึงได้มีการเอารัฐธรรมนูญของแคว้นอื่น ๆ รวมถึงรัฐธรรมนูญของออสเตรีย และรัฐธรรมนูญจักรวรรดิเยอรมันมาประกอบการพิจารณาด้วย ดู Junko Ando, *Die Entstehung der Meiji-Verfassung. Zur Rolle des deutschen Konstitutionalismus im modernen japanischen Staatswesen*, (München: iudicium, 2000), S. 218. และ เหตุการณ์โดยละเอียด เรื่องการไปศึกษาวิจัยรูปแบบรัฐธรรมนูญจากเยอรมันเพื่อนำมาสู่รัฐธรรมนูญเมจิ ดู Takii Kazuhiro, *The Meiji constitution : the Japanese experience of the west and the shaping of the modern state*, trans. David Noble (Tokyo, Japan: International House of Japan, 2007).

ในเรื่องความเป็นมาของรัฐธรรมนูญเมจิที่บอกเล่าถึงความเป็นมาตั้งแต่เหตุการณ์ก่อนการปฏิรูปการปกครองสมัยเมจิ การปฏิรูปการปกครองสมัยเมจิ การยกร่างรัฐธรรมนูญเมจิ

การปกครองญี่ปุ่น 55 ปี ตั้งแต่ ค.ศ. 1890 – 1945 แม้จะมีการแบ่งอำนาจออกไปโดยออกเป็น 3 อำนาจ คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ หลักการแบ่งอำนาจโดยทั่วไปแล้ว แต่พระจักรพรรดิยังคงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ

รัฐธรรมนูญฉบับที่สอง รัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น (the Constitution of Japan) ประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 1946 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1947 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลมาจากการที่ญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 ฝ่ายที่ชนะสงครามคือฝ่ายสัมพันธมิตรต้องการที่จะลบล้างความเชื่อดั้งเดิมในสถาบันจักรพรรดิ โดยต้องการให้มีความเชื่อใหม่ว่า พระจักรพรรดิคือคนธรรมดาสามัญ ไม่ได้เป็นเทพเจ้าแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ นายพลดักลาส แมคอาเธอร์ (Douglas MacArthur ; ค.ศ. 1880 - 1964) ผู้บัญชาการกองกำลังสูงสุดของฝ่ายสัมพันธมิตรได้รับมอบหมายให้ปฏิรูปญี่ปุ่นสู่ความเป็นประชาธิปไตย จึงได้มีการปฏิรูปรัฐธรรมนูญเมจิขึ้น¹³⁸

แต่ถึงอย่างไร มีผู้เห็นว่า ประเทศญี่ปุ่นมีรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับ ซึ่งมีรัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่นฉบับ 17 มาตรา (The Constitution of Seventeen Articles) เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก¹³⁹ เกิดขึ้นในสมัยยามาโตะ (Yamato Dynasty) โดยเจ้าชายโชโตกุ (Shotoku) ซึ่งเป็นกษัตริย์ที่ครองราชย์นาน 12 ปี นับตั้งแต่ ค.ศ. 604 อยู่ในราชวงศ์ยามาโตะ (Yamato Dynasty) กษัตริย์ญี่ปุ่นผู้ซึ่งเคยไปศึกษา ณ ประเทศจีนมา ได้นำเอาความรู้ ปรัชญาต่างๆ จากการศึกษาที่กำหนดกฎเกณฑ์เป็นกติกายใช้ในการปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เน้นถึงสันติภาพ ภราดรภาพ และความสงบสุข ผู้เขียนเห็นว่าเอกสารที่เรียกว่าเป็นรัฐธรรมนูญ 17 มาตราไม่ได้อยู่ในความหมายของรัฐธรรมนูญที่ยอมรับนับถือกันในวงวิชาการในยุคปัจจุบัน ผู้เขียนจึงไม่นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญในความหมายนี้

ในรัฐธรรมนูญฉบับที่สอง ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้นั้น แม้ปัจจัยหลักของการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญจะมาจากที่ญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 จนเป็นเหตุให้กองทัพอเมริกา

และแนวความคิดตามรัฐธรรมนูญเมจิที่ปรากฏในภาคภาษาไทยโดยละเอียด ดู บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 101*, น. 174-207.

นอกจากนี้ รายละเอียดในรัฐธรรมนูญบิสมาร์คซึ่งอาศัยฐานจากรัฐธรรมนูญแห่งปรัสเซีย ค.ศ. 1850 เป็นฐานในการยกอ้าง ดู วรเจตน์ ภาศิริตัน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 103*.

¹³⁸ Robert E. Ward, *Japan's Political System*, 2nd edn. (New Jersey: Prentice – Hall, Inc., 1978), p. 142.

¹³⁹ สุนีย์ มัลลิกะมาส, “รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น: จากอดีตสู่ปัจจุบัน,” *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์*, ปีที่ 52, ฉบับที่ 3, น. 306 (กรกฎาคม-กันยายน 2555).

ยึดครองญี่ปุ่นนานถึง 7 ปี และถูกบังคับให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่เกิดขึ้นมาได้เป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกยึดเย็ดโดยสหรัฐอเมริกาตามที่เข้าใจกันโดยทั่วไปไม่ เพราะรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ สหรัฐอเมริกาไม่ได้ร่างขึ้นมาเองทั้งหมด¹⁴⁰ เพราะก่อนหน้านี้้น ชาวญี่ปุ่นจำนวนไม่น้อยมีความตื่นตัวในการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ มีการถกเถียงและแสดงความคิดเห็นอย่างมีสีสันดังที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์ นิตยสาร แผ่นพับ ป้ายประท้วง และในขณะเดียวกันนั้น กองบัญชาการสหรัฐอเมริกาที่เฝ้ามองกระแสสังคมที่เกิดขึ้นในญี่ปุ่นอย่างจริงจัง พร้อมกับมีการสืบข่าวไล่เก็บทุกข้อเขียนสาธารณะที่พูดถึงการปฏิรูปรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นเพื่อนำมาแปลและเวียนอ่านวันต่อวัน ในแผนการปกครอง¹⁴¹ หรือแม้แต่ระดับดักลาส แมกอาร์เธอร์ (Douglas MacArthur) ผู้บัญชาการทหารสูงสุดของสหรัฐอเมริกาที่ประจำที่ญี่ปุ่นยังเอาข้อเขียนเหล่านี้ไปพิจารณาอย่างถี่ถ้วน¹⁴² มิเพียงข้อคิดเห็นที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์ นิตยสาร แผ่นพับ หรือป้ายประท้วง ที่ปรากฏบนสื่อสาธารณะเท่านั้น บรรดาพรรคการเมืองระดับชาติ กลุ่มปัญญาชน นักเคลื่อนไหวก็ยังเสนอความเห็นของตนผ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับสืบฉบับอีกด้วย ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญเหล่านี้ได้รับความสนใจมาจากสหรัฐอเมริกาโดยแผนการปกครองรับทำรายงานวิเคราะห์แบบเจาะลึกเรียงมาตรา โดยมี Whitney ลงนามรับรองด้วยตนเอง¹⁴³ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้ส่งผลให้เกิดเป็นรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นและถูกใช้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน¹⁴⁴

¹⁴⁰ C. L. Kades, “ The American role in revising Japan’s imperial constitution,” Political Science Quarterly 104 (2), p. 227.

¹⁴¹ J. Williams, Japan’s political revolution under MacArthur: A participant’s account, (Athens: University of Georgia Press, 1979), p. 130.

¹⁴² D. M. Hellegers, We, the Japanese people: World War II and the origins of the Japanese constitution, Volume Two: Tokyo, (Stanford: Stanford University Press ,2001), p. 515.

¹⁴³ S. Koseki, The birth of Japan’s postwar constitution (R. A. Moore, Trans), (Boulder: Westview Press, 1998), p. 70.

¹⁴⁴ ภูมิ พวงศัเจริญ, “ต้นกำเนิดรัฐธรรมนูญฉบับหลังสงครามในประเทศญี่ปุ่น บทวิพากษ์วาทกรรม “รัฐธรรมนูญที่ถูกยึดเย็ด,” วารสารญี่ปุ่นศึกษา, ปีที่ 32, ฉบับที่ 1, น. 1-14 (เมษายน-กันยายน 2558).

ในเรื่องการจัดโครงสร้างสถาบันการเมืองในรัฐธรรมนูญใหม่ของญี่ปุ่นนั้น รัฐธรรมนูญมีการจัดโครงสร้างรูปแบบการปกครองแบบอังกฤษและอเมริกาผสมกัน¹⁴⁵ โดยอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนชาวญี่ปุ่นทุกคน ในขณะที่พระจักรพรรดิที่เดิมเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ในรัฐธรรมนูญเมจิถูกลดสถานะให้เป็นเพียง “สัญลักษณ์แห่งรัฐ” (symbol of the state) ซึ่งไม่มีอำนาจในทางการเมืองการปกครองแต่อย่างใด แต่ถึงอย่างไรก็ดี แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะถูกจัดทำขึ้นโดยสภาพบังคับและมีความเปลี่ยนแปลงไปมาจากฉบับก่อนหน้าก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังคงรูปแบบการปกครองบางประการในรัฐธรรมนูญเมจิเอาไว้ ด้วยเหตุนี้การจะเข้าใจระบบรัฐสภาในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของญี่ปุ่น จึงจำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงโครงสร้างการปกครองในรัฐธรรมนูญเมจิพอสมควรเพื่อที่จะทำให้เราเข้าใจในระบบรัฐสภาในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มากยิ่งขึ้น

รัฐธรรมนูญเมจินั้น เป็นรัฐธรรมนูญที่นำเอารัฐธรรมนูญแห่งปรัสเซียมาเป็นต้นแบบในการยกร่าง โดยรัฐธรรมนูญเมจิมีการแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 อำนาจ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ รัฐให้องค์พระจักรพรรดิเป็นประมุขสูงสุดในการปกครองประเทศ อำนาจของพระจักรพรรดิเป็นอำนาจอัครสิทธิ์อันไม่มีใครฝ่าฝืนล่วงละเมิดได้¹⁴⁶ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจบริหาร พระจักรพรรดิมีอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่มาจากความเห็นชอบของรัฐบุรุษอาวุโส อดีตนายกรัฐมนตรี และประธานองคมนตรี นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีหน้าที่ถวายคำแนะนำในการปกครองประเทศแก่องค์พระจักรพรรดิ¹⁴⁷ การที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติว่า รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา จึงเป็นที่เข้าใจตรงกันว่ามีการปฏิเสธการรับผิดชอบต่อรัฐสภา เพราะฉะนั้นรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อราชการต่อพระจักรพรรดิแต่เพียงผู้เดียว¹⁴⁸ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม แม้ในทางทฤษฎีคณะรัฐมนตรีจะมีอิสระจากการควบคุมของรัฐสภา แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่ได้มีอำนาจที่อิสระเท่าใดนัก¹⁴⁹

¹⁴⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 68*, น. 102.

¹⁴⁶ รัฐธรรมนูญเมจิ มาตรา 1 และมาตรา 3

¹⁴⁷ อธิปัติย์ บำรุง, “ญี่ปุ่นกับระบบรัฐสภา,” *วารสารไทย-ญี่ปุ่นศึกษา*, ปีที่ 2, ฉบับที่ 1, น. 17 (มกราคม 2528).

¹⁴⁸ เขียน ธีระวิทย์, *วิวัฒนาการการปกครองของญี่ปุ่น*, (กรุงเทพมหานคร: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2508), น. 118.

¹⁴⁹ เฟิงอ้าว, น. 72.

ในส่วนอำนาจนิติบัญญัตินั้น องค์กรที่ทำหน้าที่คือสภาไดเอท (the Imperial Diet) ประกอบได้ด้วย 2 สภา ได้แก่ สภาขุนนาง (House of Peer) และสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) สภาขุนนางประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นเชื้อพระวงศ์และขุนนางชั้นสูง และจากรายนามที่ให้พระจักรพรรดิเป็นผู้แต่งตั้ง สภาขุนนางเป็นตำแหน่งถาวร สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจการปกครองของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิยับยั้งกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมา ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนชาวญี่ปุ่นซึ่งถูกกำหนดไว้ในกฎหมายการเลือกตั้ง¹⁵⁰ สภานิติบัญญัติมีหน้าที่เพียงการให้ความเห็นแก่องค์พระจักรพรรดิ¹⁵¹

โครงสร้างของรัฐสภาย่อมแสดงให้เห็นถึงอำนาจของพระจักรพรรดิที่ยังมีพระราชอำนาจในการควบคุมรัฐสภาอยู่ แม้ญี่ปุ่นจะได้พยายามแก้ไขการปกครองให้ทันสมัยและให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดเพื่อที่จะให้ได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีการพัฒนาทัดเทียมประเทศตะวันตกแล้วก็ตาม แต่ความเป็นประชาธิปไตยเช่นนี้นี้ยังคงอยู่ภายใต้กรอบพระราชอำนาจของพระจักรพรรดิอยู่ การใช้อำนาจอธิปไตยของพระองค์แม้จะใช้ผ่านรัฐสภาแต่ก็เป็นรัฐสภาที่มีสมาชิกส่วนหนึ่งมาจากการแต่งตั้งของพระองค์จึงทำให้พระจักรพรรดิยังคงมีพระราชอำนาจในการควบคุมรัฐสภา¹⁵²

ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรตุลาการ มีศาลยุติธรรมเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนี้ ผู้พิพากษามาจากการแต่งตั้งตามที่มีคุณสมบัติและมีอำนาจในการพิพากษาคดี¹⁵³ การพิพากษาเป็นการพิพากษา “ภายใต้พระปรมาภิไธย” เท่านั้น¹⁵⁴

¹⁵⁰ ศิริพร ดาบเพชร, ประวัติศาสตร์ญี่ปุ่นสมัยใหม่: จากปลายสมัยโทกูงาวะถึงการสิ้นสุดจักรวรรดินิยมญี่ปุ่น, (กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2556), น. 92.

¹⁵¹ อธิปตย์ บำรุง, “ญี่ปุ่นกับระบบรัฐสภา,” วารสารไทย-ญี่ปุ่นศึกษา, ปีที่ 2, ฉบับที่ 1, น. 16 (มกราคม 2528).

¹⁵² สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, “รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น: จากอดีตสู่ปัจจุบัน,” วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, ปีที่ 52, ฉบับที่ 3, น. 310 (กรกฎาคม-กันยายน 2555).

¹⁵³ ศิริพร ดาบเพชร, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 150, น. 93.

¹⁵⁴ อธิปตย์ บำรุง, “ญี่ปุ่นกับระบบรัฐสภา,” วารสารไทย-ญี่ปุ่นศึกษา, ปีที่ 2, ฉบับที่ 1, น. 17 (มกราคม 2528).

ภายหลังจากญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการถูกบังคับให้มีการปฏิรูปการเมืองให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น หนึ่งในผลผลิตของการปฏิรูปคือการมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นได้ออกแบบโครงสร้างสถาบันทางการเมืองเอาไว้ที่น่าสนใจ ซึ่งหากพิจารณาโครงสร้างการจตุการปกครองจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเป็นการวางระบบการปกครองเป็นระบบรัฐสภา เพราะมีการจัดวางความสัมพันธ์ขององค์กรนิติบัญญัติและบริหารเอาไว้และสอดคล้องกับลักษณะของระบบรัฐสภา

3.4.2 ฝ่ายบริหาร

3.4.2.1 กษัตริย์ (พระจักรพรรดิ)

(1) สถานะของกษัตริย์ (พระจักรพรรดิ)

ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอันเนื่องมาจากการปฏิรูปรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นเมจิคือการจำกัดอำนาจพระจักรพรรดิที่มีมากแต่เดิมให้ลดลงไปมาก ผลของความเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจนได้บัญญัติไว้ในมาตรา 1 ซึ่งเป็นมาตราที่สำคัญซึ่งชี้ให้เห็นถึงข้อแตกต่างของรัฐธรรมนูญเมจิและรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เป็นอย่างดี โดยมาตรา 1 แห่งรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น บัญญัติว่า “พระจักรพรรดิทรงเป็นสัญลักษณ์แห่งประเทศญี่ปุ่นและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาชนชาวญี่ปุ่น สถานะดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความเห็นพ้องของประชาชนชาวญี่ปุ่นซึ่งดำรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย”¹⁵⁵ เพราะก่อนหน้านี้ที่จะประกาศใช้รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นฉบับปัจจุบันนั้น ภายใต้รัฐธรรมนูญเมจิ พระจักรพรรดิ (Emperor) เป็นผู้ที่มีพระราชอำนาจสูงสุด และมีพระราชอำนาจในทางการเมืองทั้งหมด มิเพียงเท่านั้น พระจักรพรรดิยังมีสถานะเป็นที่เคารพสักการะและจะล่วงละเมิดมิได้ แต่พอมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปัจจุบันแล้ว สถานะและพระราชอำนาจของพระจักรพรรดิได้ถูกเปลี่ยนแปลงอย่างมาก กล่าวคือพระจักรพรรดิเป็นเพียงสัญลักษณ์ของรัฐและแสดงถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาชนเท่านั้น สถานะของพระจักรพรรดิขึ้นอยู่กับเจตจำนงของประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย พระจักรพรรดิจะกระทำการใดๆ ได้จะต้องมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรองรับไว้ และพระจักรพรรดิไม่มีอำนาจในทางการเมืองอีกต่อไป มิเพียงเท่านั้น การที่พระจักรพรรดิจะมีพระราชอำนาจในการกระทำการใดๆ อันเกี่ยวกับกิจการของรัฐได้ก็ต่อเมื่อมีคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี และความรับผิดชอบทางการเมืองของพระจักรพรรดิอันเกิดจากการกระทำดังกล่าวนั้นจะตกไปที่คณะรัฐมนตรี

¹⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 1

มีข้อพิจารณาที่น่าสนใจประการหนึ่งเกี่ยวกับพระจักรพรรดิว่า พระจักรพรรดิ (Emperor) ในฐานะที่เป็นประมุขของรัฐเป็นกษัตริย์ (King) หรือไม่ เพราะมีหลายกรณี ที่พระจักรพรรดิของญี่ปุ่นมีความคล้ายคลึงกับกษัตริย์ในประเทศอังกฤษ ซึ่งหากถือว่าพระจักรพรรดิ คือกษัตริย์แล้วจะทำให้ญี่ปุ่นเป็นระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (constitutional monarchy) แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ภายใต้รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นนั้น พระจักรพรรดิหาได้มีอำนาจใด ๆ อันเกี่ยวกับการเมืองการปกครองตลอดถึงไม่มีพระราชอำนาจที่จะการกระทำใด ๆ โดยปราศจากการเสนอแนะ ของคณะรัฐมนตรี ด้วยเหตุนี้จึงทำให้พระจักรพรรดิไม่มีอำนาจใด ๆ ในทางการเมืองการปกครอง เมื่อไม่มีอำนาจใด ๆ เช่นว่านี้จึงเกิดคำถามตามมาว่า พระจักรพรรดิจะถือว่าเป็นกษัตริย์ได้ หรือไม่ เพราะถ้าพระจักรพรรดิไม่เป็นกษัตริย์แล้วก็จะไม่ผิดนักที่จะมองว่าญี่ปุ่นมีสถานะเป็น สาธารณรัฐ¹⁵⁶

ส่วนมาตรา 2 ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “ราชบัลลังก์เป็นสิ่งที่สืบทอด โดยเชื้อสายการสืบราชบัลลังก์ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา”¹⁵⁷ จะเห็นได้ว่ารัฐสภาเป็นเงื่อนไขหลักที่ทำให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดขึ้นครองราชสมบัติ โดยบุคคลหนึ่งบุคคลใดเช่นว่านี้จะต้องมีคุณสมบัติเฉพาะตัวตามกฎหมายมณเทียรบาล (Imperial Household Law of 1947) ที่ผ่านเป็นกฎหมายโดยรัฐสภาไดเอท (the Imperial House Law passed by the Diet) ซึ่งมีการกำหนดสาระสำคัญเอาไว้ว่า ผู้สืบราชสมบัติต่อจากพระจักรพรรดิ คือพระโอรสพระองค์แรก (the laws of manhood primogeniture) โดยสืบเชื้อสายมาจากราชวงศ์ อิมพีเรียล (the Imperial Lineage) ส่วนพระราชธิดาไม่มีสิทธิในการสืบราชบัลลังก์ ถึงอย่างไรก็ตาม มีข้อโต้แย้งว่า การห้ามพระราชธิดาขึ้นครองราชสมบัติขัดกับหลักความเสมอภาคที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 14 หรือไม่ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ในขณะที่จัดทำวิทยานิพนธ์นี้ (พ.ศ. 2564) ยังไม่มีการแก้ไขกฎหมายมณเทียรบาลเพื่อเปิดโอกาสให้พระราชธิดาขึ้นครองราชสมบัติแต่อย่างใด แม้กระนั้นก็มีผลสำรวจจากประชาชนส่วนใหญ่สนับสนุนให้พระราชธิดาเป็นผู้มีสิทธิในการสืบราชสมบัติได้¹⁵⁸

¹⁵⁶ Shigenori Matsui, The Constitution of Japan : a contextual analysis, (Oxford: Hart Pub., 2011), p. 58-59.

¹⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 2

¹⁵⁸ ดู ผู้จัดการออนไลน์, “ชาวญี่ปุ่น 76% สนับสนุนแก้กฎหมายมณเทียรบาล ให้ผู้หญิงขึ้นครองราชย์ได้,” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2564, จาก <https://mgronline.com/japan/detail/9620000054754> ;

(2) อำนาจของกษัตริย์ (พระจักรพรรดิ)

ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของพระจักรพรรดิ รัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจของพระจักรพรรดิไว้ว่าพระจักรพรรดิจะทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจที่เกี่ยวกับกิจการของรัฐเฉพาะที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และไม่มีซึ่งพระราชอำนาจเกี่ยวกับการปกครองประเทศ¹⁵⁹ และนอกจากนี้พระราชกรณียกิจทั้งปวงของพระจักรพรรดิที่เกี่ยวกับกิจการของรัฐจะต้องได้รับคำแนะนำและความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อการนั้น¹⁶⁰

อำนาจของพระจักรพรรดิที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ อำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่รัฐสภาเสนอชื่อไว้แล้ว รวมไปถึงการแต่งตั้งผู้พิพากษาซึ่งเป็นประธานศาลสูงสุดโดยการเสนอชื่อของคณะรัฐมนตรี¹⁶¹ นอกจากนี้ พระจักรพรรดิโดยคำแนะนำและความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจที่เกี่ยวกับกิจการของรัฐเพื่อประชาชน¹⁶² ดังต่อไปนี้

- 1) การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ประกาศใช้กฎหมาย คำสั่ง คณะรัฐมนตรี และสนธิสัญญา
- 2) การเรียกประชุมรัฐสภา
- 3) การยุบสภาผู้แทนราษฎร
- 4) การประกาศให้มีการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกรัฐสภา
- 5) การให้การรับรองการแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีรวมทั้งข้าราชการอื่น ๆ ตามที่บัญญัติในกฎหมายตลอดจนหนังสือมอบอำนาจและพระราชสาส์นตราตั้งเอกอัครราชทูตและอัครราชทูต

มติชนสุดสัปดาห์, “โพลชี้ ชาวญี่ปุ่นเกินครึ่งหนุนแก้กฎหมายให้เจ้าพระวงศ์สตรีขึ้นครองราชย์,” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2564, จาก https://www.matichonweekly.com/hot-news/article_184985 ; ไทยรัฐออนไลน์, “ชาวญี่ปุ่นหนุนแก้กฎหมายให้เจ้าหญิงขึ้นครองราชย์,” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2564, จาก <https://www.thairath.co.th/news/foreign/1540271>.

¹⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 4

¹⁶⁰ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 3

¹⁶¹ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 6

¹⁶² รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 7

6) การให้การรองรับการนิรโทษกรรมทั่วไป การนิรโทษกรรมเฉพาะบุคคล การลดหย่อนโทษ การอภัยโทษตลอดจนการคืนสิทธิ

7) การสถาปนาเกียรติยศและพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์

8) การให้การรับรองในหนังสือสัตยาบัน รวมทั้งเอกสารทางการทูตอื่น ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

9) การรับเอกอัครราชทูตและอัครราชทูตต่างประเทศ

10) การประกอบพระราชพิธี

ในการกระทำการบางประการของจักรพรรดิอาจมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องในทางการเมือง เช่น พระราชอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ซึ่งถือว่าเป็นอำนาจในทางแบบพิธีอันเกี่ยวกับการเมืองการปกครองของรัฐ แต่อำนาจที่แท้จริงในการยุบสภาผู้แทนราษฎรนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะตัดสินใจว่าจะยุบสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ (ส่วนข้อพิจารณาที่ว่าล้าพังเพียงนายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจยุบสภาหรือไม่นั้นจะกล่าวต่อไปข้างหน้า) พระจักรพรรดิเพียงแต่มีประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรที่มีการแนะนำโดยคณะรัฐมนตรี เพราะฉะนั้น การกระทำทั้งหลายของพระจักรพรรดิในเรื่องนี้จึงเป็นเพียงพระราชอำนาจในทางรูปแบบหรือในทางพิธีการเท่านั้น เพราะอำนาจในการตัดสินใจที่จะดำเนินการหรือไม่นั้นเป็นของคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม มีปัญหาที่มีการถกเถียงกันว่า พระจักรพรรดิสามารถมีหน้าที่ในทางสาธารณะอื่นได้หรือไม่ ซึ่งปัญหานี้ได้มีการถกเถียงในเรื่องของพระราชดำรัสในคราวเปิดสมัยประชุมรัฐสภา เพราะการกระทำดังกล่าวไม่ได้ถูกกำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้าตีความตามรัฐธรรมนูญโดยเคร่งครัดแล้ว พระจักรพรรดิไม่อาจกระทำการเช่นนั้นได้ถึงอย่างไรก็ตาม ประชาชนจำนวนมากต่างเห็นว่าจักรพรรดิสามารถมีหน้าที่ในทางสาธารณะอื่นได้ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในฐานะของพระจักรพรรดิหรือในฐานะของบุคคลสาธารณะจะต้องผ่านการแนะนำและการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน เนื่องจากพระจักรพรรดิไม่มีอำนาจใด ๆ ในทางการเมือง เมื่อเป็นเช่นนี้การกระทำหน้าที่ใด ๆ ของจักรพรรดิจะต้องมีการตัดสินใจโดยคณะรัฐมนตรี และจักรพรรดิจะต้องละเว้นกระทำการใด ๆ ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมที่มีผลเป็นการแทรกแซงในทางการเมือง¹⁶³

¹⁶³ Shigenori Matsui, *supra* note 156, p. 60-61.

3.4.2.2 คณะรัฐมนตรี

ภายใต้รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจบริหาร¹⁶⁴ โดยเป็นองค์กรที่เป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายและทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ นำกฎหมายที่มีการบัญญัติขึ้นโดยรัฐสภาไปบังคับใช้ และนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าของคณะรัฐมนตรีมาจากการเลือกของรัฐสภาไดเอท

ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดที่มาของนายกรัฐมนตรีเอาไว้ว่า นายกรัฐมนตรีนั้นให้เสนอชื่อจากบุคคลที่เป็นสมาชิกรัฐสภาโดยการลงมติของรัฐสภา ซึ่งการเสนอชื่อให้กระทำก่อนบัญญัติอื่นๆ ทั้งหมด และรัฐสภาคือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะต้องเห็นชอบในการเสนอชื่อให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มติเห็นชอบจะต้องมาจากทั้งสองสภา แต่ถึงอย่างไรก็ตาม หากเกิดปัญหาว่าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีความแตกต่างกันในการเสนอชื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดทางออกไว้คือ ให้มีการประชุมร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ถ้ามีมติเสนอชื่อเดียวกัน บุคคลนั้นจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี แต่หากมติของสภาทั้งสองมีความแตกต่างอีก โดยหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรมิติดีในการเสนอชื่อแล้ว วุฒิสภาไม่ลงมติในการเสนอชื่อภายใน 10 วัน ทั้งนี้โดยไม่นับช่วงเวลาที่รัฐสภาปิดสมัยประชุม ให้ถือเอามติของสภาผู้แทนราษฎรเป็นมติของรัฐสภา¹⁶⁵ เมื่อได้บุคคลที่รัฐสภามีมติให้เป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว พระจักรพรรดิจะทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากการเสนอชื่อของรัฐสภา¹⁶⁶

เมื่อได้นายกรัฐมนตรีเป็นที่เรียบร้อยแล้ว นายกรัฐมนตรีจะไปทำการสรรหาบุคคลที่สมควรที่จะเป็นรัฐมนตรี โดยบุคคลที่จะเป็นรัฐมนตรีนั้นจะต้องมีคุณสมบัติเป็นพลเรือน¹⁶⁷ ซึ่งรัฐมนตรีจะมีจำนวนเท่าใดนั้นให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังกำหนดเอาไว้ว่า รัฐมนตรีมากกว่าครึ่งหนึ่งจะต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา¹⁶⁸ ซึ่งนายกรัฐมนตรีก็ดี รัฐมนตรีทั้งหมดก็ดี เมื่อประกอบเข้าด้วยกันเป็นกลุ่มแล้วจะเรียกว่าคณะรัฐมนตรีซึ่งถือว่าเป็นฝ่ายบริหาร ในแง่นี้ ฝ่ายบริหารจะประกอบด้วยสำนักงานคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) และกระทรวง 11 กระทรวงซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อ

¹⁶⁴ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 65

¹⁶⁵ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 67

¹⁶⁶ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 6 วรรคหนึ่ง

¹⁶⁷ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 66

¹⁶⁸ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 68

รัฐสภาไดเอท มิเพียงเท่านั้น หากนายกรัฐมนตรีไม่ต้องการให้ผู้ใดเป็นรัฐมนตรีอีกต่อไป นายกรัฐมนตรีสามารถทำให้ผู้นั้นพ้นจากรัฐมนตรีตามความต้องการได้¹⁶⁹

คณะรัฐมนตรีจะสิ้นสุดลงเมื่อ (1) ตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีว่างลง หรือ (2) มีการเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกภายหลังจากการเลือกตั้งของสภาผู้แทนราษฎร¹⁷⁰ หรือ (3) เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีการลงมติรับรองญัตติไม่ไว้วางใจ หรือมีการลงมติไม่รับรองญัตติไว้วางใจ และไม่ได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรภายใน 10 วัน¹⁷¹ แต่ไม่ว่าอย่างไรก็ตาม เมื่อคณะรัฐมนตรีชุดเก่าพ้นจากตำแหน่ง คณะรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไป (รักษาการ) จนกว่าคณะรัฐมนตรีชุดใหม่จะเข้ารับตำแหน่ง¹⁷²

มีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเหนือบรรดารัฐมนตรีจริง ๆ สมกับที่ดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้ารัฐบาล เพราะรัฐธรรมนูญบังคับให้คณะรัฐมนตรีลาออกถ้าตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องว่างลงเพราะเหตุใดก็ตาม มิเพียงเท่านั้น รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดถึงสถานะของนายกรัฐมนตรีเอาไว้ว่า นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แทนคณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอร่างกฎหมาย เป็นผู้รายงานกิจการต่าง ๆ ภายในประเทศ และความสัมพันธ์กับต่างประเทศต่อรัฐสภา เป็นผู้ควบคุมสอดส่องราชการงานฝ่ายปกครองทั่วไป¹⁷³

3.4.2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีและพระจักรพรรดิ

ในรัฐธรรมนูญเมจิ นอกจากจะถือว่าพระจักรพรรดิเป็นประมุขของรัฐแล้วยังถือว่าพระจักรพรรดิเป็นประมุขสูงสุดในฝ่ายบริหาร พระจักรพรรดิมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน แม้จะมีคณะรัฐมนตรี แต่คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ในการถวายคำแนะนำในการปกครองประเทศแก่พระจักรพรรดิ และรับผิดชอบข้อราชการโดยตรงต่อพระจักรพรรดิเพียงผู้เดียว พระจักรพรรดิมีอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลที่เหมาะสมเป็นนายกรัฐมนตรีตามข้อเสนอของรัฐบาลอาวุโส อดีตนายกรัฐมนตรี และประธานองคมนตรี กล่าวถึงที่สุดแล้ว พระจักรพรรดิคือส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้

¹⁶⁹ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 68

¹⁷⁰ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 70

¹⁷¹ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 69

¹⁷² รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 71

¹⁷³ ไพโรจน์ ชัยนาม, “ระบอบรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น,” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 19, เล่ม 2, น. 267-268 (เมษายน - มิถุนายน 2491).

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น ค.ศ. 1947 แม้จะมีการถกเถียงกันว่าพระจักรพรรดิคือส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร แต่พระจักรพรรดิไม่มีอำนาจในการบริหารแต่อย่างใด¹⁷⁴ เพราะบัดนี้สถานะของพระจักรพรรดิกลายเป็นเพียงสัญลักษณ์ของประเทศ ด้วยเหตุนี้การกระทำในทางบริหารที่สำคัญและที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แม้จะถือว่าเป็นการกระทำของพระจักรพรรดิ แต่ก็เป็นการกระทำแต่ในนามของพระองค์เท่านั้น เพราะแท้จริงแล้วอำนาจในการบริหารอย่างแท้จริงเป็นของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอแนะและให้ความยินยอมแก่พระจักรพรรดิปฏิบัติพระราชกรณียกิจเกี่ยวกับกิจการของรัฐเท่านั้น เช่น อำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

3.4.3 ฝ่ายนิติบัญญัติ

รัฐสภาเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐและเป็นองค์กรนิติบัญญัติเพียงองค์กรเดียว¹⁷⁵ โดยรัฐสภาญี่ปุ่นนั้นเรียกว่า “รัฐสภาไดเอท (Diet)” รัฐสภาไดเอทเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐและทำหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมาย รัฐสภาไดเอทประกอบไปด้วย 2 สภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และวุฒิสภา (House of Councillors)¹⁷⁶ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งจำนวนสมาชิกของสภาทั้งสองจะมีเท่าใดนั้นให้กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ¹⁷⁷

3.4.3.1 สถานะของรัฐสภาไดเอท

ในอดีตภายใต้รัฐธรรมนูญเมจิ (Meiji Constitution) สภาไดเอทถูกสถาปนาขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1890 และเรียกสภาไดเอทว่า “สภาไดเอทแห่งพระจักรพรรดิ (Imperial Diet)” ซึ่งเป็นผลมาจากการเรียกร้องให้มีการจัดตั้งองค์กรที่มีลักษณะเป็นตัวแทนของประชาชน ในขณะที่พระจักรพรรดิมีสถานะเป็นประมุขของรัฐและมีอำนาจในการปกครองทั้งหมด ดังนั้น พระจักรพรรดิจึงมีอำนาจในการออกกฎหมายและสภาไดเอทแห่งพระจักรพรรดิก็มีหน้าที่ในการช่วยเหลือเกี่ยวกับการออกกฎหมายให้พระจักรพรรดิด้วย พระจักรพรรดิมีอำนาจในการยับยั้ง (veto) กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาไดเอทแห่งพระจักรพรรดิ และพระจักรพรรดิสามารถออกคำสั่ง (คำสั่งในเวลาฉุกเฉิน) ในเวลาที่มีความฉุกเฉินในเวลาที่สภาไดเอทแห่งพระจักรพรรดิหยุดพักการปฏิบัติหน้าที่

¹⁷⁴ ดู รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 4

¹⁷⁵ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 41

¹⁷⁶ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 42

¹⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 43

นอกจากนั้น พระจักรพรรดิยังมีอำนาจในการออกคำสั่ง (คำสั่งอิสระ) เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์หรือรับรองปลอดภัยขึ้นบังคับใช้ได้ด้วย

ครั้นเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน สภาไดเอทได้กลายเป็นองค์กรที่ทรงอำนาจมากในรัฐ และทำหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายเพียงองค์กรเดียว แต่การเป็นองค์กรที่ทรงอำนาจมากในรัฐเช่นนี้ก็ไม่ได้หมายความว่ารัฐสภาจะเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุด เพราะอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนชาวญี่ปุ่น และรัฐสภาไดเอทจะปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญที่สถาปนาขึ้นโดยประชาชน มิเพียงเท่านั้นแม้รัฐสภาไดเอทจะทำหน้าที่ในการออกกฎหมาย แต่กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาไดเอทอาจถูกควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ ดังมาตรา 81 ที่บัญญัติว่า “ศาลสูงสุดเป็นศาลชั้นสุดท้ายซึ่งมีอำนาจในการตัดสินให้เป็นที่สุดว่ากฎหมาย คำสั่ง กฎ ข้อบังคับ หรือการดำเนินการใด ๆ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่”¹⁷⁸

นอกจากนี้ รัฐสภาไดเอทยังเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยที่สูงองค์กรหนึ่ง เห็นได้จากมาตรา 43 ที่มีการบัญญัติถึงที่มาของสมาชิกรัฐสภาไดเอทเอาไว้ว่า “สภาทั้งสองประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งปวง” อีกทั้งสมาชิกของรัฐสภาไดเอททุกคนจึงไม่ได้เป็นเพียงตัวแทนเฉพาะคนที่เลือกตนเท่านั้น แต่เป็นตัวแทนของประชาชนทั้งปวงด้วย เมื่อสมาชิกรัฐสภาไดเอทได้รับการเลือกตั้งแล้ว ไม่จำเป็นต้องผูกพันกับความประสงค์ของผู้ที่เลือกตั้ง สมาชิกรัฐสภาไดเอทสามารถมีส่วนในการปรึกษาหารือและมีอิสระในการออกเสียงลงคะแนน โดยไม่ต้องมีคำสั่งจากผู้ออกเสียงลงคะแนน สมาชิกรัฐสภาไดเอทยังมีเอกสิทธิ์โดยไม่ต้องรับผิดชอบในการอธิบายและการออกเสียงลงคะแนน ต่อบุคคลที่อยู่นอกสภา¹⁷⁹ ซึ่งเอกสิทธิ์ดังกล่าวนี้ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของประชาธิปไตยสมัยใหม่

3.4.3.2 สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

ในรัฐธรรมนูญกำหนดส่วนประกอบของรัฐสภาไดเอทไว้ว่า “รัฐสภาประกอบด้วยสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา” จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญญี่ปุ่นกำหนดรูปแบบรัฐสภาให้รัฐสภาเป็นสภาคู่ (bicameral) ซึ่งความแตกต่างระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภายังไม่มีความชัดเจนนัก เห็นได้จากมาตรา 43 ที่กำหนดที่มาของสมาชิกสภาไดเอทไว้ว่า “สภาทั้งสองประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งปวง” การที่สภาทั้งสองมาจากการเลือกตั้งเพื่อให้มีความชอบธรรมตามหลักประชาธิปไตย และจำนวนของสมาชิกสภา

¹⁷⁸ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 81

¹⁷⁹ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 51

ทั้งสองถูกกำหนดขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ¹⁸⁰ มิเพียงเท่านั้น ในเรื่องคุณสมบัติยังถูกกำหนดไว้ว่า คุณสมบัติของสมาชิกสภาทั้งสองและผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ อย่างไรก็ตาม จะเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเชื้อชาติ ความเชื่อทางศาสนา เพศ ฐานะทางสังคม เหล่ากำเนิด การศึกษา ทรัพย์สิน หรือรายได้ มิได้¹⁸¹ เมื่อสมาชิกรัฐสภาใดเอามาจากการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญ ยังได้กำหนดไว้ว่า เขตเลือกตั้ง วิธีการลงคะแนน และสิ่งอื่นที่เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง สมาชิกของสภา ทั้งสองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ¹⁸²

มีข้อสังเกตว่า สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีความแตกต่างบางประการอยู่ กล่าวคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี เว้นแต่ก่อนหน้านั้นจะยุบสภา ผู้แทนราษฎรเสียก่อน และถือว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรทำให้วาระการดำรงตำแหน่งสิ้นสุด¹⁸³ ในทางกลับกัน สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และจะมีการเลือกตั้งทุก ๆ 3 ปี¹⁸⁴ นอกจากนี้ยังได้บัญญัติห้ามมิให้บุคคลดำรงตำแหน่งสมาชิกทั้งสองสภาไว้¹⁸⁵

มิเพียงเท่านั้น สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีความแตกต่างกันในเรื่อง รูปแบบเลือกตั้ง นอกจากนี้ ยังมีผู้โต้แย้งว่าการที่มีสภาที่สองคือวุฒิสภามีความจำเป็นหรือไม่ หลายคนเห็นว่าไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป แต่อีกหลายคนก็เห็นอย่างน้อยเป็นสภาที่ใช้ในการไตร่ตรอง กฎหมายที่ผ่านการสภาผู้แทนราษฎรมา เพื่อให้เป็นกฎหมายที่มีความรอบคอบ แต่ถึงอย่างไรก็ดี มีผู้เห็นว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นมีเจตนารมณ์ให้วุฒิสภาซึ่งเป็นสภาที่สองมีบทบาท ในการทักท้วงหน่วงเหนี่ยวฝ่ายบริหารและสภาผู้แทนราษฎร พิจารณากลับกรองกฎหมาย และตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ¹⁸⁶

¹⁸⁰ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 43

¹⁸¹ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 44

¹⁸² รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 47

¹⁸³ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 45

¹⁸⁴ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 46

¹⁸⁵ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 48

¹⁸⁶ ปณิธร์ ปทุมวัฒน์, “วุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่น ตอนที่ 1,” วารสารจุลนิติ, ฉบับที่ 5, ปีที่ 14, น. 173 (กันยายน-ตุลาคม 2560).

3.4.4 ความรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภาของคณะรัฐมนตรี : กรณีการลงมติไม่ไว้วางใจ

โดยทั่วไป คณะรัฐมนตรีต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจบริหาร¹⁸⁷ ซึ่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎรในการลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี และถ้าสภาผู้แทนราษฎรมติไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีจะต้องลาออกจากตำแหน่งเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไป ด้วยเหตุนี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมติไม่ไว้วางใจหรือปฏิเสธมติรับรองคณะรัฐมนตรี และไม่ได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรภายใน 10 วัน คณะรัฐมนตรีจะต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ¹⁸⁸ แต่ถ้านายกรัฐมนตรีตัดสินใจที่จะลาออกแล้ว รัฐสภาใดเอทจะเลือกนายกรัฐมนตรีขึ้นมาใหม่ แต่คณะรัฐมนตรีชุดเดิมจะต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่¹⁸⁹

3.4.5 การยุบสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยุบสภาไว้เพียงกรณีเดียวว่า ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีอาจให้คำแนะนำและยินยอมให้พระจักรพรรดิประกาศการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้¹⁹⁰ ผลที่ตามมาหลังจากนั้นคือ การเลือกตั้งทั่วไปจะเกิดขึ้นภายใน 40 วันนับตั้งแต่วันที่ยุบสภา และต้องมีการเรียกประชุมรัฐสภาภายใน 30 วันนับตั้งแต่วันที่เลือกตั้งดังกล่าว¹⁹¹ ซึ่งเมื่อได้มีการเรียกประชุมรัฐสภาใดเอทเป็นครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ¹⁹²

มีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติใดที่จะให้อำนาจนายกรัฐมนตรียุบสภาผู้แทนราษฎรได้ ยกเว้นบทบัญญัติในมาตรา 69 ที่เกิดขึ้นภายหลังจากสภาผู้แทนราษฎรไม่ไว้วางใจซึ่งเป็นเพียงกรณีเดียว¹⁹³ ความไม่ชัดเจนจึงเกิดมีขึ้นว่า นายกรัฐมนตรีจะสามารถ

¹⁸⁷ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 66

¹⁸⁸ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 69

¹⁸⁹ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 71

¹⁹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 7 และมาตรา 69

¹⁹¹ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 54 วรรคหนึ่ง

¹⁹² รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 70

¹⁹³ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 69

ยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยอาศัยเหตุอื่นได้หรือไม่ เพราะในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมาจากการที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้ไว้วางใจหรือไม่รับรองความไว้วางใจเสียก่อน ในเรื่องนี้มีความเห็นจาก มียาซาว่า โตชิโยชิ ที่เขียนลงในหนังสือพิมพ์เมื่อ ค.ศ. 1948 ว่า นายกรัฐมนตรีมีอำนาจยุบสภาได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 7 โดยไม่ต้องมีการลงมติไม่ไว้วางใจแต่อย่างใด¹⁹⁴ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม นายกรัฐมนตรีคนเก่าที่ผ่านมาสามารถตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้เอง โดยไม่ต้องรอให้มีการลงมติรับรองบัญญัติไม่ไว้วางใจหรือมีการลงมติไม่รับรองญัตติไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน ด้วยเหตุนี้ การยุบสภาผู้แทนราษฎรในญี่ปุ่นจึงยังมีความคลุมเครืออยู่¹⁹⁵

ในปัจจุบันก็มีการยอมรับกันโดยทั่วไปว่า อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นของนายกรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีสามารถให้คำแนะนำและยินยอมพระเจ้าจักรพรรดิให้ประกาศการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้¹⁹⁶

เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไปแล้ว เกิดผลในทางกฎหมายดังต่อไปนี้

1) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงก่อนครบวาระ (ก่อนครบวาระ 4 ปี)¹⁹⁷

2) ร่างพระราชบัญญัติที่ยังไม่ได้รับการพิจารณา หรือกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภาเป็นอันตกไป เมื่อมีการยุบสภาและได้สภาชุดใหม่แล้ว จะนำร่างพระราชบัญญัติกลับมาพิจารณาไม่ได้ จะต้องมีการเสนอเข้ามาใหม่¹⁹⁸

3) เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีจะยังไม่พ้นจากตำแหน่ง แต่จะปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ โดยหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและได้ประชุมสภาครั้งแรก¹⁹⁹

¹⁹⁴ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 101*, น. 216.

¹⁹⁵ Shigenori Matsui, *supra note 156*, p. 101.

¹⁹⁶ Sasaki Takeshi, “The Dissolution of Parliament and Japan’s Bicameral System,” *Japan SPOTLIGHT*, p. 38 (November/December 2005).

¹⁹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 45

¹⁹⁸ กฎหมายรัฐสภาไดเอท (The Diet Law) มาตรา 68

¹⁹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 70 และมาตรา 71

3.4.6 ลักษณะเฉพาะของระบบรัฐสภาในประเทศญี่ปุ่นและข้อความส่งท้าย

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีคล้ายคลึงกับประเทศไทยในหลายประการ กล่าวคือญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ตั้งอยู่ในแถบทวีปเอเชีย ซึ่งไม่ได้ตั้งอยู่บนทวีปยุโรปอย่างอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี ส่วนในรูปของรัฐนั้น ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีรัฐเดี่ยว ส่วนประมุขของรัฐนั้น ญี่ปุ่นเป็นราชาอาณาจักร มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยญี่ปุ่นเรียกพระมหากษัตริย์ว่า “พระจักรพรรดิ” (Emperor) สำหรับการปกครองนั้น ญี่ปุ่นมีการปกครองในระบบรัฐสภา กล่าวคือ ฝ่ายบริหารประกอบด้วย พระจักรพรรดิและคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีสามารถร้องขอให้พระจักรพรรดิยุบสภาได้ และสภาสามารถลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีได้ ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้เป็นลักษณะประการสำคัญของระบบรัฐสภา

ลักษณะเฉพาะของระบบรัฐสภาญี่ปุ่นที่มีความแตกต่างจากประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมันที่จะนำมากล่าวไว้ ณ ที่นี้มี 2 ประการ

ประการที่หนึ่ง การให้วุฒิสภาเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกนายกรัฐมนตรี โดยทั่วไปวุฒิสภามักถูกทำให้เป็นสภากลับกรอง สภาที่เลี้ยง สภาดั้งเดิม หรือสภาที่เป็นตัวแทนจากมลรัฐในกรณีที่เป็นสหพันธรัฐ ในขณะที่ญี่ปุ่นเป็นรัฐเดี่ยวและกำหนดให้มีสองสภา โดยวุฒิสภาซึ่งเป็นสภาที่สองมีที่มาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกันกับสภาผู้แทนราษฎร แต่วุฒิสภาไม่มีอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ในทางกลับกัน คณะรัฐมนตรีก็ไม่สามารถยุบวุฒิสภาได้ วุฒิสภามีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรีเฉพาะที่เกี่ยวกับงานนิติบัญญัติและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น แต่ถึงกระนั้นก็ดี ญี่ปุ่นกลับให้วุฒิสภาเข้ามามีบทบาทในการเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี โดยวุฒิสภาสามารถเสนอชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ แม้ท้ายที่สุดอำนาจเด็ดขาดในการเลือกนายกรัฐมนตรีจะเป็นของสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญยังเปิดโอกาสให้วุฒิสภาสามารถเข้ามามีบทบาท เข้ามามีส่วนร่วม หรือบางกรณีก็เข้ามาประวิงเวลาในการเลือกนายกรัฐมนตรีได้ ซึ่งต่างจากประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมันที่ไม่ได้มีการเปิดโอกาสให้วุฒิสภาหรือสภาที่สองเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกนายกรัฐมนตรี

ประการที่สอง การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเข้ามามีความใกล้ชิดกันมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา และรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่จะต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา ซึ่งกรณีนี้จะแตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับฝรั่งเศส เพราะในฝรั่งเศสนั้นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นกำหนดให้มีความใกล้ชิดกันเช่นนี้ อาจจะเป็นประโยชน์ในแง่ที่ว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีโดยส่วนใหญ่เป็นสมาชิกรัฐสภาแล้ว การดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินย่อมเกิดความราบรื่น เพราะกิจการโดยส่วนใหญ่จะดำเนินการไปได้ต้องอาศัยการสนับสนุนจากสมาชิกรัฐสภา เมื่อสมาชิกรัฐสภาเป็นพวกเดียวกันกับ

คณะรัฐมนตรี จึงง่ายต่อการที่จะให้การสนับสนุนและความเห็นชอบ นอกจากนี้อาจเกิดผลดีในแง่ที่ว่า ทำให้ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพ และเกิดความต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดิน

เราจะเห็นได้ว่า แม้ญี่ปุ่นจะเป็นประเทศที่ปกครองระบบรัฐสภาภายหลัง สงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งเป็นระยะเวลาไม่นานหากเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ แต่ด้วยเหตุที่ญี่ปุ่นมี การออกแบบการปกครองไว้ดี เสถียรภาพทางการเมืองของญี่ปุ่นจึงดีตามมาด้วย ด้วยเหตุนี้ การศึกษาการปกครองญี่ปุ่น ตลอดจนโครงสร้างสถาบันทางการเมืองจะทำให้มีความเข้าใจ และจะเป็นประโยชน์ในการจัดโครงสร้างสถาบันทางการเมืองต่อไป

3.5 บทสรุประบบรัฐสภาในประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน และประเทศญี่ปุ่น

เราจะเห็นได้ว่าระบบรัฐสภาที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ นั้นมีความหลากหลายกัน ทั้งการมีลักษณะร่วมกันและลักษณะที่แตกต่างกัน

โดยลักษณะร่วมกันนั้นเป็นลักษณะที่เป็นไปลักษณะหลักหรือตามเกณฑ์ของระบบ รัฐสภา 3 ประการ คือ (1) ฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายบริหารแบบอำนาจคู่ อันประกอบด้วยประมุขของรัฐ และคณะรัฐมนตรี หรือที่เรียกว่า “dualist executive” หรือเรียกเป็นภาษาฝรั่งเศสว่า “l'exécutif dualiste” โดยประมุขของรัฐนั้นอาจเป็นประธานาธิบดีหรือพระมหากษัตริย์ก็ได้ ขึ้นอยู่กับว่าในรัฐนั้น เป็นราชอาณาจักรหรือสาธารณรัฐ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและบริหารราชการ แผ่นดิน และกระทำการไปในนามของประมุขของรัฐ ส่วนประมุขของรัฐ โดยหลักมีบทบาทในทาง เกียรติพิธีเท่านั้น (2) ฝ่ายบริหารอาจใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญยุบสภาได้ และ (3) คณะรัฐมนตรีต้องม ีความรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภา กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีจะต้องลาออกจากตำแหน่ง เมื่อสภาลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งลักษณะทั้ง 3 ประการนี้เป็นลักษณะพื้นฐานที่ประเทศที่เป็นระบบรัฐสภา จะต้องมี หากไม่มีแล้วหรือมีแต่ไม่ครบ ไม่อาจถือได้ว่าการปกครองนั้นเป็นระบบรัฐสภา

แต่ลักษณะที่เป็นข้อแตกต่างนั้นขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศ เพราะแต่ละประเทศมี ประวัติศาสตร์ มีเรื่องราว มีวิถีคิด มีสภาพสังคมวิทยา ฯลฯ ที่แตกต่าง ด้วยความแตกต่างเหล่านี้ จึงทำให้ประเทศต่างๆ เหล่านี้ ออกแบบการปกครอง โครงสร้างสถาบันทางการเมืองแตกต่างกัน เช่น ในเรื่อง **ประมุขของรัฐ** ประเทศอังกฤษมีพระมหากษัตริย์เคียงคู่มายาวนาน อังกฤษเคย เปลี่ยนไปเป็นสาธารณรัฐในยุคของโอลิเวอร์ ครอมเวลล์ (Oliver Cromwell) แต่กลับไม่เป็นผลดีต่อ อังกฤษ อังกฤษจึงเปลี่ยนมาเป็นการมีพระมหากษัตริย์ แต่จำกัดอำนาจพระมหากษัตริย์ไว้เป็นเพียง สัญลักษณ์ของประเทศและหน้าที่ในทางพิธีการเท่านั้น ส่วนประเทศ **เยอรมนี** แม้มีประมุขของรัฐเป็น ประธานาธิบดี แต่กำหนดอำนาจประธานาธิบดีให้อำนาจเพียงในเรื่องพิธีการเท่านั้น เพราะเยอรมนี

มีประสบการณ์ที่เลวร้ายจากการขึ้นครองอำนาจของฮิตเลอร์ จึงทำให้ต้องจำกัดอำนาจประธานาธิบดีลง ในขณะที่ฝรั่งเศสที่ผ่านการมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และผ่านการมีประธานาธิบดีเป็นประมุขมาแล้ว จนท้ายที่สุดกลับมามีประธานาธิบดีเป็นประมุข ประกอบกับประสบการณ์ของฝรั่งเศสที่ฝ่ายบริหารมีความอ่อนแอ ไม่มีความต่อเนื่อง รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพจนกลายเป็นคนป่วยแห่งยุโรป จึงทำให้ฝรั่งเศสต้องให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีทั้งในสภาวะปกติและสภาวะฉุกเฉินซึ่งถือว่าเป็นอำนาจที่มาก จนทำให้ฝรั่งเศสถูกมองไปเป็นอีกการปกครองหนึ่งต่างหากคือระบบกึ่งประธานาธิบดี (semi-presidential system) หรือแม้กระทั่งประเทศญี่ปุ่น ที่มีประสบการณ์มาจากการถูกบังคับให้ต้องเปลี่ยนจากอำนาจที่มากล้นของพระจักรพรรดิ เป็นอำนาจที่มีจำกัดหรือที่มีเฉพาะแต่ในทางพิธีการเท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าแม้ในเรื่องประมุขของรัฐก็ยังไม่มีความหลากหลายในแต่ละประเทศ

มีพักต้องกล่าวถึงเรื่องการยุบสภา ถึงแม้การยุบสภาจะเป็นสาระสำคัญของระบบรัฐสภา แต่การยุบสภาของประเทศต่าง ๆ กลับมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ มีเงื่อนไข รายละเอียด ที่จะต้องทำก่อนหลังต่างกัน รวมถึงการลงมติไม่ไว้วางใจ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารด้วย

มีข้อค้นพบประการหนึ่งที่สำคัญว่า แม้ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน และญี่ปุ่น จะมีลักษณะพื้นฐานของระบบรัฐสภา 3 ประการแล้วก็ตาม แต่หากพิเคราะห์รายละเอียดลงไปแล้ว ลักษณะพื้นฐานเหล่านั้นมีรายละเอียด มีหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่แตกต่างกัน เพราะฉะนั้น หากอธิบายถึงระบบรัฐสภาในส่วนที่เป็นรายละเอียดแล้ว ก็มักจะสามารถอธิบายได้เพียงเฉพาะในประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น เพราะครั้งจะลงรายละเอียดในลักษณะต่าง ๆ แล้วก็จะย่อมพบกับข้อจำกัดซึ่งเป็นความแตกต่างเป็นจำนวนมาก หรือในอีกแง่หนึ่ง การจะเอาระบบรัฐสภาไปอธิบายรูปแบบการปกครองของประเทศหนึ่ง คำอธิบายนั้นดูจะใช้ได้ (valid) กับเฉพาะการปกครองของอังกฤษเท่านั้น แต่จะไม่ให้ความกระจ่างแก่การปกครองที่ถือว่าเป็นระบบรัฐสภาของประเทศอื่น ๆ เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น ผลก็คือว่าจะต้องอธิบายระบบการปกครองของประเทศอื่นๆ (นอกจากอังกฤษ) ว่าเป็นข้อยกเว้นไปจากหลักทั่วไปของระบบรัฐสภาเสียทั้งหมด หรือเมื่อจัดการปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับใดฉบับหนึ่งให้เข้ากับการปกครองใดการปกครองหนึ่ง เช่น ในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสในสมัยสาธารณรัฐที่ 5 ก็ไม่อาจจัดเข้าในระบบประธานาธิบดีหรือระบบรัฐสภาได้อย่างใดอย่างหนึ่งได้ บางครั้งจึงต้องเลี่ยงไป

เรียกการปกครองที่อยู่ในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสสาธารณรัฐที่ 5 ว่าระบบกึ่งประธานาธิบดี (semi-presidential system) บ้าง หรือระบบกึ่งรัฐสภา (semi-parliamentary) บ้าง²⁰⁰

ด้วยเหตุนี้ ในการอธิบายถึงระบบรัฐสภาโดยละเอียดจึงไม่ควรอธิบายโดยตั้งต้นจากการปกครองเป็นหลักว่าระบบรัฐสภามีความหมายว่าอย่างไร มีลักษณะประการสำคัญใด หรือมีประเทศใดใช้ระบบรัฐสภาเท่านั้น เพราะแต่ละประเทศแม้จะเป็นระบบรัฐสภาก็ตาม แต่ก็ล้วนมีตัวแปรที่ทำให้การปกครองมีความแตกต่างกัน เพราะฉะนั้น ในการอธิบายถึงการปกครองในประเทศหนึ่ง ๆ แม้จะเป็นระบบรัฐสภาหรือไม่ก็ตาม ก็ควรจะอธิบายการปกครองเป็นประเทศ ๆ ไป เพื่อที่จะสามารถเข้าถึงรายละเอียดต่าง ๆ ได้โดยละเอียด ดังที่ผู้เขียนกระทำให้มาแล้วในบทนี้ และบทก่อนหน้านี้

ในบทถัดไปจะเป็นการพิจารณาว่า ระบบรัฐสภาของประเทศไทยมีลักษณะอย่างไร อันเป็นการพิจารณาโครงสร้างของระบบรัฐสภาผ่านการพิจารณาจากบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยมีการแยกพิจารณาออกเป็น 2 บท คือบทที่ว่าด้วยระบบรัฐสภาก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และบทที่ว่าด้วยระบบรัฐสภาในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

²⁰⁰ วิษณุ วัลญญู, “ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการนำเอาทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ (Séparation des pouvoirs) เป็นหลักในการจำแนกรูปแบบการปกครองชนิดต่าง ๆ,” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 19, ฉบับที่ 3, น. 160 (กันยายน 2532).

บทที่ 4

ระบบรัฐสภาของไทยก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

4.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้น

เมื่อเราทราบว่าระบบรัฐสภาคืออะไร มีวิวัฒนาการอย่างไร และมีลักษณะอย่างไรแล้ว ครั้นเมื่อมีการนำระบบรัฐสภาไปใช้ในประเทศต่าง ๆ แล้ว ประเทศต่าง ๆ เหล่านั้น ได้มีการดัดแปลงรูปแบบระบบรัฐสภาเพื่อให้เข้ากับบริบทประเทศของตน แต่ไม่ว่าจะมีการดัดแปลงต่างไปจากประเทศที่เป็นแม่แบบระบบรัฐสภาอย่างไร ประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ก็ยังคงลักษณะพื้นฐานของระบบรัฐสภาไว้ คือ ฝ่ายบริหารประกอบด้วยประมุขของรัฐและคณะรัฐมนตรี ฝ่ายบริหารอาจใช้กลไกตามรัฐธรรมนูญในการยุบสภาได้ และมีความรับผิดชอบในทางการเมืองของรัฐมนตรีต่อสภา จากลักษณะพื้นฐานของระบบรัฐสภาเหล่านี้จะเป็นมาตรฐานในการพิจารณาว่าการปกครองนั้นเป็นระบบรัฐสภาหรือไม่ รวมไปถึงจะทำให้เป็นประเด็นหลักในการพิจารณาถึงรายละเอียดของการปกครองนั้น ๆ ด้วย นอกจากนี้เรายังทราบว่าระบบรัฐสภาไม่มีลักษณะตายตัว คือไม่มีลักษณะใดลักษณะหนึ่งเพียงอย่างเดียว แต่แต่ละประเทศสามารถออกแบบโครงสร้างการเมืองการปกครองตามที่ปรารถนาได้ ซึ่งรวมถึงประเทศไทยที่ออกแบบการปกครองระบบรัฐสภาในลักษณะต่าง ๆ จนกลายเป็นระบบรัฐสภาแบบไทยที่มีลักษณะเฉพาะของไทยเอง ในบทนี้จึงมีสิ่งที่มุ่งแสวงหาคำตอบคือ ระบบรัฐสภาไทยมีลักษณะอย่างไร

สำหรับประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับต่างจัดรูปการปกครองเป็นระบบรัฐสภา ประเด็นปัญหาจึงเกิดขึ้นตามมาว่า ระบบรัฐสภาไทยมีลักษณะอย่างไร การจัดโครงสร้างของระบบรัฐสภามีความเหมือนหรือความแตกต่างไปจากประเทศต้นแบบ ตลอดจนประเทศที่เป็นระบบรัฐสภาอื่น ๆ อย่างไร มีเหตุผลหรือข้อพิจารณาอยู่เบื้องหลังหรือไม่ ฯลฯ และด้วยเหตุที่ประเทศไทยมีเหตุการณ์รัฐประหารเกิดขึ้นบ่อยครั้ง เป็นผลให้รัฐธรรมนูญที่กำลังบังคับใช้สิ้นสุดลงด้วยคำสั่งคณะรัฐประหาร จากนั้นมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมา โดยเหตุการณ์ทำนองนี้วนเวียนในลักษณะเดิมซ้ำ ๆ อยู่หลายคราจนทำให้ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นหลายฉบับ เพราะฉะนั้น ในการศึกษาาระบบรัฐสภาของไทยให้ลงลึกไปในรายละเอียด จึงต้องทำการศึกษาผ่านบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นรายฉบับไป

อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญมามากมายฉบับ แต่หากพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะที่เป็นฉบับถาวรแล้ว จะเห็นว่าส่วนใหญ่มีลักษณะประการสำคัญคล้ายคลึงกัน ส่งผลให้การศึกษาระบบรัฐสภาในรัฐธรรมนูญรายฉบับเกิดความซ้ำซากในเนื้อหาและเรื่องมีความยาวจนเกินความจำเป็น ด้วยเหตุนี้ ในการศึกษาถึงระบบรัฐสภา

ในรัฐธรรมนูญไทยจึงเป็นการศึกษาระบบรัฐสภาโดยการตั้งประเด็นจากลักษณะพื้นฐานของระบบรัฐสภา แล้วนำรายละเอียดระบบรัฐสภาในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมาเปรียบเทียบ อันจะทำให้เห็นลักษณะระบบรัฐสภาไทยโดยภาพรวม ตลอดถึงวิวัฒนาการที่สำคัญของบทบัญญัติในแต่ละลักษณะประกอบกันด้วย นอกจากนี้ ในบางกรณีระบบรัฐสภาส่งผลให้เกิดเหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญ ในทางกลับกัน เหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญยังส่งผลให้เกิดระบบรัฐสภาแบบไทยขึ้นมาด้วย ซึ่งผู้เขียนจะยกเหตุการณ์ทางการเมืองนั้นขึ้นกล่าวอ้างเป็นกรณีศึกษาโดยสังเขป เพื่อให้เห็นปรากฏการณ์ที่สำคัญ ซึ่งถือได้ว่าเป็นแนวทางในการศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญแบบหนึ่ง¹

ในแง่ของสาระสำคัญในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทยที่จะนำมาใช้ในการศึกษาในบทนี้ คือ รัฐธรรมนูญถาวรทุกฉบับยกเว้นฉบับปัจจุบัน (2560) อันประกอบไปด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475², รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยผู้เขียนจะเรียกชื่อรัฐธรรมนูญดังกล่าวแต่โดยย่อว่า รัฐธรรมนูญ 2475, รัฐธรรมนูญ 2489, รัฐธรรมนูญ 2492, รัฐธรรมนูญ 2475 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2495, รัฐธรรมนูญ 2511, รัฐธรรมนูญ 2517, รัฐธรรมนูญ 2521, รัฐธรรมนูญ 2534, รัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 ตามลำดับ

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าในบทนี้ไม่ได้นำรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวมาพิจารณา เพราะเหตุว่ารัฐธรรมนูญชั่วคราวเป็นรัฐธรรมนูญของคณะรัฐประหาร มีลักษณะเป็นฉบับชั่วคราวไปสู่ฉบับถาวรโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความมุ่งหมายของคณะรัฐประหารสำเร็จไปเท่านั้น และเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญชั่วคราวทุกฉบับ พบว่าไม่มีรัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับใดที่จัดรูปการปกครองให้เป็นระบบรัฐสภา แม้กระนั้น ในบรรดารัฐธรรมนูญชั่วคราวทุกฉบับมีฉบับหนึ่งที่ควรได้รับ

¹ ดู ไพโรจน์ ชัยนาม, “วิธีศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญ,” วารสารนิติสาส์น, ปีที่ 18, เล่ม 3, น. 741-748 (กรกฎาคม - กันยายน 2490).

² ต่อมามีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช 2482 ส่งผลให้มีการเปลี่ยนจาก “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม” เป็น “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

การพิจารณา คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 หรือ “ปฐมรัฐธรรมนูญ” ว่ามีสถานะความเป็นชั่วคราวของรัฐธรรมนูญและการเกิดขึ้นของระบบรัฐสภาเป็นครั้งแรกหรือไม่ อย่างไร

4.2 จุดเริ่มต้นของระบบรัฐสภาและสาเหตุของการนำระบบรัฐสภามาใช้ในรัฐธรรมนูญไทย

4.2.1 จุดเริ่มต้นของระบบรัฐสภา

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 คณะราษฎรซึ่งเป็นผู้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้กำหนดให้มีกฎหมายสูงสุดของประเทศขึ้น ในสมัยนั้นยังไม่มีชื่อเรียกกฎหมายสูงสุดของประเทศของประเทศอย่างเป็นทางการว่า “รัฐธรรมนูญ” ปรีดี พนมยงค์ ผู้เป็น “มันสมอง” ของคณะราษฎร³ ได้กำหนดให้เรียกว่า “ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม” และเพื่อให้เกิดความชัดเจนขึ้นว่ามีสถานะเป็นกฎหมายจึงใส่คำว่า “พระราชบัญญัติ” ไว้ข้างหน้า แล้วเรียกว่า “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม” ขึ้นใช้แทน แต่ความหมายจริง ๆ ของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามฯ คือรัฐธรรมนูญตามความหมายของรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้จึงมีผู้เรียกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่าเป็น “ปฐมรัฐธรรมนูญ”⁴

มีข้อถกเถียงว่าพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามฯ เป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวหรือฉบับถาวร ปรีดี พนมยงค์ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญนี้ได้บันทึกเอาไว้ว่าร่างธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามที่ให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ เจ้าอยู่หัวลงพระปรมาภิไธย

³ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, เศรษฐศาสตร์กับประวัติศาสตร์ไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2524), น. 213.

⁴ ดู วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “ข้อพิจารณาโดยสังเขปเกี่ยวกับการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญในบริบทของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน 2475,” ใน Democracy, constitution and human rights : รวมบทความวิชาการในวาระ 70 ปี วรวิทย์ กนิษฐะเสน, บรรณาธิการโดย อิงเวอร์ เอบเซน (Ingwer Ebsen) ดิค เอเลอร์ส (Dirk Ehlers) และเฮนนิ่ง กลาแซร์ (Henning Glaser) (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ความเป็นเลิศด้านนโยบายสาธารณะและธรรมาภิบาล เยอรมัน-อุษาคเนย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561), น. 140.

ไม่มีคำว่า “ชั่วคราว” เดิมลงท้าย⁵ แต่คำว่าชั่วคราวได้ปรากฏขึ้นหลังจากที่ทูลเกล้าฯ ให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ เฝ้าอยู่หัวลงพระปรมาภิไธย ดังคำบอกกล่าวของปรีดี พนมยงค์ ว่า

“ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามฉบับ 27 มิถุนายน 2475 นั้น ผมในนาม คณะราษฎรเป็นผู้ร่างขึ้น เดิมไม่มีคำว่า “ชั่วคราว” ครั้นเมื่อผมนำไปทูลเกล้าถวายพระปกเกล้าฯ ที่วังศุโขทัย พระองค์ได้ขอให้เติมคำว่า “ชั่วคราว” แล้วก็ทรงเขียนลายพระหัตถ์เองเติมคำว่าชั่วคราวไว้ โดยรับสั่งว่าให้ใช้ไปพลางก่อนแล้วจึงตั้งกรรมการและให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้เป็นรัฐธรรมนูญถาวรขึ้น โดยทรงเห็นชอบด้วยในการให้มีสภาเดียว”⁶

การเติมคำว่า “ชั่วคราว” ลงไปในรัฐธรรมนูญนี้ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ เห็นว่าเป็นผลมาจากการจัดรูปการปกครองที่มีการลดทอนอำนาจของพระมหากษัตริย์ลงอย่างมาก เพราะความต้องการของคณะราษฎรชัดเจนว่าต้องการให้พระมหากษัตริย์เป็นสัญลักษณ์และมีอำนาจในทางแบบพิธีเท่านั้น⁷ ซึ่งมีความสอดคล้องกับความเห็นของ ยาสุกิจิ ยาตาเบ นักการทูตญี่ปุ่นที่ได้วิเคราะห์เรื่องนี้เอาไว้ว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ มีความต้องการแก้ไขเรื่องเกียรติยศและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้เป็นไปตามพระราชประสงค์ เห็นได้จากความแตกต่างเรื่องเกียรติยศและพระราชอำนาจของรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับ คือ ฉบับ 27 มิถุนายน 2475 และฉบับ 10 ธันวาคม 2475 ที่มีความแตกต่างกัน นอกจากนี้ ยาตาเบยังได้วิเคราะห์เอาไว้อีกว่า การเติมคำว่าชั่วคราวลงไปเป็นวิธีการรุกที่แปลก คือพระองค์มีแนวพระราชดำริว่า ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินที่เกิดขึ้นอย่างซุ่มมุนนั้น ควรทำให้เป็นธรรมนูญการปกครองแผ่นดินชั่วคราวและตั้งคณะกรรมการร่าง

⁵ ปรีดี พนมยงค์, “คณะราษฎรกับการอภิวัฒน์ประชาธิปไตย 24 มิถุนายน,” ใน ปรีดี พนมยงค์ กับสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), น. 346.

⁶ ปรีดี พนมยงค์, “ข้อเสนอของนายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส ต่อ ฯพณฯ สัญญาธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี เรื่องวิธีส่งเสริมให้ราษฎรสนใจประชาธิปไตย,” ใน คำปราศรัย สุนทรพจน์ บางเรื่อง ของนายปรีดี พนมยงค์ และบางเรื่องเกี่ยวกับขบวนการเสรีไทย, (กรุงเทพมหานคร: สหพาณิชย์ (แผนการพิมพ์), 2517), น. 216.

⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “การปฏิวัติสยาม 2475 (ชั่วคราว) ? พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์และอำนาจตุลาการหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง,” วารสารฟ้าเดียวกัน, ปีที่ 8, ฉบับที่ 2, น. 70 (ตุลาคม-ธันวาคม 2553).

ธรรมนูญการปกครองขึ้นมาใหม่เพื่อการสถาปนาธรรมนูญการปกครองแผ่นดินขึ้นอย่างถาวรต่อไป⁸ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงมีชื่อเรียกว่า “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475”

มีประเด็นที่น่าสนใจอันควรนำมาพิจารณาถึงสถานะของรัฐธรรมนูญฉบับ 27 มิถุนายน 2475 นี้ว่า ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญต้องการให้เป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวหรือไม่ซึ่งหากพิจารณาจากคำแถลงของปรีดี พนมยงค์ ผู้ยกร่างปฐมรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (คือรัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม 2475 ในเวลาต่อมา) ในการประชุมครั้งที่ 1/2475 ว่า “ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินฉบับนี้เป็นธรรมนูญชั่วคราว เพราะว่าเราได้สร้างขึ้นด้วยเวลาฉุกเฉินทุกกะทันหัน อาจจะยังมีที่บกพร่องอยู่บ้างก็ได้ จึงควรที่จะได้ผู้มีความรู้ความชำนาญในการนี้เป็นอนุกรรมการตรวจแก้ไขเพิ่มเติมเสียใหม่ให้เรียบร้อยบริบูรณ์”⁹ จากคำแถลงดังกล่าว ทำให้เห็นว่าผู้จัดทำรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้ปฐมรัฐธรรมนูญเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ถึงกระนั้น การพิจารณาเพียงถ้อยคำแถลงของปรีดี พนมยงค์ ย่อมไม่เป็นการเพียงพอที่จะบอกว่าปฐมรัฐธรรมนูญเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว เราจำเป็นต้องพิจารณาเนื้อหาความบทยุติของปฐมรัฐธรรมนูญประกอบกันด้วย

ในเนื้อหาของบทยุติในปฐมรัฐธรรมนูญพบว่ามีจุดที่เป็นสาระสำคัญที่ไม่อาจเชื่อได้อย่างสนิทใจว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวตามที่ปรีดีได้แถลงไว้ เพราะในรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปตามกาลสมัย ดังปรากฏในมาตรา 10 ที่ว่า ในสมัยที่ 1 สมาชิกมาจากการคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้ใช้อำนาจจัดตั้งสภาผู้แทนราษฎรขึ้น ในสมัยที่ 2 ในระยะเวลา 6 เดือนหรือจนกว่าประเทศจะเป็นปกติเรียบร้อยให้มีการเลือกผู้แทนราษฎรขึ้นจังหวัดละนายเพื่อไปรวมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนหน้า และในสมัยที่ 3 ถ้าจำนวนราษฎรสอบไล่ได้วิชาประถมศึกษาได้เป็นจำนวนเกินกว่าครึ่งและอย่างช้าต้องไม่เกิน 10 ปี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นผู้ที่มาจากสภาผู้แทนราษฎรเลือกขึ้น ฉะนั้น เมื่อพิจารณาเนื้อหาความในบทยุติของปฐมรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่า หากปฐมรัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายให้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวแล้ว

⁸ ยาสุกิจิ ยาตาเบ, การปฏิวัติและการเปลี่ยนแปลงในประเทศไทยสยาม : บันทึกของทูตญี่ปุ่นผู้เห็นเหตุการณ์ปฏิวัติ 2475, แปลโดย เออิจิ มูราชิม่า และนครินทร์ เมฆไตรรัตน์, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: มติชน, 2562), น. 44-45.

⁹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 1 ครั้งที่ 1/2475, สมัยสามัญ, 28 มิถุนายน 2475: 13.

ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญจะกำหนดการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยาวนานถึง 3 สมัยเพื่ออะไร เพราะจากบทบัญญัติเช่นนี้ย่อมแสดงให้เห็นแล้วว่า ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญได้ไตร่ตรองและวางแผนให้รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ยาวนาน ไม่น่ามีความประสงค์ให้ปฐมรัฐธรรมนูญเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว ตั้งแต่แรกแต่อย่างใด

ด้วยเหตุดังกล่าวมานี้ จึงมีผู้เห็นว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความประสงค์ไม่ให้ปฐมรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว¹⁰ แม้ความมุ่งหมายจากคำแถลงในระยะเวลาต่อมา จะต้องการให้ใช้ในระยะเวลาที่สั้นก็ตาม จากทัศนะที่แตกต่างต่อสถานะของปฐมรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงทำให้ผู้เขียนต้องนำปฐมรัฐธรรมนูญฉบับนี้มาวิเคราะห์ถึงระบบรัฐสภาว่าปรากฏในปฐมรัฐธรรมนูญอย่างไร หรือไม่

การพิจารณาว่าการปกครอง (regime) ที่เกิดขึ้นเป็นระบบรัฐสภาหรือไม่ จะต้องพิจารณาว่ามีลักษณะพื้นฐานของระบบรัฐสภาครบทั้ง 3 ประการหรือไม่ ถ้าครบลักษณะทั้ง 3 ประการจึงถือว่าการปกครองนั้นเป็นระบบรัฐสภา โดยลักษณะพื้นฐานของระบบรัฐสภาทั้ง 3 ประการที่ว่านั้น คือ (1) ฝ่ายบริหารประกอบด้วยประมุขของรัฐและคณะรัฐมนตรี (2) คณะรัฐมนตรีต้องมีความรับผิดชอบในทางการเมืองต่อสภา และ (3) ฝ่ายบริหารอาจใช้กลไกตามรัฐธรรมนูญในการยุบสภาได้ เพราะฉะนั้น เมื่อพิจารณา ปฐมรัฐธรรมนูญ หรือ พระราชบัญญัติการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ว่าเป็นระบบรัฐสภาหรือไม่ จะพบรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) ฝ่ายบริหารประกอบด้วยประมุขของรัฐและคณะรัฐมนตรี ประมุขของรัฐตามปฐมรัฐธรรมนูญนี้คือ “กษัตริย์” ซึ่งเป็นสถาบันที่มีความสืบเนื่องมาจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ครั้งภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว คณะราษฎรต้องการให้สถาบันกษัตริย์ดำรงอยู่ต่อไปภายใต้ระบอบใหม่และภายใต้รัฐธรรมนูญ จึงได้กำหนด

¹⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ และพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ฉบับ 27 มิถุนายน 2475, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันปรีดี พนมยงค์, 2550), น. 55. โดยหนังสือเล่มนี้เป็นหนังสือที่ถอดความจากงานเสวนาในวาระครบรอบ 75 ปี การอภิวัฒน์ไทย 24 มิถุนายน 2475 “75 ปี 24 มิถุนายน 2475 : 75 ปีของอะไร?” ซึ่งได้จัดขึ้นในวันเสาร์ที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2550 ณ ห้องสมุดฯ สถาบันปรีดี พนมยงค์

หลักประกันการมีสถาบันกษัตริย์ไว้ในรัฐธรรมนูญและดำรงสถานะในการเป็นประมุขของรัฐไว้¹¹ แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินดังที่เกิดขึ้นในระบอบเดิม

สำหรับคณะรัฐมนตรีนั้น พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามฯ ไม่ได้เรียกว่าคณะรัฐมนตรีเหมือนดังรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา แต่เรียกว่า “คณะกรรมการราษฎร”¹² ซึ่งแม้ถ้อยคำจะแตกต่างกัน แต่เป็นที่เข้าใจได้ว่าเป็นคำที่มีความหมายเดียวกัน โดยคณะกรรมการราษฎรเป็นคณะบุคคลที่ทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะกรรมการราษฎรมีที่มาจากการเลือกของสภาผู้แทนราษฎร โดยประกอบด้วยประธานคณะกรรมการราษฎร 1 นาย และกรรมการราษฎร 14 นาย รวมเป็น 15 นาย¹³ ซึ่งเมื่อมีการเลือกจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าผู้ที่ได้รับเลือกนั้นเป็นกรรมการของสภา เมื่อสภาได้เลือกตั้งกรรมการแล้ว สภาชุดนั้นหมดอายุตำแหน่งเมื่อใด ให้ถือว่าคณะกรรมการราษฎรชุดนั้นหมดอายุตำแหน่งด้วย เช่น สภามีอายุอย่างยาว 4 ปี คณะกรรมการราษฎรก็หมดอายุตำแหน่งใน 4 ปีเช่นเดียวกัน เมื่อมีการเลือกรัฐสภาใหม่เข้ารับตำแหน่งเมื่อใดก็ให้สภาเลือกคณะกรรมการใหม่อีกคณะหนึ่ง¹⁴

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์และคณะกรรมการราษฎรมีอยู่ว่าการกระทำใด ๆ ของคณะกรรมการราษฎรต้องเป็นการกระทำในนามของกษัตริย์ ผ่านพระบรมราชโองการประกาศ ฯลฯ ส่วนกษัตริย์เป็นประมุขของรัฐในทางเกียรติยศเท่านั้น ในแง่นี้ การกระทำใด ๆ ของกษัตริย์ต้องมีกรรมการราษฎรผู้ใดผู้หนึ่งลงนามด้วย โดยได้รับความยินยอมของคณะกรรมการราษฎร

¹¹ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 4 “ผู้เป็นกษัตริย์ของประเทศ คือพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว...”

¹² คำว่า คณะกรรมการราษฎร นี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ เห็นว่านำมาจากรัสเซีย แบบคอมมิวนิสต์ ดู ประยูร ภมรมนตรี, ชีวิต 5 แผ่นดินของข้าพเจ้า, (กรุงเทพมหานคร: บรรณกิจ, 2518), น. 175.

¹³ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 32

¹⁴ หลวงจักรปาณิสวัสดิวิสุทธิ, คำอธิบายธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ, (พระนคร: สยามบรรณกิจ, 2475), น. 56.

จึงจะใช้ได้ มิฉะนั้นเป็นโมฆะ¹⁵ เหตุที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แบบนี้ เพราะมีความประสงค์ (1) ระมัดระวังไม่ให้กษัตริย์ใช้อำนาจไปในทางที่ผิดต่อความประสงค์ของราษฎร และ (2) ถือหลัก The King can do no wrong เพราะการกระทำใด ๆ ของประมุขของรัฐจะต้องมีคำแนะนำขององค์กรของรัฐซึ่งเป็นผู้ทรงอำนาจในทางเนื้อหาเป็นผู้ให้คำแนะนำ

2) คณะรัฐมนตรีต้องมีความรับผิดชอบในทางการเมืองต่อสภา ในความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการราษฎรกับสภาผู้แทนราษฎรนั้น คณะกรรมการราษฎรมาจากการแต่งตั้งของสภาผู้แทนราษฎร โดยคณะกรรมการราษฎรมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภา¹⁶ ในเมื่อสภาเห็นว่ากรรมการมิได้ดำเนินการตามรัฐประศาสนโยบายของสภา สภามีอำนาจเชิญกรรมการให้ออกจากหน้าที่แล้วเลือกตั้งใหม่ได้¹⁷

3) ฝ่ายบริหารอาจใช้กลไกตามรัฐธรรมนูญยุบสภาได้ การยุบสภา คือ การทำให้สภาผู้แทนราษฎรหมดวาระก่อนที่จะสิ้นสุดลงตามวาระที่กำหนดไว้ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวฯ กลับไม่พบบทบัญญัติในการเรื่องการยุบสภาแต่อย่างใด ซึ่งการไม่ปรากฏบทบัญญัติเรื่องการยุบสภาไว้นี้ เราจึงย่อมสามารถตีความได้ว่าคณะกรรมการราษฎรหรือประธานคณะกรรมการราษฎรไม่มีอำนาจยุบสภาแต่อย่างใด โดยในทางตำรามีการแสดงความเห็นยืนยันการปราศจากกฎเกณฑ์การยุบสภาในปฐมรัฐธรรมนูญปรากฏอยู่

หลวงจักรปาณิศรีศิลวิสุทธิ (วิสุทธิ ไกรฤกษ์) แสดงความเห็นไว้ว่า เป็นที่น่าเสียดายที่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามฯ ไม่มีบทบัญญัติการยุบสภาผู้แทนราษฎรเอาไว้ โดยหลวงจักรปาณิศรีศิลวิสุทธิได้ยกตัวอย่างกรณีของประเทศอังกฤษที่รัฐบาลของนายแมกดอนแนลได้รับความลำบาก ไม่สามารถจัดทำงบประมาณให้เกิดดุลยภาพได้ เพราะรายจ่ายสูงกว่ารายได้ เพราะเงินได้นำไปจ่ายให้แก่กรรมกรในอัตราที่สูงเกินไป รัฐบาลจึงขอให้สภาลดจำนวนเงินดังกล่าวลง แต่สมาชิกสภาซึ่งเป็นฝ่ายข้างมากไม่ยินยอม นายแมกดอนแนลจึงถวายนามให้กษัตริย์อังกฤษยุบสภาและเลือกสมาชิกสภาใหม่ เพื่อเป็นการอุทธรณ์กับประชาชนและให้ประชาชนตัดสินใจว่าควรจะ

¹⁵ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 7

¹⁶ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 28

¹⁷ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 33

ดำเนินการแบบใด ท้ายที่สุดประชาชนส่วนใหญ่เลือกสมาชิกสภาที่เห็นด้วยกับนายแมกดอนแนล รัฐบาลจึงสามารถทำงานประมาณแผ่นดินให้เกิดดุลยภาพได้¹⁸

ด้วยเหตุนี้ เมื่อปฐมรัฐธรรมนูญมีลักษณะพื้นฐานของระบบรัฐสภาไม่ครบถ้วน ทั้งสามประการ เนื่องจากขาดลักษณะพื้นฐานของระบบรัฐสภาประการที่ 3 จึงถือไม่ได้ว่าระบบรัฐสภา เกิดขึ้นครั้งแรกในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ถึงกระนั้น มีข้อพึงวินิจฉัยต่อไปว่า รูปแบบการปกครองในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มีลักษณะเป็นรูปแบบการปกครองแบบใด

เมื่อพิจารณาจากที่มาและอำนาจขององค์กรของรัฐจะพบว่า การที่ฝ่ายบริหาร (คณะกรรมการราษฎร) มีที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาผู้แทนราษฎร) และฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารทั้งนโยบายและบุคคลอย่างใกล้ชิด ตลอดถึงฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการถอดถอนฝ่ายบริหารได้เช่นนี้ เป็นลักษณะประการสำคัญของการปกครองแบบสมัชชา (Assembly Government) หรือการปกครองโดยสภาอย่างบริบูรณ์¹⁹ โดยปฐมรัฐธรรมนูญนี้ไม่ได้มีความมุ่งหมายให้จัดโครงสร้างในระบบรัฐสภา แต่เอาอำนาจที่เดิมอยู่กับพระมหากษัตริย์ไปไว้ที่สภาผู้แทนราษฎร ให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจสูงสุด²⁰ อย่างไรก็ดี มีปัญหาที่สมควรพิจารณาในขั้นนี้ต่อไปว่า ปรีดี พนมยงค์ ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นำแนวคิดการปกครองเรื่องกรรมการราษฎร (Commissaire du Peuple) มาจากที่ใด ซึ่งในเรื่องนี้มีผู้แสดงทัศนะผ่านทางตำราอย่างหลากหลาย

เดวิด มอเรลล์ และริชาร์ด โดเนอร์ เห็นว่า ปรีดีได้ปรับปรุงแนวคิดจากทฤษฎี พรรคของบอลเชวิคและสภาของซุนยัตเซ็นรวมกัน²¹ ซึ่งคล้ายคลึงกันกับ โภคิน พลกุล ที่เห็นว่า

¹⁸ หลวงจักรปาณิสวัสดิ์วิสุทธิ, *อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 14*, น. 19.

¹⁹ ดู ไพโรจน์ ชัยนาม, *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 1 ข้อความเบื้องต้นและหลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2493), น. 250-255.

²⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “การปฏิวัติสยาม 2475 (ชั่วคราว) ? พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์และอำนาจตุลาการหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง,” *วารสารฟ้าเดียวกัน*, ปีที่ 8, ฉบับที่ 2, น. 70-71 (ตุลาคม-ธันวาคม 2553).

²¹ เดวิด มอเรลล์ และริชาร์ด โดเนอร์, *ประวัติศาสตร์การเมืองของ ดร.ปรีดี พนมยงค์*, แปลและเรียบเรียงโดย ศรันยา บำรุงพงศ์, (กรุงเทพมหานคร: ดอกหญ้า, 2526), น. 9.

อิทธิพลความคิดของ ดร.ซุน ยัตเซ็น ซึ่งเป็นผู้นำการปฏิวัติจีนอย่างเห็นได้ชัด²² ซึ่งต่างจาก หลวงจักรปาณิสวัสดิ์วิสุทธิ เห็นว่า ผู้ร่างตั้งใจนำเอาลัทธิและวิธีการดำเนินการของประเทศที่มี ธรรมนูญปกครองใหม่ ๆ เช่น จีน รัสเซีย ตุรกี เข้าผสมกับลัทธิและหลักดำเนินการของประเทศที่มี รัฐธรรมนูญเก่า ๆ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น มาผสมกัน แล้วปรับให้เข้ากับลัทธิและหลักการ ของประเทศสยาม เช่น พระราชบัญญัติธรรมนูญ พ.ศ. 2470²³ แต่ท้ายที่สุด ปรีดี พนมยงค์ ผู้จัดทำ ปฐมรัฐธรรมนูญ ได้เฉลยไว้ว่าแนวคิดเรื่องกรรมกรราษฎรมีที่มาจากประสบการณ์การปฏิวัติของ ฝรั่งเศสก่อนที่ใดทั้งหมด²⁴ จะเห็นได้ว่าคำอธิบายของปรีดีเป็นการหักล้างข้อสันนิษฐานถึงการนำ รูปแบบการปกครองว่ามาจากจีนหรือรัสเซีย

เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับแรก (ปฐมรัฐธรรมนูญ) หรือ พระราชบัญญัติธรรมนูญ การปกครองแผ่นดินสยามฯ ไม่ได้จัดรูปการปกครองเป็นระบบรัฐสภา ข้อพิจารณาต่อไปคือ รัฐธรรมนูญฉบับที่สอง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 หรือรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยในเวลาต่อมา มีการจัดรูปการปกครองในระบบรัฐสภาหรือไม่ โดยสามารถ พิจารณาจากลักษณะพื้นฐานที่สำคัญทั้ง 3 ประการที่กล่าวมาข้างต้นนี้ คือ

1) ฝ่ายบริหารประกอบด้วยประมุขของรัฐและคณะรัฐมนตรี พบว่า รัฐธรรมนูญ 2475 มีทั้งพระมหากษัตริย์และคณะรัฐมนตรี โดยพระมหากษัตริย์ดำรงตำแหน่งเป็นประมุขของรัฐ แต่ไม่มีพระราชอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใด เพราะผู้ที่มีอำนาจในการบริหาร ราชการแผ่นดินคือคณะรัฐมนตรี พระมหากษัตริย์เป็นสัญลักษณ์ของประเทศและปฏิบัติหน้าที่ ในทางเกียรติพิธีเท่านั้น การปฏิบัติหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินต้องกระทำในนามของ พระมหากษัตริย์ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ถ้าสิ่งนั้นเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน จะต้องให้รัฐมนตรีลงนามรับ สนองพระบรมราชโองการ

2) คณะรัฐมนตรีต้องมีความรับผิดชอบในทางการเมืองต่อสภา จะเห็นได้ว่า คณะรัฐมนตรีอยู่ได้ด้วยความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรอยู่ตลอดเวลาตั้งแต่เริ่มรับตำแหน่ง

²² โภคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพมหานคร: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529), น. 17.

²³ หลวงจักรปาณิสวัสดิ์วิสุทธิ, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 14*, น. 8.

²⁴ ปรีดี พนมยงค์, ปรีดี พนมยงค์กับสังคมไทย : รวมข้อเขียนของปรีดี พนมยงค์, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับโครงการปรีดี พนมยงค์ กับสังคมไทย, 2526), น. 465.

จนสิ้นสุดตำแหน่ง ดังบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ว่า “ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร”²⁵ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรหมดความไว้วางใจแล้ว ย่อมส่งผลให้บุคคลในคณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ทั้งการพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะและพ้นจากตำแหน่งเป็นการเฉพาะตัว ดังที่รัฐธรรมนูญวางหลักเกณฑ์เอาไว้ว่า “รัฐมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่งเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจในคณะ...”²⁶ และ “ความเป็นรัฐมนตรีจะสิ้นสุดลงเฉพาะตัวโดย...สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจ”²⁷ ซึ่งการแสดงออกว่าสภาผู้แทนราษฎรไว้วางใจหรือไม่ ย่อมแสดงออกโดยการลงมติ โดยรัฐธรรมนูญ 2475 ได้วางหลักเกณฑ์การลงมติไม่ไว้วางใจเอาไว้ 2 กรณีคือ การลงมติไม่ไว้วางใจภายหลังจากการแถลงนโยบายเสร็จสิ้น และการลงมติไม่ไว้วางใจภายหลังจากการดำรงตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีแล้ว

3) ฝ่ายบริหารอาจใช้กลไกตามรัฐธรรมนูญยุบสภาได้ พบว่า ในรัฐธรรมนูญ 2475 มีบทบัญญัติเรื่องการยุบสภาเอาไว้ ก่อนที่สภาจะครบกำหนด 5 ปี โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกใหม่ ในพระราชกฤษฎีกาให้ยุบสภาเช่นนี้ ต้องมีกำหนดให้เลือกตั้งสมาชิกใหม่ภายในเก้าสิบวัน”²⁸ ซึ่งการยุบสภาต้องกระทำโดยการออกพระราชกฤษฎีกา เมื่อการยุบสภา เป็นราชการแผ่นดินอย่างหนึ่ง และเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลง พระปรมาภิไธยในพระราชกฤษฎีกาแล้ว จะต้องมิรัฐมนตรีคนหนึ่งลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ²⁹ ผลจากการยุบสภาทำให้สภาผู้แทนราษฎรหมดอำนาจหน้าที่ในอันที่จะปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรจะประชุมและลงมติใด ๆ ไม่ได้ และมีผลทำให้เอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญหมดลงไปด้วย และการยุบสภาไม่ได้เป็นอำนาจโดยแท้ของพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์จะเริ่มให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้

จากลักษณะพื้นฐานของระบบรัฐสภาทั้ง 3 ประการจะเห็นได้ว่า การปกครองในรัฐธรรมนูญ 2475 มีลักษณะพื้นฐานครบทั้ง 3 ประการ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จึงเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการปกครองระบบรัฐสภา โดยระบบรัฐสภาที่

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 50 วรรคหนึ่ง

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 51 วรรคหนึ่ง

²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 51 วรรคสอง (4)

²⁸ มาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (2475)

²⁹ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475-2495, (พระนคร: ชูสิน, 2495), น. 615.

เกิดขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้จะกลายเป็นต้นแบบในการจัดรูปการปกครองระบบรัฐสภาในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาจนถึงปัจจุบัน

4.2.2 สาเหตุของการนำระบบรัฐสภามาใช้เรื่อยมาในรัฐธรรมนูญไทย

รูปแบบการปกครองระบบรัฐสภาได้ลงหลักปักฐานในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นครั้งแรก แม้เหตุการณ์ทางการเมืองในประเทศไทยจะมีความผันผวนด้วยการรัฐประหารอยู่มาหลายครั้ง แต่เมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในคราวใด รัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ ก็ยังคงมีรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปใช้การปกครองอื่นแต่อย่างใด เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้เกิดเป็นประเด็นปัญหาว่า เพราะเหตุใดประเทศไทยจึงยังคงใช้ระบบรัฐสภาเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน จากการสำรวจในทางตำราไม่พบว่ามิใช่ใครได้วิเคราะห์เรื่องนี้เอาไว้โดยตรง ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงใช้โอกาสนี้ในการสันนิษฐานถึงเหตุผลของการมีการปกครองระบบรัฐสภาเรื่อยมา ดังต่อไปนี้

4.2.2.1 อิทธิพลในเรื่องภูมิหลังการศึกษาของผู้จัดทำรัฐธรรมนูญ

ในสมัยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้ส่งพระบรมวงศานุวงศ์ไปศึกษาศิลปวิทยาการที่ต่างประเทศเพื่อจะเป็นกลไกสำคัญในการปฏิรูประบบราชการและในการบริหารราชการแผ่นดิน ต่อมาในระยะหลัง นอกจากจะส่งพระบรมวงศานุวงศ์ไปศึกษาที่ต่างประเทศแล้ว ยังส่งราษฎรทั่วไปที่มีความเฉลียวฉลาดไปศึกษาอย่างต่างประเทศด้วย เมื่อบุคคลเหล่านี้สำเร็จการศึกษาและกลับมายังประเทศไทย ได้กลายเป็นกลไกสำคัญหนึ่งในการพัฒนาชาติให้มีความเจริญทัดเทียมนานอารยประเทศ บางส่วนก็มาเป็นเผยแพร่ความรู้แก่คนไทยที่ไม่ได้ไปทำการศึกษายังต่างประเทศ ในแง่นี้ความรู้จากต่างประเทศโดยเฉพาะในโลกตะวันตกมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อความรู้สึกนึกคิดของคนไทย ทว่าต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองและมีการจัดทำรัฐธรรมนูญ ย่อมเป็นธรรมดาที่ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญจะนำความรู้และประสบการณ์ของตน มาเป็นฐานในการออกแบบโครงสร้างสถาบันทางการเมืองตามที่ตนรู้และเห็นมา

การนำความรู้และประสบการณ์ที่ตนได้รับรู้มาได้นำมาใช้ให้ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรม หนึ่งในนั้นคือ การร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใช้เป็นรัฐธรรมนูญถาวรฉบับแรก ซึ่งเห็นได้จากการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในคราวการประชุมที่ 1/2475 ในที่ประชุมได้ตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อทำการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 7 คน คือ พระยามโนปกรณนิติธาดา พระยาเทพวิฑูร-พหุลศรุตชาติ พระยามานวราชเสวี พระยานิติศาสตรไพศาลย์ พระยาปริदानฤเบศร์ หลวงประดิษฐ์มนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) และหลวงสินาดโยธารักษ์ ต่อมาในเดือนกันยายน พ.ศ. 2475 พระยามโนปกรณนิติธาดา

ได้ขอให้สภาแต่งตั้งอนุกรรมการเพิ่มขึ้นอีก 2 คนคือ พระยาศรีวิสารวาท พระยาราชวังสัน³⁰ จะเห็นได้ว่า อนุกรรมการโดยส่วนใหญ่มีภูมิหลังทางการศึกษาจากประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากระบบรัฐสภาดังนี้

1) พระยามโนปกรณนิติธาดา (ก้อน หุตะสิงห์, 2427-2491) สำเร็จการศึกษาเนติบัณฑิตจากประเทศอังกฤษ

2) พระยาเทพวิฑูรพหุลศรุตาศิ (บุญช่วย วณิกกุล, 2432-2492) สำเร็จการศึกษาเนติบัณฑิตจากประเทศอังกฤษ³¹

3) พระยามานวราชเสวี (ปลอด ณ สงขลา, 2433-2507) สำเร็จการศึกษาเนติบัณฑิตจากอังกฤษ

4) พระยานิติศาสตรไพศาลย์ (วัน จามรมาน, 2531-2510) สำเร็จการศึกษากฎหมายจากสำนักกฎหมายเกรย์อินน์ ประเทศอังกฤษ³²

5) พระยาปริदानฤเบศร์ (ฟัก พันธุ์ฟัก, 2424-2507) สำเร็จการศึกษาเนติบัณฑิตจากโรงเรียนกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม³³

6) หลวงประดิษฐ์มนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์, 2443-2526) สำเร็จการศึกษาวิชากฎหมายที่มหาวิทยาลัยก็อง (Université de Caen) และสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกสาขานิติศาสตร์ จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยปารีส พ.ศ. 2469 ด้วยคะแนนเกียรตินิยมดีมาก (très bien)³⁴

³⁰ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 27/2475 23 กันยายน 2475

³¹ ดู อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ มหาอำมาตย์โท พระยาเทพวิฑูรพหุลศรุตาศิ ณ เมรุหลวงวัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 9 มีนาคม 2493.

³² ดู อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยานิติศาสตรไพศาลย์ (วัน จามรมาน) ณ เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 15 พฤษภาคม 2510.

³³ ดู อนุสรณ์ มหาเสวกตรี พระยาปริदानฤเบศร์ (ฟัก พันธุ์ฟัก) พิมพ์แจกเป็นบรรณาธิการในงานพระราชทานเพลิงศพ ณ เมรุ วัดมกุฏกษัตริยาราม วันที่ 14 เมษายน 2508.

³⁴ ดู สุพจน์ ด้านตระกูล, ชีวิตและงานของ ดร. ปรีดี พนมยงค์, พิมพ์ครั้งที่ 2 (พระนคร: ประจักษ์การพิมพ์, 2514). และ ปรีดี พนมยงค์, ชีวประวัติย่อของนายปรีดี พนมยงค์, บรรณาธิการโดย วิษณุ วรรณ, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: แม่คำผาง, 2553).

7) หลวงสินาดโยธารักษ์ (จิต มั่นศิลป์, 2439-2531) สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยทหารบก³⁵

8) พระยาศรีวิสารวาทา (เทียนเลี้ยง ฮุนตระกูล, 2439-2511) สำเร็จการศึกษากฎหมายจากมหาวิทยาลัยออกซฟอร์ด³⁶

9) พระยาราชวังสัน (ศรี กมลนาวิน, 2429-2482) สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนนายเรือ³⁷

เพราะฉะนั้น เราจึงเห็นได้ว่า ในการยกย่องรัฐธรรมนูญ 2475 นั้น ผู้ยกย่องรัฐธรรมนูญที่สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศ ส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาจากประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศต้นแบบที่ใช้ระบบรัฐสภา นอกจากนั้น ยังมีผู้สำเร็จการศึกษาจากประเทศฝรั่งเศส ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศสอยู่ในสาธารณรัฐที่ 3 ซึ่งในขณะนั้นเป็นระบบรัฐสภาอยู่ ส่วนผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนกฎหมาย กระทรวงยุติธรรมในประเทศนั้น อาจจะได้รับอิทธิพลเกี่ยวกับการปกครองที่ครูบาอาจารย์สำเร็จการศึกษามาจากประเทศอังกฤษซึ่งเป็นระบบรัฐสภาด้วย เมื่อผู้ที่ยกย่องรัฐธรรมนูญสำเร็จการศึกษาจากประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภา จึงย่อมเป็นธรรมดาที่การออกแบบโครงสร้างสถาบันทางการเมืองจะเป็นระบบรัฐสภา เพราะเป็นระบบที่ตนคุ้นชินจากการศึกษาและจากประสบการณ์มาอย่างดี

4.2.2.2 อิทธิพลความคิดในการธำรงรักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475 แล้ว นักวิชาการทางประวัติศาสตร์ได้จัดแบ่งนักกฎหมายที่มีอิทธิพลในการจัดทำรัฐธรรมนูญและให้คำอธิบายรัฐธรรมนูญไว้ 2 สำนัก คือ สำนักจารีตประเพณีประเพณี

³⁵ ดู อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ พลโท จิต มั่นศิลป์ สินาดโยธารักษ์ ณ เมรุวัดมกุฎกษัตริยาราม วันที่ 7 สิงหาคม 2532.

³⁶ ดู อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พันเอก พระยาศรีวิสารวาทา ณ เมรุหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส 8 มิถุนายน 2511.

³⁷ ดู พระยาราชวังสัน (ศรี กมลนาวิน), วิชาทหารเรือ (บางอย่าง) : คณะทหารเรือพิมพ์แจกในงานบรรจุอัฐินายพลเรือโท พระยาราชวังสัน (ศรี กมลนาวิน) ณ เจดีย์หน้าวัดอรุณราชวราราม วันที่ 2 กรกฎาคม 2483, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ, 2483), น. 2-5.

(traditionalism) และสำนักรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism)³⁸ ทั้งสองสำนักมุ่งเน้นไปที่การอธิบายให้ความหมายเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสำคัญ โดยสำนักจารีตประเพณีนั้นอธิบายว่าสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญที่สุด มีความเป็นมาอย่างยาวนาน และมีความชอบธรรมมาก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว เห็นได้จากหลักการเรื่อง “อเนกชน-นิกรสโมสรสมมติ” ที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยอยู่ก่อนแล้ว ในขณะที่สำนักรัฐธรรมนูญนิยมเห็นว่าลักษณะของการเมืองการปกครองและวัฒนธรรมไทยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองไม่มีสิ่งใดที่เรียกว่าเป็นประชาธิปไตยได้เลย การตีความเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จะต้องรับกับระบอบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันด้วย

จากการอธิบายให้ความหมายเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ทำให้มีข้อสังเกตต่อคำอธิบายว่า แม้ทั้งสองสำนักจะมีฐานคิดหรืออุดมการณ์ในทางการเมืองที่นำมาสู่การอธิบายความเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์แตกต่างกัน แต่ทั้งสองสำนักนี้ก็ยังคงเห็นความจำเป็นของการดำรงไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์อยู่ ด้วยเหตุนี้ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์จึงเป็นปัจจัยสำคัญในการออกแบบรูปแบบการปกครองลงไว้ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือจะมีรูปแบบการปกครองใดก็ได้ แต่รูปแบบการปกครองนั้นจะต้องมีพระมหากษัตริย์อยู่เสมอ

มีพักต้องกล่าวถึง กระแสความนิยมต่อพระมหากษัตริย์ที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับด้วยสาเหตุปัจจัยต่าง ๆ เช่น ความยาวนานของการครองราชย์สมบัติ การโฆษณาประชาสัมพันธ์ในพระราชกรณียกิจต่าง ๆ รวมไปถึงการดำรงตนของพระมหากษัตริย์ เป็นต้น โดยเฉพาะในรัชสมัยรัชกาลที่ 9 ที่ได้รับความนิยมจากประชาชนอย่างสูงสูดนับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองมา และมีจำนวนคนไม่น้อยที่แสดงออกถึงความจงรักภักดีในหลายครา เช่น ความจงรักภักดีในคราวการฉลองสิริราชสมบัติครบ 60 ปี (เรารักในหลวง) การลงนามถวายพระพรในโอกาสที่ทรงพระประชวร การร่วมการแสดงออกถึงความจงรักภักดีในเหตุการณ์การเสด็จสวรรคตของรัชกาลที่ 9 และเหตุการณ์ต่อเนื่อง เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ จากเหตุการณ์กระแสความนิยมต่อ (สถาบัน) พระมหากษัตริย์ ได้ทำให้เกิดปรากฏการณ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบรัฐสภาอย่างน้อยสองปรากฏการณ์ คือ ปรากฏการณ์การเสนอแนวคิดใหม่ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และปรากฏการณ์การรัฐประหาร พ.ศ. 2557

³⁸ ดู นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *อ้างไว้ เชิงอรรถที่ 116*, น. 57-85 ; ญัฐพล ใจจริง, *อ้างไว้ เชิงอรรถที่ 115*, น. 65-100.

ปรากฏการณ์การเสนอแนวคิดใหม่ต่อการบริหารราชการแผ่นดินนั้น เห็นได้จาก แนวความคิดที่เสนอให้ระบบรัฐสภามีรูปแบบใหม่ คือ แนวความคิดการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงจากประชาชน จากการสำรวจในทางตำราพบว่า แนวความคิดนี้ได้รับการเสนออย่างเป็นทางการครั้งแรกเมื่อปี 2512 โดย พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย³⁹ หลังจากนั้นมีการเสนอแนวความคิดนี้มาเป็นระยะ ๆ เช่น ชิต มั่นศิลป์ สีนาดโยธารักษ์⁴⁰ ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์ และ รอส พรสิเชีย⁴¹ สมชัย รักวิจิตร และคณะ⁴² กนก วงษ์ตระหง่าน⁴³ กมล สมวิเชียร⁴⁴ ; อีรภัทร์ เสรีรังสรรค์⁴⁵ เป็นต้น

³⁹ ดู พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย, (พระนคร: แผนกวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2512), น. 23. ซึ่งถูกพิมพ์อีกครั้งเป็นครั้งที่ 2 เมื่อปี 2516 ใน พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: แผนกวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516), น. 34. และมีการตีพิมพ์ในโอกาสต่อๆ มา เช่น พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, “การสร้างรากฐานอำนาจทางการเมืองและการปฏิรูปโครงสร้างของอำนาจ,” ใน รัฐธรรมนูญและการปกครอง : รวมบทความของพงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, รวบรวมโดย ม.ร.ว. พุทธิสาดน ชุมพล และ ดวงพร มาจำเนียร (กรุงเทพมหานคร: วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), น. 31.

⁴⁰ ชิต มั่นศิลป์ สีนาดโยธารักษ์, สินาดร่ำพึงเรื่อง ระบบการปกครองบ้านเมืองของเรา (บทที่ 1-2-3-4-5 และ ปกตินกะ) 26 กันยายน 2525 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด, 2526), น. 42-43.

⁴¹ ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์ และ รอส พรสิเชีย, อุปสรรคของระบอบประชาธิปไตยไทย, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517), น. 70.

⁴² สมชัย รักวิจิตร และคณะ, รากฐานการเกิด การดำรงอยู่และความชอบธรรมของผู้นำสูงสุดทางการเมืองของไทยและอนาคตของประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: บริษัทพิทักษ์ประชา จำกัด, 2526), น. 418-419.

⁴³ กนก วงษ์ตระหง่าน, ประชาธิปไตยกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง, (กรุงเทพมหานคร: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), น. 72-73.

⁴⁴ กมล สมวิเชียร, ปฏิรูปการเมือง เลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง : พร้อมร่างรัฐธรรมนูญฉบับลอสเองเจ็ส, (กรุงเทพมหานคร: เคล็ดไทย, 2540), น. 4-23.

อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางข้อเสนอใหม่ ๆ เช่นนี้ย่อมเกิดแรงต่อต้านควบคู่กันเป็นธรรมดา ไม่ว่าจะเป็นวันชัย พรหมภา⁴⁶ คึกฤทธิ์ ปราโมช⁴⁷ หรือตามหน้าหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ⁴⁸ แต่ในบรรดาบุคคลที่ไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีทางตรง ความเห็นที่น่าสนใจความเห็นหนึ่งคือความเห็นของบรรศักดิ์ อวรรณโณ โดยบรรศักดิ์มองว่าการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีทางตรงนำไปสู่ “ระบบรัฐสภาที่เป็นระบบซูเปอร์ประธานาธิบดี (super presidentialized parliamentary system)” เกิดพระอาทิตย์สองดวงในเวลาเดียวกัน⁴⁹ กล่าวคือ พระอาทิตย์ดวงแรกคือพระมหากษัตริย์ และพระอาทิตย์ดวงที่สองคือนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ควรมีขึ้นในสังคมไทย

ไม่เพียงแต่ข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับระบบรัฐสภาในการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีทางตรงเท่านั้น แม้แต่ข้อเสนอเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินอื่น ๆ ยังถูกคัดค้านจากผู้ที่ไม่เห็นด้วยเพราะอาจจะกระทบกระเทือนต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ อย่างเช่น เมื่อครั้งที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี 2562 พรรคประชาธิปัตย์ได้เสนอนโยบายให้มีการเลือกผู้ว่าราชการจังหวัด⁵⁰ พื้นที่ที่มีการนำเสนอโยบายต่อประชาชนและมีการนำไปหาเสียง หม่อมเจ้าจุลเจิม ยุคล ได้โพสต์ลงในเฟซบุ๊ก (Facebook) ส่วนตัวและแสดงทัศนคติว่าการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการปูทางไปสู่

⁴⁵ อีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงกับการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า, 2558), น. 82-84. ; อีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, รายงานวิจัยเรื่องระบบคัดสรรผู้แทนของสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า, 2557), น. 254-257. ในงานวิจัยเล่มดังกล่าวได้กล่าวถึงบุคคลที่เห็นด้วยกับการให้มีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีทางตรง คือ สมบัติ จันทรวงศ์ และปริญญา เทวานฤมิตรกุล

⁴⁶ วันชัย พรหมภา, เรื่องเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงถูกหลักวิชาหรือไม่?, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันการศึกษา เพื่อการสร้างประชาธิปไตย, 2555), น. 16-17.

⁴⁷ คึกฤทธิ์ ปราโมช, “กษัตริย์อาจลาออกถ้านายฯ เลือกตั้ง,” หลักไท (8 มกราคม 2530).

⁴⁸ เช่น หนังสือพิมพ์สยามโพสต์ หน้า 3 ฉบับวันที่ 26 เมษายน 2540 อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, ถกรัฐธรรมนูญ 2540, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, 2541), น. 297.

⁴⁹ ดู รายงานการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ, ครั้งที่ 11/2557 เป็นพิเศษ, 17 ธันวาคม 2557: 299-312.

⁵⁰ “วิถีทางสู่เลือกตั้งผู้ว่าฯ,” (31 มกราคม 2562), ไทยรัฐออนไลน์, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2563, จาก <https://www.thairath.co.th/news/politic/1483326>.

การปกครองระบบประธานาธิบดี เพราะมีลักษณะเป็นการล้มล้างราชอาณาจักรไทย แบ่งแยกประเทศออกเป็นหลายรัฐ และเป็นการยกเลิกสถาบันพระมหากษัตริย์ราชวงศ์จักรีที่เป็นประมุขประเทศ กล่าวคือ จะทำให้รูปแบบของประเทศ เปลี่ยนไปเป็น “สหพันธรัฐ (federal system) ที่ “ประมุขแห่งรัฐ” หรือ “ประมุขประเทศ” จะไม่ใช่ “สถาบันพระมหากษัตริย์” แต่เป็น สถาบันอื่น เช่น ประธานาธิบดี หรือ ประธานประเทศ เป็นต้น⁵¹ แม้ผู้เขียนจะเห็นว่าความเห็นของหม่อมเจ้าจุลเจิม จะแสดงถึงการไม่มีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับรูปของรัฐบาลกับรูปแบบประมุขของรัฐก็ตาม แต่ความเห็นดังกล่าวก็แสดงให้เห็นถึงความกังวลต่อการดำรงอยู่ของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศไทย และถึงแม้ความเห็นดังกล่าวจะเป็นความเห็นของหม่อมเจ้าจุลเจิมเพียงคนเดียวก็ตาม แต่คนที่เข้าไปสนับสนุนและเห็นด้วยกับโพสต์บนเฟซบุ๊กของจุลเจิมก็มีจำนวนมาก อาจกล่าวได้ว่าความเห็นดังกล่าวสะท้อนถึงความเห็นของคนจำนวนหนึ่งของสังคมได้ทีเดียว

หรือแม้แต่ข้อเสนอให้มีการเลือกนายกเทศมนตรี (9 สิงหาคม 2542) ก็ถูกคัดค้านจากนายอารีย์ วงศ์อารยะ อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทยและประธานคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา ในขณะนั้น ได้คัดค้านการให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงว่าอาจนำไปสู่การปกครองระบบประธานาธิบดี ขณะที่ข้าราชการฝ่ายปกครองระดับอธิบดีผู้ว่าราชการจังหวัด ก็เคลื่อนไหวคัดค้านโดยใช้เหตุผลเดียวกัน⁵²

สำหรับปรากฏการณ์การรัฐประหารปี 2557 นั้น นับว่าเป็นปรากฏการณ์ทางกฎหมายที่มีความแตกต่างจากการรัฐประหารในครั้งที่ผ่านมา เพราะเหตุว่าการรัฐประหารครั้งที่ผ่านมา (พ.ศ. 2490 เป็นต้นมา) ทันททีที่คณะรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองได้ คณะรัฐประหารจะทำการยกเลิกรัฐธรรมนูญที่กำลังมีผลบังคับใช้ แล้วประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวแทน แต่คณะรัฐประหารปี 2557 นอกจากจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว 2557 ขึ้นบังคับใช้ และยกเลิกรัฐธรรมนูญ 2550 ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญ 2550 ไม่ได้สิ้นสุดลงไปทั้งฉบับ เพราะมี

⁵¹ จุลเจิม ยุคล, “ม.จ.จุลเจิม” ซึ่งเลือกตั้งผู้ว่าฯ เท่ากับล้มล้างสถาบัน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2563, จาก <https://www.pptvhd36.com/news/ประเด็นร้อน/103386>

⁵² “กมธ.ปกครอง วุฒิสภา ปลุกผี ‘ระบอบประธานาธิบดี’ ด้านเลือก ‘นายกเทศมนตรีโดยตรง,’” มติชน, 10 สิงหาคม 2542, น. 2. ; “อารีย์ขวางเลือกนายกเทศมนตรีหวั่นปลุกผีระบอบประธานาธิบดี,” มติชน, 10 สิงหาคม 2542, น. 1,5. ; “วุฒิสภา-มท.ค้านเลือกนายกเล็กอ้างระบอบปธน.,” ข่าวสด, 10 สิงหาคม 2542, น. 11.

การยกเว้นหมวด 2 คือหมวดพระมหากษัตริย์เอาไว้⁵³ ปรากฏการณ์เช่นนี้เป็นปรากฏการณ์ที่ไม่เคยเกิดขึ้นในการรัฐประหารครั้งที่ผ่านมา

ทั้งสองปรากฏการณ์ข้างต้นแสดงให้เห็นว่า คนไทยโดยส่วนใหญ่มักมีความอ่อนไหว (sensitive) ต่อเรื่องการดำรงอยู่ของพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะผู้ที่มีความจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์และผู้ที่มีความจงรักภักดีต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ภูมิพลอดุลยเดช จึงส่งผลให้ไม่ว่าจะเป็นการออกแบบรัฐธรรมนูญหรือการออกแบบการบริหารราชการแผ่นดินไปในแนวทางใด มักจะมีการแสดงออกซึ่งท่าทีถึงความห่วงใยต่อสถาบันพระมหากษัตริย์อยู่เสมอเมื่อเป็นเช่นนี้ ในการออกแบบโครงสร้างสถาบันทางการเมือง ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญจึงออกแบบการปกครองให้เป็นระบบรัฐสภา เพราะเชื่อมั่นว่าระบบรัฐสภา (โดยเฉพาะระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ) เป็นการปกครองที่รักษาสถาบันพระมหากษัตริย์เอาไว้ให้อยู่คู่กับสังคมไทย

4.3 ลักษณะพื้นฐานของระบบรัฐสภาประการที่หนึ่ง ฝ่ายบริหารประกอบด้วยประมุขของรัฐและคณะรัฐมนตรี (Dualist Executive)

4.3.1 พระมหากษัตริย์ในระบบรัฐสภา⁵⁴

4.3.1.1 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับสถานะของพระมหากษัตริย์ในทางรัฐธรรมนูญ

พระมหากษัตริย์เป็นสถาบันที่มีความผูกพันในสังคมไทยมานานหลายร้อยปี ในสมัยอดีตที่ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ปกครองมีอำนาจเป็นล้นพ้น ไม่มีข้อกำหนดใด ไม่มีบทกฎหมายใด ไม่มีข้อใดสิ่งอันใดหรือผู้ใดจะเป็นผู้บังคับขัดขวางหรือจำกัดพระราชอำนาจได้⁵⁵ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือไม่มีบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร

⁵³ ดู ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 11/2557 เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 131 ตอนพิเศษ 84 ง (26 พฤษภาคม 2557): 10.

⁵⁴ ผู้เขียนใช้คำว่า “พระมหากษัตริย์” เพื่อต้องการให้มีความสอดคล้องกับถ้อยคำที่ปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

⁵⁵ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103. และพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระ

ณ ที่ใด แสดงขอบเขตอำนาจของพระมหากษัตริย์ไว้⁵⁶ ทว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงมาเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว สถานะของพระมหากษัตริย์ได้มีการเปลี่ยนแปลงจากผู้มีอำนาจล้นพ้น มาเป็นผู้อยู่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในแง่นี้พระมหากษัตริย์จึงเป็นเพียงผู้ปกเกล้าฯ แต่ไม่ทรงปกครองและด้วยเหตุที่ตำแหน่งสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อระบอบการปกครองรัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดสถานะของพระมหากษัตริย์ในทางรัฐธรรมนูญเอาไว้หลายประการ แต่สถานะที่มีความสำคัญท่ามกลางสถานะทั้งหลายเหล่านั้น ได้แก่ สถานะประมุขของรัฐ สถานะอันล่งละเมิดมิได้ และสถานะการเป็นจอมทัพไทย

(1) สถานะประมุขของรัฐ

สถานะการเป็นประมุขของรัฐ (Head of State) ได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับ ดังที่รัฐธรรมนูญมักบัญญัติไว้ว่า “*อำนาจอธิปไตยเป็นของ (บางฉบับใช้คำว่า “มาจาก” แทนคำว่า “เป็นของ”) ปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้*” การบัญญัติไว้เช่นนี้เพื่อจะเป็นหลักประกันว่าประเทศไทยเป็นรัฐที่เป็นราชอาณาจักร คือ มีประมุขของรัฐเป็นพระมหากษัตริย์ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้มีปัญหาที่ควรได้รับการพิจารณา คือ จากสถานะความเป็นประมุขของพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์จะมีพระราชอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินด้วยพระองค์เองหรือไม่

ในแง่นี้ หากพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีของต่างประเทศจะพบว่าการให้ประมุขของรัฐไม่ว่าจะเป็นพระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดีบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญประกอบกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น โดยในรัฐสมัยใหม่เกือบทุกรัฐมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและรัฐธรรมนูญจะกำหนดว่าในรัฐนั้นหรือในประเทศนั้น ประมุขของรัฐมีสถานะและอำนาจอย่างไร มิเพียงเท่านั้น จะต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงประกอบกันว่าประมุขสามารถใช้อำนาจได้มากน้อยเพียงใด เช่น กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาอเมริกานั้นมีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐและมีอำนาจในการบริหารประเทศ กล่าวคือ มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย การบังคับบัญชาในนามของตนเองได้ ในขณะที่ประเทศเยอรมนีซึ่งมีประมุขของรัฐเป็นประธานาธิบดี แต่ประธานาธิบดีกลับไม่มีอำนาจในการบริหารประเทศแต่อย่างใด เพราะอำนาจใน

พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน, (กรุงเทพมหานคร: กองวรรณคดีและประวัติศาสตร์ กรมศิลปากร, 2526), น. 106.

⁵⁶ เตือน บุนนาค และไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (รวมทั้งกฎหมายการเลือกตั้งด้วย) : ภาค 2 รัฐธรรมนูญสยาม, (พระนคร: นิติสารัน, 2477), น. 3.

การบริหารประเทศอยู่ที่คณะรัฐมนตรี ประธานาธิบดีเป็นเพียงสัญลักษณ์ของรัฐและทำหน้าที่ในทางพิธีการเท่านั้น เป็นต้น

สำหรับกรณีของประเทศไทย พระมหากษัตริย์จะบริหารราชการแผ่นดินได้หรือไม่ สามารถตอบได้ด้วยข้อเท็จจริง (de facto) และข้อกฎหมาย (de jure) หรือบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั่นเอง โดยในข้อเท็จจริงนั้นเป็นที่ทราบกันว่า ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ทำให้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เปลี่ยนแปลงไปจากผู้มีอำนาจเต็มในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นผู้ทำหน้าที่ในทางพิธีการเท่านั้น ดังที่กล่าวกันว่า ทรงเปลี่ยนจากผู้ปกครองมาเป็นผู้ปกครองส่วนในข้อกฎหมายหรือบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้นจะพบว่า รัฐธรรมนูญทุกฉบับกำหนดให้พระมหากษัตริย์เป็นประมุขของรัฐ และมีพระราชอำนาจจำกัดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ไม่มีพระราชอำนาจบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใด ลักษณะเช่นนี้เป็นลักษณะประการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (constitutional monarchy)

ถึงอย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญไทยจะมีการกำหนดว่าพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของรัฐ และทรงใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่กระนั้นก็ได้หมายความว่า พระมหากษัตริย์จะสามารถใช้พระราชอำนาจโดยลำพังด้วยพระองค์เอง แต่พระมหากษัตริย์จะกระทำการต่าง ๆ ตามคำแนะนำขององค์กรของรัฐ คือ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล หรือผู้ดำรงตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้⁵⁷ ในแง่นี้จะเห็นได้ว่า ผู้ทรงอำนาจที่แท้จริงคือองค์กรของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น ส่วนพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจแต่ในทางรูปแบบหรือแต่ในนาม ผลจากการนี้จึงทำให้พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดไม่ได้ (The King can do no wrong) เพราะไม่มีอะไรที่จะให้พระมหากษัตริย์กระทำผิด⁵⁸

(2) สถานะอันล่วงละเมิดมิได้

สถานะอันล่วงละเมิดมิได้ คือ เอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่รัฐธรรมนูญมอบให้แก่ประมุขของรัฐในฐานะที่ประมุขของรัฐเป็นผู้แทนของรัฐ (Représentation de l'Etat)

⁵⁷ หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป คำอธิบายโดยสังเขปของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร และกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508), น. 249.

⁵⁸ เพ็งอ้วง, น. 249.

และเป็นสัญลักษณ์ของการประกันความต่อเนื่องของรัฐ (Continuité de l'Etat)⁵⁹ มิเพียงแต่รัฐธรรมนูญที่ให้ความคุ้มครองประมุขของรัฐเท่านั้น ในทางกฎหมายระหว่างประเทศก็เป็นที่ยอมรับกันว่าจะมีการฟ้องร้องหรือกล่าวหาประมุขของรัฐในทุกรูปแบบไม่ได้เลย แต่กรณีการคุ้มครองตามกฎหมายระหว่างประเทศเช่นว่านี้ เป็นการคุ้มครองทางกฎหมายระหว่างประเทศและการทูต (diplomatic immunity) มากกว่า ซึ่งต่างจากกับกรณีตามรัฐธรรมนูญที่ถือเป็นความคุ้มครองตามกฎหมายภายใน (constitutional immunity)⁶⁰

ในกรณีของไทย รัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่าประเทศไทยเป็นราชอาณาจักร คือมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และได้รับรองสถานะอันล่วงละเมิดมิได้ไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่า

“องค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้”⁶¹

หรือ “องค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้” มาตราหนึ่งและอีกมาตราหนึ่งคือ “ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้”⁶²

หรือ วรคหนึ่ง “องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้” และวรรคสอง “ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้”⁶³

⁵⁹ ปิยบุตร แสงกนกกุล, ““องค์กษัตริย์ไม่อาจถูกละเมิดได้” คืออะไร?”, วารสารฟ้าเดียวกัน, ปีที่ 10, ฉบับที่ 1, น. 44 (มกราคม-มิถุนายน 2555).

⁶⁰ วิษณุ เครืองาม และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “พระราชฐานะของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญการปกครอง,” วารสารกฎหมาย, ปีที่ 3, ฉบับที่ 2, น. 160 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2520).

⁶¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 3 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 3

⁶² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 5 และมาตรา 6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 3 และมาตรา 4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 4 และมาตรา 5 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 7 และมาตรา 8

ธงทอง จันทรางศุ ได้กล่าวถึงที่มาของสถานะอันล่งละเมิดมิได้ของพระมหากษัตริย์ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเอาไว้ว่า “พระยามานวราชเสวี (ปลอด ณ สงขลา) ได้เคยกรุณาเล่าให้ผู้เขียน (ธงทอง – ผู้เขียน) ทราบว่า ผู้ร่างในขั้นแรกได้รับอิทธิพลมาจากรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น และเห็นว่าเป็นหลักการที่สอดคล้องกับความเชื่อของคนไทย จึงนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยความประสงค์ที่จะสำแดงพระราชสถานะอันสูงสุดของพระมหากษัตริย์ให้ประจักษ์”⁶⁴ และการกำหนดให้พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะนั้น หยุด แสงอุทัย เห็นว่ากรณีนี้เป็นการกำหนดโดยปริยายว่าให้พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง จะต้องทรงเป็นกลางทางการเมืองไม่เข้าข้างพรรคการเมืองฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และจะต้องไม่ทรงปรึกษาราชการกับนักการเมืองใด ๆ นอกจากคณะองคมนตรีและคณะรัฐมนตรี ถ้าพระมหากษัตริย์ประสงค์จะพบกับสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายค้านรัฐบาล ก็ต้องทรงขอให้รัฐบาลจัดถวายและควรต้องมีพระราชดำรัสต่อหน้ารัฐมนตรีเพื่อแสดงความเป็นกลาง⁶⁵

ในการพิจารณาถึงสถานะอันล่งละเมิดมิได้ของพระมหากษัตริย์สามารถแยกพิจารณาได้ออกเป็นสองลักษณะ คือ สถานะอันล่งละเมิดมิได้ที่เกิดจากการกระทำในฐานะประมุขของรัฐ และสถานะอันล่งละเมิดมิได้ที่เกิดจากการกระทำที่มีใช้ในฐานะประมุขของรัฐ

สถานะอันล่งละเมิดมิได้ที่เกิดจากการกระทำในฐานะประมุขของรัฐ หรือการกระทำของพระมหากษัตริย์ที่เกี่ยวกับราชการแผ่นดิน เมื่อพระมหากษัตริย์มีสถานะเป็นประมุขของรัฐและมีได้เป็นผู้ทรงอำนาจในทางการเมือง ถึงแม้ว่าการใช้อำนาจรัฐ รัฐธรรมนูญจะระบุว่าเป็นการใช้อำนาจในนามของพระมหากษัตริย์ก็ตาม แต่แท้ที่จริงอำนาจล้นเป็นขององค์กรของรัฐที่ทรงอำนาจในเรื่องนั้น ๆ เช่น รัฐสภาเป็นผู้ทรงอำนาจนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ทรงอำนาจบริหาร ศาลเป็นผู้ทรงอำนาจตุลาการ พระมหากษัตริย์เป็นแต่เพียงผู้ใช้อำนาจตามคำแนะนำขององค์กรของรัฐนั้น ๆ เมื่อพระมหากษัตริย์ไม่ได้เป็นผู้ทรงอำนาจและไม่ได้ใช้อำนาจที่เกิดจากการริเริ่มของ

⁶³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 8 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 8

⁶⁴ ธงทอง จันทรางศุ, “ฐานะของพระมหากษัตริย์ตามระบอบรัฐธรรมนูญ,” รัฐสภาสาร, ปีที่ 31, ฉบับที่ 9, น. 13 (กันยายน 2526).

⁶⁵ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), น. 176-177.

พระองค์เองแล้ว จึงทำให้เกิดหลัก “พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดไม่ได้” (The King can do no wrong) เพราะพระองค์ไม่ได้ทำอะไรเลย (The King can do nothing) ขึ้นมา ในขณะเดียวกัน การใช้อำนาจในฐานะประมุขของรัฐหรือทำในนามประมุขของรัฐจะต้องมีบุคคลผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ หรือผู้ลงนามกำกับลายพระปรมาภิไธย (countersign) การรับสนองพระบรมราชโองการหรือการลงนามกำกับลายพระปรมาภิไธยนี้ถือว่าผู้รับสนองพระบรมราชโองการหรือผู้ลงนามกำกับฯ เห็นชอบด้วย และเป็นผู้รับผิดชอบในการกระทำเหล่านั้นแทนพระมหากษัตริย์⁶⁶ ผู้ใดจะไปวิพากษ์วิจารณ์หรือตำหนิติเตียนพระมหากษัตริย์ไม่ได้ หากจะมีการวิพากษ์วิจารณ์หรือติเตียนก็ต้องกระทำต่อผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการหรือผู้ลงนามกำกับฯ ซึ่งเป็นผู้ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงกระทำกิจการนั้น ๆ⁶⁷

ส่วนสถานะอันล่วงละเมิดมิได้ที่เกิดจากการกระทำที่มีใช้ในฐานะประมุขของรัฐ หรือเป็นการกระทำในทางส่วนพระองค์ สถานะอันล่วงละเมิดมิได้ในส่วนนี้ส่งผลทำให้พระมหากษัตริย์ไม่อาจถูกฟ้องหรือถูกดำเนินคดีใด ๆ ทั้งทางแพ่ง ทางอาญา ทางปกครอง หรือดำเนินการทางวินัยต่อพระมหากษัตริย์ รวมถึงไม่อาจถูกจับกุมคุมขังได้⁶⁸ ซึ่งการที่พระมหากษัตริย์ไม่อาจถูกฟ้องหรือถูกดำเนินคดีใด ๆ ได้นี้เป็นเรื่องที่ตกทอดมาจากสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เพราะพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจล้นพ้น ศาลทั้งหลายอยู่ภายใต้อำนาจและตัดสินคดีในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ด้วยเหตุนี้ จึงไม่สามารถฟ้องหรือดำเนินคดีพระมหากษัตริย์ได้⁶⁹

มีปัญหว่า เอกสิทธิ์และความคุ้มกันพระมหากษัตริย์ในสถานะอันล่วงละเมิดมิได้นี้ คุ้มครองพระมหากษัตริย์เฉพาะช่วงเวลาที่เป็นพระมหากษัตริย์ หรือคุ้มครอง

⁶⁶ เดือน บุญนาค และ ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (รวมทั้งกฎหมายการเลือกตั้งด้วย): ภาค 1 หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (พระนคร: นิติสาร, 2477), น. 284.

⁶⁷ วิษณุ เครืองาม และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “พระราชฐานะของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญการปกครอง,” วารสารกฎหมาย, ปีที่ 3, ฉบับที่ 2, น. 158 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2520).

⁶⁸ ปิยะบุตร แสงกนกกุล, “องค์กษัตริย์ไม่อาจถูกละเมิดได้” คืออะไร?, วารสารฟ้าเดียวกัน, ปีที่ 10, ฉบับที่ 1, น. 45-46 (มกราคม-มิถุนายน 2555).

⁶⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในรัฐธรรมนูญ,” วารสารฟ้าเดียวกัน, ปีที่ 6, ฉบับที่ 3, น. 161 (กรกฎาคม-กันยายน 2551).

ถึงประวัติศาสตร์อันยาวนานของประเทศไทยและชาวไทยที่ได้ต่อสู้กับอริราชศัตรูภายใต้การนำของ กษัตริย์นักรบ ซึ่งเป็นมิ่งขวัญ ธงชัย และศูนย์รวมจิตใจของทหารของชาติทุกยุคทุกสมัย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็น สมัยของการรบเพื่อรวบรวม และก่อสร้างประเทศให้เป็นปึกแผ่น หรือเป็นนักรบเพื่อกอบกู้เอกราชของชาติที่สูญเสียไปชั่วคราวจากการรุกรานของอริราชศัตรู⁷⁴ ดังที่ปรากฏข้อความในรัฐธรรมนูญ ไทยเกือบทุกฉบับว่า “พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย” ในชั้นนี้จึงมีประเด็นที่ควร ได้รับการพิจารณาว่า สถานะการเป็นจอมทัพไทยมีความหมายว่าอย่างไร เท่าที่ปรากฏพบว่ามี การให้ คำอธิบายออกมาแตกต่างกันถึง 5 ความเห็น⁷⁵

ความเห็นที่ 1 เห็นว่า ตำแหน่งจอมทัพไทยเป็นตำแหน่งถวายพระเกียรติ ให้พระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์ไม่มีอำนาจสั่งการทหารได้เพราะเป็นอำนาจของรัฐมนตรีกว่าการ ทหารวงกลาโหม โดยความเห็นนี้เป็นความเห็นของพระยาราชวังสันในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ 2475⁷⁶ ความเห็นที่ 2 เห็นว่า ในระบบรัฐสภา การที่พระมหากษัตริย์จะทรงสั่งการอันใด ย่อมจะต้อง ทรงทำทางคณะรัฐมนตรีที่บริหารและรับผิดชอบต่อรัฐสภา โดยความเห็นนี้เป็นความเห็นของ ไพโรจน์ ชัยนาม⁷⁷ ขณะที่ความเห็นที่ 3 เห็นว่า ด้วยเหตุที่พระมหากษัตริย์เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ของทหารบก ทหารเรือ และทหารอากาศ ในราชการทหารของพระมหากษัตริย์ย่อมมีพระราชอำนาจ ที่จะสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และเมื่อเป็นราชการแผ่นดินจึงต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับ สนองพระบรมราชโองการ หากไม่มีรัฐมนตรีลงนามฯ พระบรมราชโองการเกี่ยวกับราชการทหารนั้น

⁷⁴ คณิน บุญสุวรรณ, พระมหากษัตริย์กับรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: ภูมิปัญญา, 2542), น. 41.

⁷⁵ ดู ศุภณัฐ บุญสด, “ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับพลเรือนภายใต้ระบอบ รัฐธรรมนูญไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563), น. 214.

⁷⁶ ความเห็นนี้เป็นความเห็นของพระยาราชวังสัน ดู รายงานการประชุมสภา ผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 35, สมัยสามัญ, 16 พฤศจิกายน 2475 : 379.

⁷⁷ ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย, (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2495), น. 165.

ใช้บังคับไม่ได้ โดยความเห็นนี้เป็นความเห็นของหยุด แสงอุทัย⁷⁸ สำหรับความเห็นที่ 4 เห็นว่า กองทัพอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของทั้งคณะรัฐมนตรีและพระมหากษัตริย์ โดยความเห็นนี้เป็นของ พลโท จีระ วิชิตสงคราม และพลเอก เปรม ติณสูลานนท์⁷⁹ และความเห็นที่ 5 เห็นว่า กองทัพเป็นอิสระจากคณะรัฐมนตรีและขึ้นตรงต่อการบังคับบัญชาของพระมหากษัตริย์ในฐานะจอมทัพ โดยความเห็นนี้เป็นของ พลโท พระยาเทพหัสดิน พันตรี หลวงสรสิทธิยานุการ และพลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์⁸⁰ ท่ามกลางความแตกต่างของคำอธิบายเช่นนี้ ทำให้มีประเด็นที่ควรพิจารณาว่า พระมหากษัตริย์ควรมีตำแหน่งแห่งที่ของสถานะจอมทัพไทยอย่างไร

ยิ่งไปกว่านั้น เฉพาะรัฐธรรมนูญ 2492 ได้บัญญัติข้อความเพิ่มเติมที่แตกต่างจากฉบับอื่น ๆ ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย ทรงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของทหารทั้งปวง”⁸¹ และ “กำลังทหารเป็นของชาติ อยู่ในบังคับบัญชาสูงสุดของพระมหากษัตริย์ ไม่ขึ้นต่อเอกชน คณะบุคคลหรือพรรคการเมืองใด ๆ”⁸² ซึ่งการบัญญัติไว้เช่นนี้จะมี ความแตกต่างไปจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ หรือไม่ จะสามารถตีความว่า พระมหากษัตริย์สามารถสั่งการแก่ทหารโดยลำพังพระองค์เองได้หรือไม่ เพราะเรื่องทำนองนี้เคยเกิด เป็นปัญหาในกรณีของประเทศไทยี่ผ่านมาแล้ว กล่าวคือขณะที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1889 นั้น มีข้อความมาตรา 11 ของรัฐธรรมนูญว่า “พระเจ้าจักรพรรดิเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกองทัพบกและกองทัพเรือ” การบัญญัติไว้เช่นนี้ทำให้ผู้ตีความว่า ทหารบกและทหารเรือขึ้นตรง

⁷⁸ หยุด แสงอุทัย, *อ้างไว้* *เชิงอรรถที่ 108*, น. 58-59. ; หยุด แสงอุทัย, *อ้างไว้* *เชิงอรรถที่ 180*, น. 37. ; หยุด แสงอุทัย, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 29*, น. 351-352. ; หยุด แสงอุทัย, *อ้างไว้* *เชิงอรรถที่ 203*, น. 93.

⁷⁹ รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 14, 15 มกราคม 2492 : 181-183., ; ผู้จัดการออนไลน์, “‘ปาเปรม’ ย้ำ ‘พระเจ้าอยู่หัว-ชาติ’ คือ เจ้าของทหารแท้จริง เตือนรุ่นน้องใช้เลือดเนื้อ ปกป้องเทิดทูน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2564, จาก <https://mgronline.com/politics/detail/9490000090486>.

⁸⁰ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 12, 6 สิงหาคม 2491 : 57, 65-67. ; บีบีซี, “พล.อ.อภิรัชต์ คงสมพงษ์ : 7 ประเด็นวางรากฐานกองทัพมั่นคง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2564,, จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-45886306>.

⁸¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 11

⁸² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 59

ต่อพระเจ้าจักรพรรดิโดยตรง ไม่ใช่ขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรี การแต่งตั้งรัฐมนตรีว่าการทหารบก และทหารเรือ ก็ต้องคัดเลือกมาจากนายทหารชั้นนายพลที่กองทัพทั้งสองเป็นผู้เสนอมา และทำให้มีการตีความว่าไม่ว่าทหารบกหรือทหารเรือมีสิทธิกราบทูลพระเจ้าจักรพรรดิเกี่ยวกับทหารโดยตรงโดยไม่ผ่านคณะรัฐมนตรี⁸³ ซึ่งการตีความเช่นนี้ไม่น่าถูกต้อง

จากทั้งสองกรณีข้างต้นไม่ว่าจะเป็นกรณีสถานะจอมทัพไทยของพระมหากษัตริย์ หรือกรณีการบัญญัติข้อความเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญ 2492 จึงทำให้เกิดเป็นปัญหาที่พึงได้รับการวินิจฉัยว่า ตำแหน่งแห่งที่ของพระมหากษัตริย์ที่ถูกต้องสมควรในระบอบประชาธิปไตยควรเป็นอย่างไร

ในเบื้องต้น พึงทำความเข้าใจรากฐานของหลักพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยที่ว่า พระมหากษัตริย์จะกระทำผิดไม่ได้ (The King can do no wrong) โดยหลักนี้หมายความว่าพระมหากษัตริย์ไม่มีอำนาจกระทำการใด ๆ เพราะอำนาจกระทำการที่แท้จริงคือองค์กรของรัฐหรือบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพราะฉะนั้นในเรื่องนี้ต้องตีความว่าสถานะการเป็นจอมทัพไทยเป็นสถานะที่ถวายพระเกียรติให้แก่พระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นประมุขของรัฐหรือเป็นสัญลักษณ์ของรัฐเท่านั้น⁸⁴ พระมหากษัตริย์จึงไม่สามารถบัญชากองทัพด้วยพระบรมราชวินิจฉัยด้วยพระองค์เอง แม้มีบุคคลผู้ทรงอำนาจที่แท้จริงมาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการที่หลัง หรือปราศจากบุคคลผู้ลงนามรับสนองฯ ก็ตาม เพราะอำนาจทหารเป็นอำนาจที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทางบริหาร พระมหากษัตริย์ไม่ได้มีอำนาจหรือพระราชภาระที่จะทำหน้าที่ทางบริหารเช่นระบอบเดิมอีกต่อไป หน้าที่ของพระมหากษัตริย์จึงเป็นหน้าที่เพียงในทางเกียรติพิธีหรือในทางรูปแบบเท่านั้น เมื่อปราศจากคำแนะนำหรือยินยอมจากผู้ทรงอำนาจในเรื่องนั้นอย่างแท้จริง พระมหากษัตริย์จึงไม่มีพระราชอำนาจในเรื่องนั้น ๆ หรือริเริ่มกระทำการนั้นเสียเอง ด้วยเหตุนี้ อำนาจทางทหารจึงเป็นของคณะรัฐมนตรีโดยหากเป็นการใช้พระราชอำนาจในการทหารในนามของพระมหากษัตริย์

⁸³ ไพโรจน์ ชัยนาม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 77*, น. 165.

⁸⁴ ดู ธงทอง จันทรางศุ, *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดทั่วไป เรื่อง 2. พระมหากษัตริย์*, (กรุงเทพมหานคร: องค์การค้ำของครุสภา, 2544), น. 9. ; ธงทอง จันทรางศุ, *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่อง พระมหากษัตริย์*, (นนทบุรี: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง, 2552), น. 35. ; อนุชา อชิรเสนา, “ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), น. 36.

พระมหากษัตริย์จะลงพระปรมาภิไธยและมีรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจึงจะทำให้มีผลในทางกฎหมายได้⁸⁵

สำหรับกรณีการบัญญัติข้อความเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญ 2492 นั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการถวายพระเกียรติให้พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขของรัฐ เหตุผลเป็นดังที่ หยุต แสงอุทัย และไพโรจน์ ชัยนาม อธิบายเอาไว้ว่า การบัญญัติข้อความเพิ่มเติมขึ้นมาในรัฐธรรมนูญ 2492 ไม่มีความแตกต่างไปจากถ้อยคำเกี่ยวกับสถานะการเป็นจอมทัพไทยในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับอื่นแต่อย่างใด เพราะพระมหากษัตริย์เป็นจอมทัพและผู้บัญชาการสูงสุดของกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศอยู่แล้ว⁸⁶

ถึงอย่างไรก็ตาม หยุต แสงอุทัย ในฐานะเลขานุการสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2492 ได้ให้เหตุผลของการเพิ่มคำว่า “พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย ทรงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของทหารทั้งปวง” ของรัฐธรรมนูญ 2492 ในการประชุมเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญ 2517 ว่า

“ผมอยากจะเรียนชี้แจง ในรัฐธรรมนูญปี 2492 ได้มีการเขียนไว้แต่พอถึงปี 2495 โดยใช้รัฐธรรมนูญปี 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 ได้ตัดคำนี้ออกไป ทั้ง ๆ ที่ต้นร่างรัฐธรรมนูญ 2491 ก็มี เหตุที่ตัดเพราะว่าตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดต้องอยู่ใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ทำให้พระมหากษัตริย์ต้องอยู่ใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม แต่ความจริงไม่ใช่อย่างนั้น ผู้สั่งเคลื่อนย้ายทหารคือผู้บัญชาการทหารสูงสุด ไม่มีร่างรัฐธรรมนูญที่ไหนห้ามปฏิบัติหรือรัฐประหารได้ ในรัฐธรรมนูญ 2492 ก็เขียนไว้ให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของทหาร นอกจากนั้น ยังมีแนวนโยบายของรัฐบาลห้ามเคลื่อนย้ายทหาร ผมจะขอกราบเรียนถึงนโยบายของรัฐ ทำอย่างไรรัฐบาลจึงจะให้ทหารเป็นกลางเป็นทหารของชาติได้ เราเห็นว่าผู้สั่งสุดท้ายที่จะทำได้คือพระมหากษัตริย์ นอกจากนั้นไม่มีทาง ไม่มีกฎหมายที่ไหนให้เคลื่อนย้ายทหาร ความเหนียวแน่นอยู่ที่พระมหากษัตริย์ ทำอย่างไร

⁸⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในรัฐธรรมนูญ,” วารสารฟ้าเดียวกัน, ปีที่ 6, ฉบับที่ 3, น. 162-163 (กรกฎาคม-กันยายน 2551).

⁸⁶ หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ว่าด้วยพระมหากษัตริย์, บรรณาธิการโดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2551), น. 46. ; ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 77, น. 165.

ข้าราชการประจำและทหารจึงจะเป็นกลาง ผมขอเสนอให้เขียนตามรัฐธรรมนูญ 2492 เมื่อเขียนรัฐธรรมนูญปี 2495 ผมก็บอกว่าอย่าแก้เลยก็โดนแย้งว่ารัฐธรรมนูญปี 2475 ใช้มานานแล้ว”⁸⁷

จะเห็นได้ว่า หยุต แสงอุทัย เห็นด้วยกับการเพิ่มข้อความเหมือนรัฐธรรมนูญ 2492 เพราะจะได้เป็นการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการไม่เคลื่อนย้ายทหารเพื่อเป็นการป้องกันการปฏิวัติหรือรัฐประหาร ซึ่งการป้องกันการรัฐประหารอาจจะทำได้ในหลายลักษณะ เช่น การปฏิรูปกองทัพให้มีความเป็นประชาธิปไตย การทำให้หลักพลเรือนเหนือทหารเกิดผลได้ในทางความเป็นจริง การใช้कुโลบายให้ประมุขของรัฐเป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญผ่านการปฏิญาณตน เป็นต้น แต่การแสดงความคิดเห็นในเรื่องนี้ของหยุตอาจก่อให้เกิดปัญหาเพราะเท่ากับว่าทำให้พระมหากษัตริย์เข้าไปมีอำนาจในการสั่งการกองทัพซึ่งในบางกรณีมีความเกี่ยวพันในเรื่องของการเมือง การบัญญัติไว้เช่นนี้อาจจะทำให้ดูประหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์เข้าไปมีความเกี่ยวข้องในทางการเมือง อันเป็นการแสดงถึงความไม่เป็นกลางทางการเมืองของพระองค์ได้ นอกจากนั้น การบัญญัติถ้อยคำเหมือนกับรัฐธรรมนูญ 2492 ย่อมทำให้ตีความไปไกลถึงขนาดที่ว่า แม้ในสภาวะปกติ พลเรือนก็ไม่อาจสั่งการกองทัพได้ เพราะพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในกองทัพ กองทัพจะต้องเชื่อฟังเฉพาะพระมหากษัตริย์เท่านั้น หากเกิดเหตุการณ์ขึ้นเช่นนี้แล้วก็จะนำมาซึ่งความวุ่นวายและความยุ่งเหยิงในการบริหารราชการแผ่นดินได้ในที่สุด

4.3.1.2 การเข้าสู่ตำแหน่งพระมหากษัตริย์

ดังที่กล่าวในข้างต้นแล้วว่า ตำแหน่งของพระมหากษัตริย์มีความพิเศษมากกว่าบุคคลทั่วไป เพราะมีหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ในประเทศที่เป็นราชอาณาจักรซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั้น การขึ้นสู่ตำแหน่งของพระมหากษัตริย์หรือการสืบราชสมบัติ (succession) จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในแต่ละแห่งที่กำหนดไว้ โดยหลักแล้ว พระมหากษัตริย์จะต้องเป็นเชื้อพระวงศ์ และมีการสืบทอดตำแหน่งตามสายโลหิต⁸⁸ สำหรับกรณีของไทยหลังจาก

⁸⁷ บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 4, 20 เมษายน 2517 : 13-14.

⁸⁸ ปิยบุตร แสงกนกกุล, “พระราชอำนาจกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข,” ใน พระราชอำนาจ องคมนตรี และผู้มีบาหมินอกรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: โอเพ่นบุ๊กส์, 2550), น. 17.

ประเทศที่เป็นราชอาณาจักร มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั้น ผู้ที่จะเป็นพระมหากษัตริย์ (King) โดยหลักจะต้องเป็นพระราชวงศ์ซึ่งมีการสืบทอดตามหลักสายโลหิต แต่ถึง

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 เป็นต้นมา การขึ้นครองราชย์ของพระมหากษัตริย์จะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ 2 ประการประกอบกัน คือ หลักเกณฑ์ในทางรัฐธรรมนูญประการหนึ่ง และหลักเกณฑ์ซึ่งเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับการสืบราชสมบัติของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ (กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467) อีกประการหนึ่ง ดังนี้

(1) ข้อพิจารณาหลักเกณฑ์การสืบราชสมบัติจากกฎมณเฑียรบาลฯ

กฎมณเฑียรบาลเป็นกฎหมายรูปแบบหนึ่งในระบบกฎหมายไทยตั้งแต่โบราณ หากพิจารณาตามรูปศัพท์แล้วคำว่า “มณเฑียร” แปลว่าเรือนหลวงหรือพระราชวังอันเป็นที่ประทับของพระมหากษัตริย์⁸⁹ อีกทั้งยังหมายความรวมถึงพระราชฐานอันเป็นอาณาบริเวณที่ประทับของพระราชวงศ์ ตลอดจนหมายถึงระเบียบการปกครองในราชสำนักด้วย ดังนั้น “มณเฑียรบาล” จึงหมายถึง การดูแลรักษาระเบียบแห่งพระราชวังและพระราชฐาน ส่วน “กฎมณเฑียรบาล” หมายถึง กฎที่กำหนดขึ้นเพื่อดูแลรักษาระเบียบแห่งพระราชวังและพระราชฐาน⁹⁰ หรือกล่าวตามพระราชธิบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ว่า กฎมณเฑียรบาลเป็นกฎหรือระเบียบว่าด้วยการดูแลรักษาเรือนพระเจ้าแผ่นดิน⁹¹ กฎมณเฑียรบาลมีหลายฉบับ เช่น กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยครอบครัวแห่งข้าราชการในพระราชสำนัก พ.ศ. 2457 กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสมรสพระราชวงศ์ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2467 เป็นต้น แต่ในบรรดากฎมณเฑียรบาลทั้งหลาย กฎมณเฑียรบาลว่าด้วย

อย่างไรก็ตาม หลักนี้ก็มีข้อยกเว้นอยู่ ตัวอย่างคือ กรณีของมาเลเซียที่กำหนดให้สมเด็จพระราชาธิบดีหรือที่เรียกในรัฐธรรมนูญมาเลเซียว่า Yang di-Pertuan Agong เป็นประมุขของรัฐ ซึ่งเทียบได้กับตำแหน่งพระมหากษัตริย์ในรัฐที่เป็นราชอาณาจักรอื่น ๆ โดย Yang di-Pertuan Agong นี้มาจากการเลือกโดยที่ประชุมของสุลต่านหรือผู้ปกครองรัฐทั้ง 9 รัฐ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปีและมีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันดำรงตำแหน่ง ดู รัฐธรรมนูญประเทศมาเลเซีย ค.ศ. 1957 มาตรา 32

⁸⁹ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2554

⁹⁰ วิษณุ เครืองาม, กฎมณเฑียรบาลในระบบกฎหมายไทย, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2553), น. 6.

⁹¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, “ธรรมเนียมราชตระกูลในกรุงสยาม,” ใน รวมเรื่องราชาภิเษก ธรรมเนียมราชตระกูลในกรุงสยามและอธิบายว่าด้วยยศเจ้า, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอ็ดดิสันเพรสโปรดัก จำกัด, 2546), น. 76-77.

การสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 นับว่าเป็นกฎหมายเถียรบาลที่สำคัญที่สุดเพราะเป็นกฎหมายที่กล่าวถึงกฎเกณฑ์การสืบราชสมบัติของพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขของประเทศ⁹²

กฎหมายเถียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 เป็นข้อตกลงเรื่องการสืบราชสมบัติ (The Act of Settlement) ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2467 ตรงกับสมัยรัชกาลที่ 6⁹³ โดยที่มาและเหตุผลในการกำหนดกฎเกณฑ์เรื่องการสืบราชสมบัติมีอยู่ 3 ประการโดยสรุปคือ⁹⁴ (1) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระมเหสีและพระราชโอรสหลายพระองค์ และโดยข้อเท็จจริงปรากฏว่าปรากฏว่าพระราชโอรสหลายพระองค์อยู่ในเกณฑ์ที่จะทรงมีสิทธิในการสืบราชสมบัติ จึงก่อให้เกิดสภาวะการณ์ของการไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนชัดเจนของการสืบราชสมบัติ (2) พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่มีพระราชโอรสและพระราชธิดา (ในระยะแรก) ประกอบกับการมีสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอร่วมพระบรมราชชนนี 4 พระองค์ และต่อมาได้เสด็จทิวงคตไปแล้ว 3 พระองค์ เหลือเจ้าฟ้าประชาธิปกฯ กรมหลวงสุโขทัยธรรมราชาเพียงพระองค์เดียว ทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการสืบราชสมบัติขึ้น และ (3) ในช่วงต้นรัชกาลที่ 6 เกิดเหตุการณ์ ร.ศ. 130 (พ.ศ. 2454) ซึ่งเกิดจากการรวมกลุ่มของผู้ก่อการที่ต้องการการเปลี่ยนแปลง

⁹² วิษณุ เครืองาม, “กฎหมายเถียรบาลในระบบกฎหมายไทย,” ใน รวมบทความทางวิชาการในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์, (กรุงเทพมหานคร: พิมพ์, 2534), น. 76.

⁹³ ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายเถียรบาลตลอดถึงเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์อันเป็นที่มาของกฎหมายเถียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 โดยละเอียด ดู สุพจน์ ด้านตระกูล, “การสืบราชสันตติวงศ์,” วารสารฟ้าเดียวกัน, ปีที่ 3, ฉบับที่ 4, น. 95-108 (ตุลาคม-ธันวาคม 2548). ; วินัย พงศ์ศรีเพียร (บรรณาธิการ), กฎหมายเถียรบาล ฉบับเฉลิมพระเกียรติ : ผลงานวิจัย, (กรุงเทพมหานคร: โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว. “กฎหมายตราสามดวง: ประมวลกฎหมายไทยในฐานะมรดกโลก”, 2548). ; วรพร ภู่งศ์พันธุ์, สถาบันกษัตริย์ในกฎหมายเถียรบาล, (นครปฐม: มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2555). ; วิศรุต คิตติ, “หลักเกณฑ์การสืบตำแหน่งประมุขของรัฐที่เป็นราชอาณาจักร : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น. 123-139.

⁹⁴ อมรรัตน์ กุลสุจริต, “ประมุขของรัฐในระบบรัฐสภา : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกรณีของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), น. 319-320.

การปกครอง แต่ไม่สำเร็จเพราะถูกจับได้เสียก่อน แต่ก็ป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้สันคลอนสถานภาพของพระมหากษัตริย์เช่นกัน

นอกจากนี้ การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ มีข้อจำกัดตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้แตกต่างกัน⁹⁵ โดยรัฐธรรมนูญ 2492 ได้ห้ามการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ⁹⁶ ต่อมารัฐธรรมนูญ 2511 ได้มีการเปลี่ยนแปลงว่าการยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายเทียบราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ ให้กระทำได้โดยวิธีการอย่างเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ⁹⁷ ซึ่งข้อจำกัดเกี่ยวกับการยกเลิกหรือการแก้ไขกฎหมายเทียบราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ นี้ ทำให้นักวิชาการถือว่าแม้กฎหมายเทียบราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ จะมีใช้รัฐธรรมนูญเพราะอยู่คนละฉบับ แต่ด้วยเหตุที่เป็นกฎหมายกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการปกครองประเทศในส่วนที่ว่าด้วยประมุขของรัฐและแก้ไขเพิ่มเติมยากเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ จึงถือว่าเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ (constitutional law) ของประเทศอีกฉบับหนึ่งคู่กับรัฐธรรมนูญ⁹⁸ แต่ที่น่าสังเกตคือ รัฐธรรมนูญ 2534 ได้กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบราเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะและถูกบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา⁹⁹ เช่นนี้กฎหมายเทียบราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ จะถูกนับให้เป็นกฎหมายที่มี

⁹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ไม่ได้บัญญัติถึงข้อกำหนดเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายเทียบราเอาไว้ จึงทำให้เข้าใจได้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมหรือการยกเลิกให้กระทำได้เช่นเดียวกันกับกรณีของพระราชบัญญัติทั่วไป

⁹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 23

⁹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 22 วรรคสอง

⁹⁸ วิษณุ เครืองาม, “กฎเกณฑ์การสืบราชสมบัติของไทย,” วารสารราชบัณฑิตยสถาน, ปีที่ 37, ฉบับที่ 3, น. 37 (กรกฎาคม – กันยายน 2555). ; ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างไว้ เจริญที่ 284, น. 19-20. นอกจากนี้ ไพโรจน์ ชัยนาม ยังเห็นว่าการกำหนดให้การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พุทธศักราช 2467 ให้กระทำโดยวิธีการอย่างเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการเหมาะสมดีแล้ว

⁹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 20 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 22 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่ง

ลำดับชั้นเทียบเท่ารัฐธรรมนูญหรือเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญอยู่หรือไม่ มิเพียงเท่านั้น การบัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะนั้น เป็นการถวายพระราชอำนาจในการตรากฎหมายให้แก่พระมหากษัตริย์โดยตรงหรือไม่ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นก็นับว่าเป็นปัญหาในระบบกฎหมาย เพราะร่างกฎหมายจะต้องผ่านกระบวนการพิจารณาของสภาแล้วให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย จึงทำให้พระมหากษัตริย์ไม่มีพระราชอำนาจในการตรากฎหมายได้เองโดยตรง¹⁰⁰

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่า ด้วยเหตุที่กฎหมายเป็นที่ยอมรับว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 มีความสำคัญเพราะมีการกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งของประมุขของรัฐและเป็นผู้มาใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน จึงควรที่จะทำให้ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการยกเลิกหรือการแก้ไขเพิ่มเติมมีความเกี่ยวข้องกับรัฐสภา เพื่อให้เกิดความชอบธรรมและรับกับระบอบประชาธิปไตยที่อำนาจในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน ประกอบกับแม้พระมหากษัตริย์ในยุคประชาธิปไตยจะไม่ทรงมีอำนาจทางเมืองใด ๆ แล้ว แต่พระมหากษัตริย์เป็นประมุขของรัฐ เป็นสัญลักษณ์ของประเทศ มีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด จึงควรทำให้กรณีของกฎหมายเป็นที่ยอมรับว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 นั้นมีความเกี่ยวข้องกับรัฐสภามากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

กฎหมายเป็นที่ยอมรับว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ ได้วางหลักการสืบราชสมบัติเอาไว้ 2 วิธี คือ

1) **โดยการสมมติพระรัชทายาท** พระมหากษัตริย์จะทรงสมมติเจ้านายเชื้อพระบรมวงศานุวงศ์พระองค์ใดพระองค์หนึ่งให้เป็นพระรัชทายาท สุดแต่จะทรงมีพระราชดำริเห็นสมควรและเป็นที่ยอมรับว่าพระราชหฤทัยได้ว่าจะสามารถสืบราชสันตติวงศ์ได้ แต่การสมมติพระรัชทายาทนี้เป็นการเฉพาะพระองค์ของพระรัชทายาทเท่านั้น ไม่ตกทอดไปยังทายาทอื่น¹⁰¹

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 22 วรรคสอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 22 วรรคสอง

¹⁰⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “100 ปีชาตกาล หยุค แสงอุทัย,” ใน ด้วยกฎหมายและอุดมการณ์, (กรุงเทพมหานคร: ไชน่าพับลิชชิงเฮ้าส์, 2558), น. 80.

¹⁰¹ กฎหมายเป็นที่ยอมรับว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 มาตรา 5

2) การสืบราชสมบัติตามลำดับชั้น ในกรณีที่พระมหากษัตริย์เสด็จสวรรคตโดยไม่ได้สมมติพระราชทายาทเอาไว้ การสืบราชสมบัติให้เป็นไปตามลำดับชั้นในมาตรา 9 ของกฎหมายเถียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467¹⁰²

¹⁰² กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 ได้วางลำดับสืบราชสันตติวงศ์ไว้ในมาตรา 9 ดังต่อไปนี้

- 1) สมเด็จพระอนุชาธิราช
- 2) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระอนุชาธิราชหาพระองค์ไม่แล้ว ให้อัญเชิญ พระราชโอรสพระองค์ใหญ่ในสมเด็จพระอนุชาธิราชและพระอัครชายาของสมเด็จพระอนุชาธิราชพระองค์นั้นขึ้นทรงราชย์ หรือถ้าพระราชโอรสพระองค์ใหญ่หา พระองค์ไม่แล้ว ก็ให้อัญเชิญพระราชโอรสพระองค์รอง ๆ ต่อไปตามลำดับพระชนมายุ
- 3) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระอนุชาธิราชหาพระองค์ไม่แล้ว และไร้พระราช โอรสของท่านด้วย ก็ให้อัญเชิญสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์ที่ 2 ในสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระอัครมเหสี
- 4) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์ที่ 2 หาพระองค์ไม่แล้ว แต่ถ้ามีพระโอรสอยู่ ก็ให้อัญเชิญพระโอรส โดยอนุโลมตามข้อความใน ข้อ 2 แห่งมาตรานี้
- 5) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์ที่ 2 ในสมเด็จพระอัครมเหสี หาพระองค์มิได้แล้ว และไร้พระราชโอรสของท่านด้วย ก็ให้อัญเชิญ สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์อื่น ๆ ในสมเด็จพระอัครมเหสี หรือพระโอรส ของสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์นั้น ๆ สลับกันไปตามลำดับ โดยอนุโลมตาม ข้อความในข้อ 2 ข้อ 3 และข้อ 4 แห่งมาตรานี้
- 6) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอในพระอัครมเหสีหาพระองค์ไม่แล้ว และพระโอรสของสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอนั้น ๆ ก็หาไม่ด้วยแล้ว ให้อัญเชิญสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอในพระมเหสีรองถัดลงไปตามลำดับชั้น พระอิสริยยศแห่งพระมารดา หรือถ้าสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอหาพระองค์ไม่แล้ว ก็ให้อัญเชิญพระโอรสของสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอนั้น ๆ สลับกันตามลำดับ โดยอนุโลมตามข้อความในข้อ 2 ข้อ 3 และข้อ 4 แห่งมาตรานี้
- 7) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอในพระมเหสีรองหาพระองค์ ไม่สิ้นแล้ว และพระโอรสของสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอนั้น ๆ ก็หาไม่ด้วยแล้ว ให้อัญเชิญพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์ที่มีพระชนมายุมากที่สุด หรือถ้าพระเจ้า ลูกยาเธอพระองค์นั้นหาพระองค์ไม่แล้ว ก็ให้อัญเชิญพระโอรสพระองค์ใหญ่ของ พระเจ้าลูกยาเธอพระองค์นั้น แต่ถ้าแม้ว่าพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์ที่มีพระชนมายุ มากที่สุดนั้นหาพระองค์ไม่แล้ว และพระโอรสของท่านก็หาไม่ด้วยแล้ว ก็ให้อัญเชิญ

นอกจากนี้ กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ ยังได้กำหนดลักษณะอันพึงประสงค์และลักษณะต้องห้ามในการสืบราชสมบัติไว้ โดยลักษณะอันพึงประสงค์ คือ (1) เป็นผู้ที่มีหาชนนับถือได้โดยเต็มที่ และ (2) เอาเป็นที่พึงได้โดยความพอใจ ถ้าท่านพระองค์ใดมีข้อ

พระเจ้าลูกยาเธอพระองค์ที่มีพระชนมายุถดถอยมา หรือพระโอรสของ พระเจ้าลูกยาเธอพระองค์นั้น ๆ สลับกันไปตามลำดับ โดยอนุโลมตามข้อความ ในข้อ 2 ข้อ 3 และข้อ 4 แห่งมาตรานี้

8) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไว้พระราชโอรสและพระราชนัดดา ท่านว่าให้อัญเชิญ สมเด็จพระอนุชาที่ร่วมพระราชชนนีพระองค์ที่มีพระชนมายุถดถอย มาจากพระองค์สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ขึ้นทรงราชย์สืบราชสันตติวงศ์

9) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระอนุชาพระองค์ที่ควรได้ทรงเป็นทายาทนั้นหา พระองค์ไม่เสียแล้ว ท่านว่าให้อัญเชิญพระโอรสของสมเด็จพระอนุชาพระองค์นั้น ตามลำดับ โดยอนุโลมตามข้อความ ในข้อ 2 แห่งมาตรานี้

10) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระอนุชาพระองค์ใหญ่หาพระองค์ไม่แล้ว และ พระโอรสของท่านก็หาพระองค์ไม่อีกด้วย ท่านว่าให้อัญเชิญสมเด็จพระอนุชา ที่ร่วมพระชนนีพระองค์ที่ถดถอยมา ตามลำดับพระชนมายุ หรือพระโอรสของสมเด็จพระอนุชาพระองค์นั้น ๆ สลับกันไปตามลำดับ โดยอนุโลมตามข้อความในข้อ 2 ข้อ 3 และข้อ 4 แห่งมาตรานี้

11) ถ้าแม้สมเด็จพระอนุชาที่ร่วมพระชนนีหาพระองค์ไม่สิ้นแล้ว และพระโอรสของ สมเด็จพระอนุชานั้น ๆ ก็หาไม่ด้วยแล้ว ท่านว่าให้อัญเชิญ สมเด็จพระเชษฐาและสมเด็จพระอนุชา ต่างพระชนนี หรือพระโอรสของสมเด็จพระเชษฐาและสมเด็จพระอนุชานั้น ๆ สลับกันไปตามลำดับ โดยอนุโลมตาม ข้อความในข้อ 2 ข้อ 3 ข้อ 4 และข้อ 6 แห่งมาตรานี้

12) ถ้าแม้สมเด็จพระเชษฐาและสมเด็จพระอนุชาต่างพระชนนีก็หา พระองค์ไม่สิ้นแล้ว และโอรสของสมเด็จพระเชษฐาและสมเด็จพระอนุชานั้นก็หา ไม่ด้วยแล้ว ท่านว่าให้อัญเชิญพระเจ้าพี่ยาเธอและพระเจ้าน้องยาเธอ หรือพระโอรสของพระเจ้าพี่ยาเธอและพระเจ้าน้องยาเธอตามลำดับ สลับกัน โดยอนุโลมตามข้อความในข้อ 7 แห่งมาตรานี้

13) ต่อเมื่อหมดพระเจ้าพี่ยาเธอและพระเจ้าน้องยาเธอ อีกทั้งหมด พระโอรสของท่าน นั้น ๆ แล้วไซ้ ท่านจึงให้อัญเชิญสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอและพระเจ้าบรมวงศ์เธอ หรือพระโอรส และเชื้อสายของท่านพระองค์นั้น ตามลำดับแห่งความสนิทมากและน้อย โดยอนุโลมตามข้อความที่ กล่าวมาแล้ว ตั้งแต่ข้อ 1 ถึงข้อ 12 แห่งมาตรานี้

ที่ชนหมู่มากเห็นว่าเป็นที่น่ารังเกียจ ก็ควรที่จะให้พ้นเสียจากหนทางที่จะได้สืบราชสันตติวงศ์ เพื่อเป็นเครื่องตัดความวิตกแห่งพระบรมวงศานุวงศ์ ข้าทูลละอองธุลีพระบาท และอาณาประชาราษฎร์¹⁰³

ส่วนลักษณะต้องห้าม (ลักษณะบกพร่อง) คือ

- 1) มีพระสัญญาวิปلاสน์
- 2) ต้องราชทัณฑ์เพราะประพฤติดุคผิดพระราชกำหนดกฎหมายในคดี

มหันตโทษ

- 3) ไม่สามารถทรงเป็นอัครพุทธศาสนูปถัมภก

4) มีพระชายาเป็นนางต่างด้าว กล่าวคือ นางที่มีสัญชาติเดิมเป็นชาวประเทศอื่น นอกจากชาวไทยโดยแท้

5) เป็นผู้ที่ได้ถูกถอนออกแล้วจากตำแหน่งพระรัชทายาท ไม่ว่าจะการถูกถอนนี้จะได้เป็นไปในรัชกาลใด ๆ

- 6) เป็นผู้ที่ได้ถูกประกาศยกเว้นออกเสียจากลำดับสืบราชสันตติวงศ์¹⁰⁴

7) เป็นราชนารี คือเจ้านายสตรี เพราะ “ในกาลสมัยนี้ยังไม่ถึงเวลาอันควรที่ราชนารีจะได้เสด็จขึ้นทรงราชย์เป็นสมเด็จพระแม่อยู่หัวบรมราชินีนาถ ผู้ทรงสำเร็จราชการสิทธิขาดอย่างพระเจ้าแผ่นดินโดยลำพังแห่งกรุงสยาม”¹⁰⁵

การเป็นราชนารีถือเป็นข้อห้ามที่ตกทอดมาจากยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งการมีข้อห้ามเช่นนี้เป็นการตัดสิทธิเจ้านายที่เป็นสตรีหลายพระองค์ในการขึ้นครองราชสมบัติในหลายประเทศ เช่น อังกฤษ เดนมาร์ก ฯลฯ ไม่มีข้อห้ามในลักษณะเช่นนี้จึงส่งผลให้ประเทศเหล่านั้นมีกษัตริย์เป็นสตรีได้ ผู้เขียนเห็นว่า นับแต่การประกาศใช้กฎหมายเทียรบาลฯ จนถึงปัจจุบันได้ล่วงเลยมาเป็นเวลานานหลายปีแล้ว สมควรที่จะยกข้อห้ามดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาว่าสมควรให้เจ้านายที่เป็นสตรีขึ้นครองราชสมบัติหรือไม่อย่างไร ซึ่งหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมให้เจ้านายสตรีขึ้นครองราชย์สมบัติได้แล้วจะเป็นการแสดงออกถึงความเท่าเทียมระหว่างเพศ การมีสิทธิเสมอกันระหว่างบุรุษและสตรีด้วย

¹⁰³ กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 มาตรา 10

¹⁰⁴ ลักษณะต้องห้ามตาม 1) ถึง 6) เป็นลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 ของกฎหมายเทียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467

¹⁰⁵ กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 มาตรา 13

กล่าวโดยสรุปแล้ว การที่เจ้านายพระองค์ใดพระองค์หนึ่งจะสืบราชสมบัติเข้าสู่ตำแหน่งเป็นพระมหากษัตริย์ได้นั้น จะต้องผ่านเงื่อนไขในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่ตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 ซึ่งเมื่อผ่านเงื่อนไขทั้งสองอย่างนี้แล้ว จะส่งผลให้ผู้นั้นเป็นพระมหากษัตริย์โดยสมบูรณ์

(2) ข้อพิจารณาหลักเกณฑ์การสืบราชสมบัติจากรัฐธรรมนูญ

หลักเกณฑ์ในทางรัฐธรรมนูญได้กำหนดการสืบราชสมบัติของพระมหากษัตริย์ไว้ แต่สำหรับหลักเกณฑ์ที่มีความเกี่ยวข้องกันกับรัฐสภา (หรือเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีสภาเดียว) แล้ว สามารถจำแนกได้ดังนี้

1) การสืบราชสมบัติต้องให้รัฐสภา “เห็นชอบ” ปรากฏในรัฐธรรมนูญ 2475 รัฐธรรมนูญ 2489 รัฐธรรมนูญ 2492 รัฐธรรมนูญ 2511 รัฐธรรมนูญ 2517 และรัฐธรรมนูญ 2521 ซึ่งผลจากการให้ความเห็นชอบของรัฐสภานี้ทำให้ความเด็ดขาดในการกำหนดองค์ผู้สืบราชสมบัติตกอยู่แก่รัฐสภา แม้ว่าเจ้านายพระองค์ใดจะมีสิทธิก่อนตามกฎหมายก็ก็ตาม ถ้ารัฐสภาไม่เห็นชอบด้วยแล้ว สิทธินั้นก็ไม่เป็นผล เหตุผลเพราะอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย การที่เจ้านายพระองค์ใดจะมาเป็นพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ จำเป็นที่จะต้องให้รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยให้ความเห็นชอบก่อน¹⁰⁶ ซึ่งเป็นการพัฒนาไปอีกขั้นหนึ่งตามหลักในระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง¹⁰⁷ โดยในทางตำรามีคำอธิบายสนับสนุนการให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบการขึ้นครองราชสมบัติของพระมหากษัตริย์ปรากฏอยู่

หยุด แสงอุทัย อธิบายว่า การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการสืบราชสมบัติของพระมหากษัตริย์มีความประสงค์ในการขจัดผลร้ายที่อาจเกิดจากการสืบสันตติวงศ์ เนื่องจากผู้ที่ดำรงตำแหน่งอาจโง่เขลาเบาปัญญา หรือมีอุปนิสัยที่ไม่ดี ซึ่งการให้อำนาจรัฐสภาให้ความเห็นชอบในการขึ้นครองราชย์นี้ รัฐสภามีสิทธิจะไม่ให้ความเห็นชอบก็ได้ แต่การไม่ให้ความเห็นชอบจะต้องมีเหตุผลอันสมควรและไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่ง่ายนัก เพราะอาจเกิดปฏิกิริยากับพรรคการเมืองผู้คัดค้านการสืบราชสมบัตินั้น ซึ่งอาจส่งผลต่อการเลือกตั้งคราวถัดไป

¹⁰⁶ มีชัย ฤชุพันธุ์, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2511 พร้อมด้วยตัวบทครบทุกมาตรา, (กรุงเทพมหานคร: เกษมบรรณกิจ, 2511), น. 55.

¹⁰⁷ วิษณุ เครืองาม, “กฎเกณฑ์การสืบราชสมบัติของไทย,” วารสารราชบัณฑิตยสถาน, ปีที่ 37, ฉบับที่ 3, น. 37 (กรกฎาคม-กันยายน 2555).

อาจกล่าวได้ว่า การให้อำนาจในทางสังคมเป็นเครื่องกำกับการตัดสินใจของรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบด้วย¹⁰⁸ นอกจากนี้ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว การให้ความเห็นชอบถือเป็นเด็ดขาด รัฐสภาจะเพิกถอนการให้ความเห็นชอบไม่ได้ เพราะต้องการให้ฐานะของพระมหากษัตริย์มีความมั่นคง พ้นจากการโจมตีของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในเวลาภายหลัง จะได้ทรงวางตัวเป็นกลางได้เต็มที่ การที่พระมหากษัตริย์ต้องทรงเป็นอิสระไม่ต้องพะวงถึงสมาชิกรัฐสภาซึ่งให้ความเห็นชอบนี้เป็นประโยชน์อันสำคัญของการมีพระมหากษัตริย์¹⁰⁹ ซึ่งคำอธิบายของหยุด แสงอุทัยนี้ สอดคล้องกับความเห็นของไพโรจน์ ชัยนาม ที่ว่า เมื่ออำนาจอธิปไตยมาจาก (หรือ “เป็นของ” - ผู้เขียน) ปวงชนชาวไทย และสภาผู้แทนราษฎร (รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มากำหนดให้เป็น “รัฐสภา” - ผู้เขียน) ถือว่าเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย จึงเป็นธรรมดาอยู่เองว่า ในการสืบราชสมบัตินั้นจำต้องให้สภาผู้แทนราษฎร (หรือ “รัฐสภา” - ผู้เขียน) ให้ความเห็นชอบด้วย¹¹⁰

การให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัตินี้ ไพโรจน์ ชัยนาม เห็นว่าไม่ใช่เรื่องแปลกแต่อย่างใด เพราะประเพณีของไทยมาแต่เดิมนั้น พระมหากษัตริย์จะขึ้นทรงราชย์ด้วยประชาชนอัญเชิญ ดังจะเห็นได้จากข้อความที่ปรากฏในพระนามของพระมหากษัตริย์ว่า “อเนกชนนิกรสโมสรสมมติ” ซึ่งต่างกับของต่างประเทศที่พระมหากษัตริย์ขึ้นครองราชย์โดยพระเจ้าบันดาล หรือได้รับพระราชอำนาจมาจากสวรรค์¹¹¹ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่า การที่พระมหากษัตริย์ขึ้นเถลิงถวัลย์ราชสมบัติได้นั้นไม่ได้มาจากพระราชอำนาจของพระองค์เอง¹¹² แต่ถึงอย่างไรก็ตาม การให้คำอธิบายว่า การให้ความเห็นชอบในการขึ้นครองราชสมบัติของพระมหากษัตริย์ของรัฐสภาที่ไปผูกโยงเรื่องอเนกชนนิกรสโมสรสมมตินั้น ควรจะต้องมีความระมัดระวังในการอธิบาย เพราะเหตุว่าคติเรื่องอเนกชนนิกรสโมสรสมมติ เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งมักจะถูกอ้างอิงเพื่อเป็นการสร้างความชอบธรรมให้พระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้ได้รับการยอมรับใน

¹⁰⁸ หยุด แสงอุทัย, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พร้อมคำอธิบาย, (พระนคร: สำนักงานปรชานิติ, 2489), น. 105-107.

¹⁰⁹ หยุด แสงอุทัย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 29, น. 405.

¹¹⁰ ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 77, น. 173.

¹¹¹ ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 77, น. 173.

¹¹² พระยาศรวิสารวาจา, คำอธิบายร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม, (พระนคร: ลหุโทษ, 2475), น. 1-2.

ระบอบประชาธิปไตย และเพื่อสร้างลักษณะประชาธิปไตยแบบไทยขึ้นมา¹¹³ แท้ที่จริงแล้วคดีเรื่องอเนกชนนิกรสโมสรสมมตินั้นดำรงอยู่เฉพาะในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ เจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ เจ้าอยู่หัวเท่านั้น เพราะรัชกาลก่อนหน้าหรือถัดจากนั้นล้วนมีการขึ้นครองราชย์จากการสืบราชสันตติวงศ์ เป็นการสืบทอดตามหลักสายโลหิตทั้งสิ้น ประชาชนไม่มีสิทธิในการเลือกสรรหรือให้ความเห็นชอบในกระบวนการเลือกผู้ปกครองขึ้นครองราชสมบัติของพระมหากษัตริย์แต่อย่างใด¹¹⁴ แต่หากกล่าวเฉพาะเจาะจงลงไปในสองรัชกาลที่มีอ้างว่ามีคดีเรื่องอเนกชนนิกรสโมสรสมมตินี้ แท้ที่จริงในสมัยนั้น พระมหากษัตริย์ไม่ได้มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่อย่างใด เพราะอำนาจที่สำคัญบางส่วนอยู่ที่ขุนนางชั้นผู้ใหญ่หรือชนชั้นสูงในสมัยนั้น เพราะฉะนั้น การอัญเชิญให้พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ เจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ เจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชสมบัติจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชนชั้นสูงจำนวนน้อยเท่านั้น หรือมีเพียงชนชั้นสูงเท่านั้นที่จะเป็น “นิกรสโมสรสมมติ” หรือประชาชนอุปโลกน์ตามคติเก่า หาได้เกี่ยวข้องกับประชาชนทั้งมวลตามคติเก่าที่ถูกสร้างขึ้นใหม่ไม่¹¹⁵ หรือกล่าวให้ถึงที่สุดคือการให้คำอเนกชนนิกรสโมสรสมมติเป็นการรักษาความต่อเนื่องในทางอุดมการณ์ความคิดกับระบอบเก่านั่นเอง¹¹⁶

2) การสืบราชสมบัติต้องให้รัฐสภา “รับทราบ” ปรากฏในรัฐธรรมนูญ 2534 เป็นครั้งแรก มีการบัญญัติสืบทอดกันมาในรัฐธรรมนูญ 2540 รัฐธรรมนูญ 2550 และรัฐธรรมนูญ 2560 กล่าวคือ ถ้าเป็นกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงและพระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้ รัฐสภายังมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการขึ้นครองราชย์อยู่ แต่หากเป็นกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงและพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้ รัฐสภาไม่มีอำนาจในการเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในการสืบราชสมบัติ เพราะรัฐธรรมนูญจำกัดอำนาจรัฐสภาลงมาเพียงแค่รับทราบก็ถือว่า

¹¹³ ดู สายชล สัตยานุรักษ์, “มรดกทางประวัติศาสตร์และการบังเกิด “ตุลาการภิวัฒน์” ในรัฐไทย,” วารสารนิติสังคมศาสตร์, ปีที่ 9, ฉบับที่ 1, น. 8-58 (มกราคม-มิถุนายน 2559).

¹¹⁴ ญัฐพล ใจจริง, “‘ความชอบด้วยระบอบ’ : วิวาทะว่าด้วยอำนาจของ ‘รัฐอธิปัตย์’ ในคำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (2475-2500),” ศิลปวัฒนธรรม, ฉบับที่ 3, ปีที่ 28, น. 90 (มกราคม 2550).

¹¹⁵ ญัฐพล ใจจริง, ขอฟันฝ่าในฝันอันเหลือเชื่อ : ความเคลื่อนไหวของขบวนการปฏิรูปการปฏิวัติสยาม (พ.ศ. 2475-2500), (นนทบุรี: ฟาเดียวกัน, 2556), น. 13-14.

¹¹⁶ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ความคิด ความรู้ และอำนาจการเมืองในการปฏิวัติสยาม 2475, (นนทบุรี: ฟาเดียวกัน, 2560), น. 64.

การสืบราชสมบัติมีผลสมบูรณ์แล้ว ซึ่งการลดอำนาจของรัฐสภาจาก “ให้ความเห็นชอบ” เหลือเพียง “รับทราบ” นับเป็นจุดเริ่มต้นให้การเข้าสู่ตำแหน่งประมุขของรัฐเป็นเรื่อง “วงใน” ของพระมหากษัตริย์โดยปราศจากการมีส่วนร่วมของผู้แทนประชาชนอย่างแท้จริง¹¹⁷ หรือหากจะกล่าวถึงผลโดยถึงที่สุดคือ เป็นการทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์มีความเป็นอิสระโดยสัมพัทธ์จากระบบรัฐสภามากขึ้น¹¹⁸

เราจะเห็นได้ว่า แม้ปัจจุบันพระมหากษัตริย์จะไม่ได้มีพระราชอำนาจและบทบาทในทางการเมืองแล้ว แต่พระมหากษัตริย์ก็ยังถือว่าเป็นสถาบันที่มีความสำคัญ เพราะเป็นประมุขของรัฐ และด้วยเหตุที่พระมหากษัตริย์เป็นประมุขของรัฐ รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์มีอำนาจหน้าที่เอาไว้หลายประการ ซึ่งบางกรณีอาจจะส่งผลโดยตรงหรือโดยอ้อมในทางการเมืองได้ เพราะฉะนั้น พระมหากษัตริย์จึงเป็นสถาบันที่มีความสำคัญมากต่อการปกครองและด้วยเหตุที่สถาบันพระมหากษัตริย์มีความสำคัญเช่นนี้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่สถาบันพระมหากษัตริย์ต้องมีความสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย มีความเชื่อมโยงกับประชาชน แต่ในรัฐธรรมนูญกลับมีลักษณะตรงข้ามกัน กล่าวคือ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มีมากขึ้นเหนือรัฐสภาจากรัฐสภาที่มีอำนาจเด็ดขาดในการให้ความเห็นชอบพระบรมวงศานุวงศ์ขึ้นครองราชย์ กลับกลายเป็นเพียงแค่การรับทราบการให้ขึ้นครองราชย์เท่านั้น ดังนั้น หากจะกล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว บทบัญญัติเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ที่วิวัฒนาการเรื่อยมานี้ไม่มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยอย่างที่ควรจะเป็นแต่อย่างใด

(3) กรณีศึกษาการสืบราชสมบัติของพระมหากษัตริย์ไทยภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญโดยสังเขป

นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด จนถึงปัจจุบันนี้มีการสืบราชสมบัติของพระมหากษัตริย์ 3 พระองค์ ได้แก่ สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล (รัชกาลที่ 8)

¹¹⁷ ปิยบุตร แสงกนกกุล, “กฎหมายเหี้ยนบาลกับรัฐธรรมนูญ,” ใน ในพระปรมาภิไธยประชาธิปไตย และตุลาการ, (กรุงเทพมหานคร: โอเพ่นบุ๊กส์, 2552), น. 150.

¹¹⁸ สมชาย ปรีชาศิลปกุล, นี่คือปณิธานที่หาญมุ่ง ข้อถกเถียงว่าด้วยสถาบันพระมหากษัตริย์ในองค์การจัดทำรัฐธรรมนูญของไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 - 2550, (นนทบุรี: ฟาเดียวกัณ, 2561), น. 302.

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช (รัชกาลที่ 9) และพระบาทสมเด็จพระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 10)

กรณีของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ภายหลังจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) สละราชสมบัติเมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2478 พ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาหาพระบรมวงศานุวงศ์เพื่อสืบราชสมบัติและให้สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบเป็นพระมหากษัตริย์พระองค์ต่อไป ปรีดี พนมยงค์ ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะรัฐมนตรีและเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาเรื่องนี้ ได้บันทึกเหตุการณ์นี้ไว้ในหนังสือ “บางเรื่องเกี่ยวกับพระบรมวงศานุวงศ์ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2” ซึ่งเป็นการพิจารณาตามกฎหมายเถียรบาล โดยปรีดีได้บันทึกไว้ว่า

“คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาในประเด็นแรกว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงมีพระเชษฐาร่วมพระราชชนนี ที่มีพระราชโอรสทรงพระชนม์ชีพอยู่ คือ

1) พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ ซึ่งเป็นพระราชโอรสของสมเด็จพระเจ้าฟ้าจักรพงษ์ภูวนารถที่ทรงเป็นทายาทในรัชกาลที่ 6 ครั้นแล้วจึงพิจารณาคำว่า “โดยนัย” แห่งกฎหมายเถียรบาล 2467 นั้น พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์จะต้องยกเว้นตามมาตรา 11(4) แห่งกฎหมายเถียรบาลหรือไม่เพราะพระมารดามีสัญชาติเดิมเป็นชาวต่างประเทศ ซึ่งตามตัวบทโดยเคร่งครัดกล่าวไว้แต่เพียงยกเว้นผู้สืบราชสันตติวงศ์ที่มีพระชายาเป็นคนต่างด้าว (ขณะนั้นพระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ยังไม่มีชายาเป็นนางต่างด้าว) รัฐมนตรีบางท่านเห็นว่า ข้อยกเว้นนั้นใช้สำหรับรัชทายาทองค์อื่น แต่ไม่ใช่ในกรณีสมเด็จพระเจ้าฟ้าจักรพงษ์ภูวนารถ ซึ่งขณะที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ สถาปนาเป็นรัชทายาทนั้นก็ทรงมีพระชายาเป็นนางต่างด้าวอยู่แล้ว และทรงรับรองเป็นสละให้หลวงโดยถูกต้อง แต่ส่วนมากของคณะรัฐมนตรีตีความคำว่า “โดยนัย” นั้น ย่อมนำมาใช้ในกรณีที่ผู้ซึ่งจะสืบสันตติวงศ์มีพระมารดาเป็นนางต่างด้าวด้วย

2) พระองค์เจ้าวรานนท์ เป็นพระราชโอรสของสมเด็จพระเจ้าฟ้าจุฑาธุชที่เป็นพระเชษฐาร่วมพระราชชนนีของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ แต่รัฐมนตรีเห็นว่า พระมารดาของพระองค์เจ้าวรานนท์ เป็นคนธรรมดาสามัญซึ่งเป็นหม่อมชั้นรองของสมเด็จพระเจ้าฟ้าพระองค์นั้นที่ทรงมีพระชายาเป็นหม่อมเจ้าได้รับพระราชทานเสกสมรสแต่ไม่มีพระโอรส ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจึงได้ผ่านการพิจารณาพระองค์เจ้าวรานนท์ฯ

ครั้นแล้วจึงได้พิจารณาเสมือนว่า กรณีที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงสละราชสมบัตินั้น เป็นกรณีที่ “พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไว้พระราชโอรสและพระราชนัดดา กับทั้งไว้สมเด็จพระอนุชาพร้อมพระชนนี แต่ทรงมีสมเด็จพระเชษฐาหรือสมเด็จพระอนุชาต่างพระชนนีหรือพระโอรสของสมเด็จพระเชษฐาหรืออนุชานี้”

ขณะนั้นสมเด็จพระเจ้าฟ้าบริพัตร กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ทรงมีพระชนม์อยู่ แต่พระองค์เสด็จไปประทับในต่างประเทศโดยคำร้องขอของคณะราษฎร คณะรัฐมนตรีจึงไม่พิจารณาถึงพระองค์ท่านและพระโอรสของพระองค์ท่านที่มีอยู่หลายพระองค์ โดยอาศัยคำว่า “โดยนัย” ดังนั้นจึงได้พิจารณาว่า พระราชโอรสของสมเด็จพระเชษฐาหรือ สมเด็จพระอนุชาต่างพระราชชนนีกับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ มีท่านผู้ใดบ้าง ก็ได้ความจาก เจ้าพระยาวรวงศาฯ ว่า มีพระราชโอรสของสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหิตลาฯ และของสมเด็จพระเจ้าฟ้ายุคลฯ”¹¹⁹

เราจะเห็นได้ว่า ภายหลังจากการสละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อพระองค์ไม่มีพระราชโอรสและไม่มีพระราชอนุชา รวมไปถึงไม่มีพระโอรสของพระเชษฐาที่อยู่ในเกณฑ์ในการสืบราชสมบัติได้ จึงต้องย้อนกลับไปทศวรรษที่ 5 ว่าพระโอรสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับพระอัครมเหสีพระองค์อื่น อยู่ในเกณฑ์การสืบราชสมบัติหรือไม่ ท้ายที่สุด คณะรัฐมนตรีเห็นว่าพระราชโอรสของสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหิตลาฯ และพระราชโอรสของสมเด็จพระเจ้าฟ้ายุคลฯ มีสิทธิในราชสมบัติ แต่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอานันทมหิดล พระราชโอรสของสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้ามหิตลอดุลยเดชฯ¹²⁰ ให้สภานุแทนราษฎรให้ความเห็นชอบขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์พระองค์ต่อไป เนื่องจาก

“ในระหว่างสมเด็จพระเจ้าฟ้าทั้งสองพระองค์นั้น พระมารดาของสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหิตลาฯ ทรงดำรงพระอิสริยยศเป็นสมเด็จพระบรมราชเทวี ซึ่งทรงศักดิ์สูงกว่าพระมารดาของ สมเด็จพระเจ้าฟ้ายุคลฯ แต่ในชั้นพระโอรสของสมเด็จพระเจ้าฟ้าแต่ละพระองค์ดังกล่าวนี้ พระโอรสของ สมเด็จพระเจ้าฟ้ายุคลฯ มีพระมารดาเป็นพระองค์เจ้าหญิง ส่วนพระโอรสในสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหิตลาฯ มีพระมารดา คือหม่อมสรวง (เรียกพระนามในขณะนั้น) แต่ก็ได้รับพระราชทานเสกสมรสเป็นสะใภ้หลวง โดยชอบแล้ว และสมเด็จพระเจ้าฟ้าพระองค์นั้นก็ไต่ยกย่องให้เป็นพระชายาคนเดียวของพระองค์ โดยคำนึงถึงสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหิตลาฯ ที่ได้ทรงทำคุณประโยชน์แก่ราษฎร และเป็นเจ้านายที่บำเพ็ญพระองค์ เป็นนักประชาธิปไตย เป็นที่เคารพรักใคร่ของราษฎรส่วนมาก คณะรัฐมนตรีจึงเห็นชอบพร้อมกัน เสนอสภานุแทนราษฎรขอความเห็นชอบที่จะอัญเชิญพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอานันทมหิดล

¹¹⁹ ปรีดี พนมยงค์, บางเรื่องเกี่ยวกับพระบรมวงศานุวงศ์ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการดำเนินงานฉลอง 100 ปี ชาตกาล นายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส, 2543), น. 24-25.

¹²⁰ ต่อมาได้รับการเฉลิมพระนามเป็น “สมเด็จพระมหิตลาธิเบศร อดุลยเดชวิกรม พระบรมราชชนก”

ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้ทรงประกาศเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2470 ให้ยกหม่อมเจ้าอาณันทมหิดล และหม่อมเจ้าในสมเด็จพระเจ้าฟ้าหลายพระองค์เป็นพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้า ไว้แล้วนั้น ดังนั้นเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2477 (ป้อย่างเก่า) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ลงมติเห็นชอบตามคำเสนอของรัฐบาลในการอัญเชิญพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาณันทมหิดลขึ้นทรงราชย์ ย้อนหลังไปก่อนวันลงมติคือให้ถือว่า ขึ้นทรงราชย์ตั้งแต่วันและเวลาที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงสละราชสมบัติ คือตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2477 เวลา 13.45 น. (เวลาในประเทศไทย)”¹²¹

ด้วยเหตุที่พระบาทสมเด็จพระจุลเจ้าย้ายอยู่หัวมีพระราชโอรสหลายพระองค์ การจะอัญเชิญเจ้านายพระองค์ใดขึ้นครองราชสมบัติตามกฎหมายเถียรบาลจึงเป็นไปได้ด้วยความยุ่งยาก แต่ถึงอย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากข้อเท็จจริงประกอบกับหลักเกณฑ์การขึ้นครองราชสมบัติตามกฎหมายเถียรบาลแล้ว จะเห็นว่ามีส่วนที่เป็นการเปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีใช้ “ดุลยพินิจ” ในการตีความเพื่อเลือกหาเจ้านายพระองค์ใดพระองค์หนึ่งที่อยู่ในเงื่อนไขของการขึ้นครองราชสมบัติ กล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว แม้มีสิทธิในชายที่จะเป็นผู้ขึ้นครองราชย์สมบัติก็ดี แต่หากไร้ซึ่งการสนับสนุนจากผู้เสนอเรื่องและผู้ให้ความเห็นชอบด้วยแล้ว เจ้านายพระองค์นั้นย่อมไม่อาจที่ครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยได้ ซึ่งในกรณีนี้ก็เช่นเดียวกัน¹²²

กรณีของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ภายหลังการเสด็จสวรรคตของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอาณันทมหิดลโดยถูกพระแสงปืน เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2489 ณ พระที่นั่งบรมพิมาน เมื่อสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอาณันทมหิดลไม่มีพระราชโอรส แต่มีพระราชนุชา จึงทำให้รัฐบาลของนายปรีดี พนมยงค์ทูลเชิญสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าภูมิพลอดุลยเดชขึ้นครองราชย์เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2489 และรัฐสภามีมติเอกฉันท์ในการให้การสนับสนุนการขึ้นครองราชย์ของสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าภูมิพลอดุลยเดชตามข้อเสนอของรัฐบาล¹²³

¹²¹ ปรีดี พนมยงค์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 119*, น. 25-26.

¹²² ดู สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, “ในหลวงอาณันทขึ้นครองราชย์ตามลำดับชั้นของกฎหมายเถียรบาลหรือเพราะปรีดีสนับสนุน?”, *วารสารฟ้าเดียวกัน*, ปีที่ 4, ฉบับที่ 2, น. 188-228 (เมษายน-มิถุนายน 2549).

¹²³ ดู ประกาศเรื่องสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอาณันทมหิดลเสด็จสวรรคตและอัญเชิญสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าภูมิพลอดุลยเดช ขึ้นทรงราชย์สืบราชสมบัติเป็นสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 63 ตอนที่ 39 (9 มิถุนายน 2489): 4-5.

ควรบันทึกไว้ด้วยว่า การขึ้นครองราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ด้วยการเห็นชอบของรัฐสมันนั้น พระองค์เห็นว่าเป็นการแสดงให้เห็นถึงราชบัลลังก์เป็นของประชาชน ดังบทสัมภาษณ์ของพระองค์ที่ได้พระราชทานสัมภาษณ์แก่ Nimia P. Arroyo ใน พ.ศ. 2506 ว่า

“ข้าพเจ้าบอกกับลูก ๆ ของข้าพเจ้าเสมอว่า ในฐานะที่เป็นเจ้าฟ้าชายและเจ้าฟ้าหญิง พวกเขาจะไม่เหมือนกับใคร ๆ เพราะเขามีหน้าที่ต่อประชาชน ไม่ใช่สิทธิ แต่หน้าที่ เพราะฉะนั้น พวกเขาจึงต้องพยายามทำตัวของเขาให้ดีที่สุดเท่าที่พวกเขาจะสามารถทำได้ ให้มีคุณค่าสมกับศักดิ์เจ้าฟ้าเสมอ ข้าพเจ้าบอกพวกเขาว่า พวกเขาจะไม่ได้อยู่ที่นี้ ข้าพเจ้าจะไม่ได้เป็นพระเจ้าแผ่นดินถ้าปราศจากประชาชนชาวไทย เราจะเป็นหนี้ทุกสิ่งทุกอย่างต่อประชาชน เพราะว่าเราไม่เหมือนกับกษัตริย์อื่น ๆ ที่ครองราชย์สมบัติด้วยการอ้างว่าเป็นวงศ์วานของพระเจ้าผู้เป็นเจ้า หรืออ้างเทวสิทธิ์ เพราะฉะนั้น ข้าพเจ้าจึงไม่ใ้ห้ทุกครั้งที่ได้อ่านพบว่า นอกจากตำแหน่งพระเจ้าแผ่นดินของข้าพเจ้าแล้วยังมีตำแหน่งอื่น ๆ ที่เขาตั้งให้แก่ข้าพเจ้าอีกด้วย เช่น เป็นเชื้อสายของพระจันทร์ และนามต่าง ๆ อีกมาก ข้าพเจ้าเป็นเพียงพระเจ้าแผ่นดินของประเทศไทย”

“ข้าพเจ้าได้เป็นพระเจ้าแผ่นดิน ก็เพราะการลงมติเห็นชอบของรัฐสภา พวกเขาเลือกข้าพเจ้าขึ้นเป็นกษัตริย์ ถ้าหากชื่อของข้าพเจ้าได้รับการเสนอในรัฐสภา แต่พวกเขาไม่ชอบข้าพเจ้า หรือไม่รับรองเห็นชอบด้วย ข้าพเจ้าก็จะไม่ได้เป็นพระเจ้าแผ่นดิน แม้ว่าข้าพเจ้าจะปรารถนาที่จะเป็นสักเพียงใดก็ตาม ด้วยเหตุนี้ ข้าพเจ้าจึงได้บอกลูก ๆ ของข้าพเจ้าว่า เราเป็นหนี้ทุกสิ่งทุกอย่างต่อประชาชน และเรามีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ”¹²⁴

กรณีของพระบาทสมเด็จพระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เสด็จสวรรคต¹²⁵ สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราลงกรณ สยามมกุฎราชกุมาร (พระราชอิสริยยศในขณะนั้น) ไม่ได้ขึ้นครองราชสมบัติในวันดังกล่าวแต่อย่างใด ในขณะที่รัฐธรรมนูญและหลักการทางรัฐธรรมนูญบังคับให้ต้องมีการอัญเชิญให้พระราชทายาทหรือผู้มีสิทธิในราชสมบัติขึ้นทรงราชย์โดยทันทีที่ราชบัลลังก์ว่างลง ไม่ให้เกิดเป็นช่องว่างระหว่าง

¹²⁴ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช, “ราชบัลลังก์ของกษัตริย์เมืองไทยเป็นของประชาชนเสมอมา,” จุลสารหอจดหมายเหตุธรรมศาสตร์, ฉบับที่ 25, น. 11-12 (มิถุนายน 2564 - พฤษภาคม 2565).

¹²⁵ ดู ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวสวรรคต, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนพิเศษ 234 ง (13 ตุลาคม 2559): 1.

อำนาจขึ้น (interregnum) ดังคำกล่าวที่ว่า พระเจ้าอยู่หัวในพระบรมโกศเสด็จสวรรคตแล้ว ขอพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลใหม่ทรงพระเจริญ (The King is dead, Long Live the King) แต่เหตุผลที่สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราลงกรณ สยามมกุฎราชกุมารไม่ได้ขึ้นครองราชย์ในทันที เพราะพระองค์ทรงขอเวลาแสดงความเสียใจร่วมกับประชาชนทั้งประเทศไปก่อนในช่วงระยะเวลานี้¹²⁶ ซึ่งถือเป็นเรื่องแปลกใหม่ แต่หลังจากนั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภาได้รับทราบการขึ้นครองราชสมบัติของสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราลงกรณ สยามมกุฎราชกุมาร ในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2559¹²⁷ จากนั้นในวันที่ 1 ธันวาคม 2559 สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีการประกาศอัญเชิญองค์พระรัชทายาทขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์¹²⁸ และสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราลงกรณ สยามมกุฎราชกุมารได้ทรงตอบรับการขึ้นทรงราชย์นั้น¹²⁹

4.3.1.3 การสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งพระมหากษัตริย์

การสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งพระมหากษัตริย์เป็นไปได้ 2 กรณี คือ การสละราชสมบัติ และการเสด็จสวรรคต

(1) การสละราชสมบัติ

การเป็นพระมหากษัตริย์ คือการที่ได้รับภาระที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ บุคคลผู้เป็นพระมหากษัตริย์จึงไม่มีสิทธิที่จะจำหน่าย จ่าย โอน การเป็นพระมหากษัตริย์ให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดได้ ด้วยเหตุนี้ การที่บุคคลหนึ่งขึ้นครองราชสมบัติเป็นพระมหากษัตริย์แล้ว จะต้องครองราชสมบัติจนเสด็จสวรรคต และการที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติถึงกรณีการสละราชสมบัติลงไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เพื่อต้องการยกย่องเชิดชูพระมหากษัตริย์ไว้ในที่สูง เป็นที่เคารพสักการะของประชาชน และต้องการ

¹²⁶ ดู ไทยรัฐออนไลน์, “นายกฯ เผย ‘พระบรมฯ’ ตรัสขอทำพระทัยร่วมคนไทยทั้งชาติก่อนสืบราชสมบัติ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2564, จาก <https://www.thairath.co.th/content/753276>.

¹²⁷ บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 76/2559 (เป็นพิเศษ) วันอังคารที่ 29 พฤศจิกายน 2559 ณ ตึกรัฐสภา, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 133 ตอนที่ 101 ก (1 ธันวาคม 2559): 1-2.

¹²⁸ ประกาศสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เรื่อง อัญเชิญองค์พระรัชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 133 ตอนที่ 102 ก (1 ธันวาคม 2559): 1.

¹²⁹ ดู ข่าวไทยพีบีเอส, “สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ มีพระราชดำรัสตอบรับการขึ้นทรงราชย์ เป็นพระมหากษัตริย์ รัชกาลที่ 10,” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2564, จาก <https://news.thaipbs.or.th/content/258325>

ให้เป็นตำแหน่งประจำถาวรตลอดไป¹³⁰ แต่ในทางปฏิบัติก็มีการยอมรับถึงการสละราชสมบัติอยู่ ดังเช่น กรณีของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ เจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติ ที่ได้แสดงถึงความประสงค์ ในการสละราชสมบัติผ่านรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎร) ซึ่งเทียบเคียงกับกรณีการสละราชสมบัติของ พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 8 (Edward VIII) ที่การสละราชสมบัติมีผลสมบูรณ์โดยการออกพระราชบัญญัติ ประกาศพระบรมราชโองการสละราชสมบัติ (His Majesty's Declaration of Abdication Act 1936) การสละราชสมบัติเป็นการกระทำเฉพาะตัวของประมุขของรัฐเอง มิใช่การกระทำในตำแหน่ง หน้าที่ การสละราชสมบัติจึงไม่ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้รับผิดชอบ¹³¹

(2) การเสด็จสวรรคต

การสวรรคตเป็นกรณีทั่วไปที่ทำให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งพระมหากษัตริย์ สิ้นสิ้นจากตำแหน่งลงไปด้วย เพราะไม่มีบุคคลผู้ครองตำแหน่งนั้น ซึ่งเป็นกรณีโดยทั่วไป

4.3.1.4 ข้อพิจารณาพระราชอำนาจบางประการของพระมหากษัตริย์ในทาง รัฐธรรมนูญ

(1) พระมหากษัตริย์ในฐานะผู้ใช้อำนาจอธิปไตย

- ผู้ใช้อำนาจนิตินบัญญัติ คือพระราชอำนาจในการตรากฎหมาย ประกาศใช้กฎหมาย ตามคำแนะนำขององค์กรของรัฐที่ทรงอำนาจในเรื่องนั้น ๆ รวมไปถึง พระราชอำนาจในการยับยั้ง (veto) ร่างกฎหมายด้วย ในที่นี้จะเป็นการพิจารณาเฉพาะ พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายเท่านั้น หรือหากจะกล่าวโดยแคบลงไปกว่านี้คือ พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ (royal veto to bills)

พระราชอำนาจในการยับยั้งพระราชบัญญัติ คือ พระราชอำนาจของ ประมุขของรัฐ ที่ใช้ในการปฏิเสธร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภามาแล้ว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อเป็นการตรวจสอบความถูกต้อง ของฝ่ายนิติบัญญัติ และเพื่อเป็นการพิทักษ์ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ¹³² โดยรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของพระมหากษัตริย์

¹³⁰ ไพโรจน์ ชัยนาม, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 77*, น. 182.

¹³¹ ไพโรจน์ ชัยนาม, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 77*, น. 183.

¹³² ปูนเทพ ศิริบุพผะ, “พระราชอำนาจยับยั้งพระราชบัญญัติ,” (วิทยานิพนธ์ มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น. 10-13.

คือพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475¹³³ ซึ่งเป็นการวางหลักเกณฑ์เอาไว้ว่าโดยทั่วไปเมื่อสภาผู้แทนราษฎรผ่านร่างพระราชบัญญัติเป็นที่เรียบร้อยแล้วจะต้องให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย แต่หากพระมหากษัตริย์ไม่ลงพระปรมาภิไธยและได้พระราชทานคืนมายังสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรมีความประสงค์จะยืนยันร่างพระราชบัญญัตินั้น ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันซึ่งมติดียืนยันนั้นโดยคะแนนเสียงในการยืนยันมตินั้นรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดขึ้นไว้เป็นพิเศษ ฉะนั้นจึงใช้มติดียืนยันโดยใช้เสียงข้างมากธรรมดาตามหลักการทั่วไป เมื่อพระมหากษัตริย์ไม่ลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัตินั้น สภาผู้แทนราษฎรจึงมีอำนาจนำร่างพระราชบัญญัตินั้นประกาศเป็นกฎหมายได้

ในรัฐธรรมนูญฉบับ 2475 ได้บัญญัติเรื่องนี้เอาไว้เช่นกัน¹³⁴ โดยร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ลงพระปรมาภิไธยโดยพระราชทานคืนมายังสภาผู้แทนราษฎรภายใน 1 เดือนก็ดี หรือไม่ได้พระราชทานคืนมาภายใน 1 เดือนก็ดี หากสภาผู้แทนราษฎรมีความประสงค์จะยืนยันร่างพระราชบัญญัตินั้น ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันอีกครั้งหนึ่ง เมื่อยืนยันแล้ว ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ลงพระปรมาภิไธยโดยได้พระราชทานลงมาภายใน 15 วัน ก็สามารถนำร่างพระราชบัญญัตินั้นประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ แม้จะไม่มีพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ก็ตาม โดยภายใต้รัฐธรรมนูญ 2475 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยับยั้งร่างพระราชบัญญัติอยู่ 4 ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติอากรมฤตก และการรับมฤตก พ.ศ. 2476 ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมายลักษณะอาชญา (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2477 ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขวิธีพิจารณาความอาชญา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2477 และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาทหาร พ.ศ. 2476 ซึ่งร่างพระราชบัญญัติทั้ง 4 ฉบับนี้สภาผู้แทนราษฎรได้ยืนยันร่างพระราชบัญญัติทั้งหมดและได้ประกาศใช้โดยไม่มีพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ต่อมามีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2489 บทบัญญัติเรื่องพระราชอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของพระมหากษัตริย์ยังคงไว้เช่นเดิม แต่บัญญัติให้ชัดเจนในกรณีที่ต้องตีความว่าถ้าสภาผู้แทนราษฎรได้การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของพระมหากษัตริย์และให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยภายใน 15 วัน ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่พระราชทานคืนมา

¹³³ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มาตรา 8

¹³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 39

จะเป็นอย่างไรนั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเพื่อแก้ไขในส่วนตรงนี้ให้ชัดเจนว่า “ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”¹³⁵

แต่บทบัญญัติในเรื่องการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่ลงหลักปักฐานสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน คือบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ 2492¹³⁶ ในรัฐธรรมนูญ 2492 ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กฎเกณฑ์เรื่องพระราชอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติมีความเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับถัดมาได้นำกฎเกณฑ์ที่เปลี่ยนแปลงไปนี้บรรจุลงในรัฐธรรมนูญด้วย¹³⁷ โดยรัฐธรรมนูญ 2492 นั้น ได้วางหลักเกณฑ์การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของพระมหากษัตริย์เอาไว้ และมีเปลี่ยนแปลงจากเดิมขึ้น ซึ่งมีข้อสังเกตดังนี้

1) ระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าจะพระราชทานคืนมาหรือไม่พระราชทานคืนมาเป็น 90 วัน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ยาวนานกว่าที่กำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา

2) คะแนนเสียงของรัฐสภาในการโต้การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของพระมหากษัตริย์ต้องใช้คะแนนเสียงมากถึงสองในสาม ซึ่งเป็นคะแนนเสียงที่มากพอสมควร

ในแง่นี้เราจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติเรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติมีความสำคัญ เพราะการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติอาจหมายถึงการหน่วงการประกาศใช้และการหยุดยั้งเจตนาในการออกกฎหมายของผู้แทนประชาชน โดยจุดเริ่มต้นของความเปลี่ยนแปลงนี้เกิดขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ 2492 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่มีการถวายพระราชอำนาจในเรื่องการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติให้แก่พระมหากษัตริย์เพิ่มมากขึ้น เห็นได้จากจำนวนวันที่พระมหากษัตริย์อาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติและจำนวนเสียงของรัฐสภาที่โต้การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ จากความเปลี่ยนแปลงเรื่องจำนวนวันกีดหรือคะแนนเสียงที่ดีทำให้เห็นถึงการ “ลดทอน” ความสำคัญของผู้แทนประชาชนในการต่อรองกับอำนาจพระมหากษัตริย์ ในทางกลับกันทำให้เห็นถึงพระราชอำนาจของ

¹³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 21

¹³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 77

¹³⁷ ยกเว้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ที่ลดจำนวนวันที่พระมหากษัตริย์อาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติจาก 90 วันเป็น 60 วัน และคะแนนเสียงของสภาผู้แทนราษฎรในการโต้การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของพระมหากษัตริย์คือเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

พระมหากษัตริย์ที่เพิ่มมากขึ้นด้วย ผลจากการบัญญัติเรื่องพระราชอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของพระมหากษัตริย์ในรัฐธรรมนูญ 2492 นี้ ได้กลายเป็นแม่แบบให้รัฐธรรมนูญถาวรอื่น ๆ (ยกเว้นรัฐธรรมนูญ 2475 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2495) ที่ให้พระราชอำนาจไว้จนไม่มีใครบังอาจแตะต้องหรือลดทอนพระราชอำนาจลงได้จนถึงปัจจุบัน ซึ่งอาจจะทำให้เกิดข้อสงสัยตามมาในเรื่องของคุณค่าทางประชาธิปไตยผ่านบทบัญญัตินี้ได้

- ผู้ใช้อำนาจตุลาการ ในรัฐธรรมนูญมักจะบัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ใช้อำนาจอภิปราย...ทางศาล” มีประเด็นว่าการใช้อำนาจอภิปรายทางศาลนี้หมายความว่าอย่างไร

ศาลมีหน้าที่ในการพิพากษาคดี ซึ่งเป็นการอำนาจตุลาการในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ ซึ่งคำว่าในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์มีไว้เพื่อเป็นการเทิดพระเกียรติพระมหากษัตริย์ในฐานะที่พระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจอภิปรายแทนประชาชน เป็นการแสดงออกถึงอำนาจประชาชนผ่านองค์กรตุลาการ และที่สำคัญไม่ได้หมายความว่าพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของอำนาจตุลาการเอง ซึ่งต้องเป็นการตีความให้สอดคล้องกับระบบที่เป็นอยู่

ส่วนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารนั้น ผู้เขียนตั้งใจไม่กล่าวไว้ตรงนี้ เนื่องจากเรื่องดังกล่าวมีข้อพิจารณาและรายละเอียดที่ซับซ้อน จึงจะนำไปอธิบายในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์และคณะรัฐมนตรีไว้เป็นการเฉพาะ

(2) พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ

โดยทั่วไป รัฐสภาในฐานะเป็นองค์กรผู้ทรงอำนาจนิติบัญญัติ มีอำนาจหน้าที่ในการตราพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายขึ้นใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภากจะทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เมื่อร่างพระราชบัญญัติผ่านการพิจารณาของรัฐสภาคือผ่านการพิจารณาในชั้นของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ในทางแบบพิธี นายกรัฐมนตรีจะต้องนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เพราะพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา เมื่อพระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยเป็นที่เรียบร้อยแล้วจะต้องมีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อที่จะต้องรับผิดชอบในทางกฎหมายและในทางการเมืองแทนพระมหากษัตริย์ ในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญได้ถวายพระราชอำนาจให้พระมหากษัตริย์ให้มีพระราชอำนาจเกี่ยวกับการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติไว้ โดยให้เป็นดุลยพินิจโดยแท้ของพระมหากษัตริย์ กล่าวคือในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติ ไม่ว่าจะไม่ลงพระปรมาภิไธยภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ดี หรือพระราชทานคืนมายังรัฐสภาก็ดี ถือว่าเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงยับยั้ง (veto) ร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว

รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของพระมหากษัตริย์ทั้งสิ้น ส่วนรายละเอียดอาจมีความเหมือนและความแตกต่างกันไป โดยในการพิจารณาพระราชอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินี้ ผู้เขียนกำหนดประเด็นไว้ 3 ประเด็น คือ ระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ มติยืนยันร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภา และระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

(2.1) ระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของพระมหากษัตริย์

ภายหลังการพิจารณาของรัฐสภาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว นายกรัฐมนตรีจะต้องนำร่างพระราชบัญญัตินั้นให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธย ก่อนที่จะลงพระปรมาภิไธย พระมหากษัตริย์อาจพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติที่ทูลเกล้าฯ ให้พระองค์ลงพระปรมาภิไธยนั้นสมควรลงพระปรมาภิไธยหรือไม่ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์มีระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเอาไว้แตกต่างกัน โดย

- รัฐธรรมนูญ 2475 และรัฐธรรมนูญ 2489 ได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์มีระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติภายใน 1 เดือน¹³⁸

- รัฐธรรมนูญ 2475 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2495 ได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์มีระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติภายใน 60 วัน¹³⁹

- รัฐธรรมนูญ 2492 รัฐธรรมนูญ 2511 รัฐธรรมนูญ 2517 รัฐธรรมนูญ 2521 รัฐธรรมนูญ 2534 รัฐธรรมนูญ 2534 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2538 รัฐธรรมนูญ 2540 รัฐธรรมนูญ 2550 และรัฐธรรมนูญ 2560 ได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์มีระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติภายใน 90 วัน¹⁴⁰

¹³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 39 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 21

¹³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 72

¹⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 75 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 99 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 78 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 89 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามระยะเวลาที่กำหนดนี้ โดยไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยและไม่พระราชทานร่างพระราชบัญญัติกลับคืนมายังรัฐสภา เมื่อพ้นระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐสภาจะต้องประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ เราจะเห็นได้ว่าระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของพระมหากษัตริย์มีความสำคัญ เพราะการกำหนดให้มีระยะเวลาที่สั้นหรือยาวสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับสถาบันใดมากกว่ากัน กล่าวให้ถึงที่สุดคือ ถ้าให้ระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของพระมหากษัตริย์น้อย ก็เท่ากับว่าให้ความสำคัญกับรัฐสภาในฐานะองค์กรที่เป็นผู้แทนของประชาชน กล่าวคือเมื่อร่างพระราชบัญญัติใดผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ควรจะถูกประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยเร็ว ในทางกลับกัน ถ้าให้ระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก่พระมหากษัตริย์นาน ก็เท่ากับว่าให้ความสำคัญกับสถาบันพระมหากษัตริย์ค่อนข้างสูงซึ่งอาจจะดูเทียบเท่าหรือสูงกว่ารัฐสภาที่เป็นองค์กรที่เป็นผู้แทนของประชาชน

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนเห็นว่า รัฐธรรมนูญควรบัญญัติการให้เวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้มีความเหมาะสม ให้มีความสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย ที่ให้ความสำคัญกับองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนมากกว่า กล่าวคือควรบัญญัติให้พระมหากษัตริย์มีระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติพอประมาณ ไม่ใช่ระยะเวลานานมากเกินไป แต่ถึงอย่างไร การบัญญัติให้พระมหากษัตริย์มีระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในระยะเวลาที่นานอาจจะไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใด เนื่องจากพระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยเพียงในทางแบบพิธีเท่านั้น และการลงพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์จะต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งผู้ลงนามรับสนองฯ จะเป็นผู้รับผิดชอบในทางกฎหมายและในทาง การเมืองแทนพระมหากษัตริย์อยู่ดี มิเพียงเท่านั้นการบัญญัติให้พระมหากษัตริย์มีระยะเวลาในการพิจารณาที่ยาวนานอาจทำให้ถูกมองได้ว่าเป็นการประวิงการนำกฎหมายนั้น ๆ ไปประกาศใช้ได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่สมควรเกิดขึ้นอย่างยิ่งในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ

2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 94 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 94 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 151 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 146

(2.2) มติยืนยันร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภา

เมื่อนายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย และพระราชทานร่างพระราชบัญญัติคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดและไม่ได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีที่รัฐสภาต้องการยืนยันร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบจะต้องใช้คะแนนเสียงตามเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนด

- รัฐธรรมนูญ 2475 และรัฐธรรมนูญ 2489 กำหนดให้ต้องใช้คะแนนเสียงยืนยันเท่าเดิม¹⁴¹

- รัฐธรรมนูญ 2475 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2495 กำหนดให้ต้องใช้คะแนนเสียงยืนยันเกินกึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา¹⁴²

- รัฐธรรมนูญ 2492 รัฐธรรมนูญ 2511 รัฐธรรมนูญ 2517 รัฐธรรมนูญ 2521 รัฐธรรมนูญ 2534 รัฐธรรมนูญ 2534 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2538 รัฐธรรมนูญ 2540 รัฐธรรมนูญ 2550 และรัฐธรรมนูญ 2560 กำหนดให้ต้องใช้คะแนนเสียงยืนยันไม่ต่ำกว่าสองในสาม¹⁴³

การใช้คะแนนเสียงยืนยันการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของพระมหากษัตริย์เป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะยังใช้คะแนนเสียงจำนวนมากเท่าใด

¹⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 39 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 21

¹⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 72

¹⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 75 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 99 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 78 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 89 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 94 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 94 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 151 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 146

ยังหมายถึงการให้ความชอบธรรมกับการยับยั้งมากเท่านั้น ซึ่งบทบัญญัติในเรื่องนี้โดยส่วนใหญ่ใช้คะแนนมากถึงสองในสามของที่ประชุมรัฐสภาซึ่งเป็นคะแนนเสียงที่สูงมาก และด้วยเหตุที่คะแนนเสียงสูงมากเช่นนี้อาจจะเกิดขึ้นได้ยากในความเป็นจริง เมื่อเป็นเช่นนี้จึงมองได้ว่าพระมหากษัตริย์เพียงพระองค์เดียวที่มีความชอบธรรมไม่เท่ากับรัฐสภาที่เป็นผู้แทนประชาชนสามารถยับยั้งกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาในฐานะผู้แทนประชาชนได้ เพราะฉะนั้น การกำหนดให้รัฐสภายืนยันหรือได้การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของพระมหากษัตริย์ควรจะใช้คะแนนเสียงไม่มาก เพราะท้ายที่สุดหากรัฐสภาตรากฎหมายที่มีปัญหา รัฐสภาจะต้องไปรับผิดชอบในทางการเมืองเสียเอง พระมหากษัตริย์อย่างมากอาจจะทำได้เพียงการทักท้วงเพื่อความรอบคอบเท่านั้น แต่สุดท้ายต้องขึ้นอยู่กับรัฐสภาในฐานะผู้แทนประชาชน ผ่านการยืนยันของรัฐสภาที่ใช้คะแนนเสียงไม่มากเกินไป

(2.3) ระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติภายหลังการยืนยันร่างพระราชบัญญัติจากรัฐสภา

ภายหลังจากที่รัฐสภาได้หรือยืนยันร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากชั้นรัฐสภาต่อพระมหากษัตริย์แล้ว นายกรัฐมนตรีจะต้องนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยอีกครั้ง ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงไม่ลงพระปรมาภิไธย นายกรัฐมนตรีก็สามารถนำร่างพระราชบัญญัติไปประกาศเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว แต่ถึงอย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้กำหนดระยะเวลาให้พระมหากษัตริย์ใช้เวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอีกครั้งหนึ่ง หากไม่ลงพระปรมาภิไธยภายในระยะเวลาและพระราชทานลงมา จึงถือเสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว

ระยะเวลาในการพิจารณาว่าจะตัดสินใจลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญได้กำหนดระยะเวลาไว้แตกต่างกัน

- รัฐธรรมนูญ 2475 รัฐธรรมนูญ 2489 กำหนดให้มีระยะเวลาภายใน 15 วัน¹⁴⁴
- รัฐธรรมนูญ 2492 รัฐธรรมนูญ 2475 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2495 รัฐธรรมนูญ 2511 รัฐธรรมนูญ 2517 รัฐธรรมนูญ 2521 รัฐธรรมนูญ 2534 รัฐธรรมนูญ 2534 ฉบับ

¹⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 39 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 21

แก้ไขเพิ่มเติม 2538 รัฐธรรมนูญ 2540 รัฐธรรมนูญ 2550 และรัฐธรรมนูญ 2560 กำหนดให้มีระยะเวลาภายใน 30 วัน¹⁴⁵

จะเห็นได้ว่า ระยะเวลาในการตัดสินพระทัยลงพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ครั้งที่สองนั้นมีความคล้ายคลึงกันกับระยะเวลาในการตัดสินพระทัยลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติในครั้งแรก เพราะเหตุว่าการที่พระมหากษัตริย์ใช้ระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในระยะเวลาที่สั้นหรือยาวก็สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญระหว่างองค์กรพระมหากษัตริย์และองค์กรรัฐสภาที่เป็นตัวแทนประชาชนมากกว่ากัน ผู้เขียนมีความเห็นว่า ระยะเวลาในการพิจารณาในครั้งที่สองนี้ไม่ควรเป็นระยะเวลานานมาก เพราะพระมหากษัตริย์ทรงใช้ระยะเวลาในการพิจารณามาแล้วก่อนหน้านี้ และการใช้ระยะเวลาที่ยาวนานอาจถูกมองได้ว่าเป็นการประวิงเวลาก็ได้

(3) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งองค์กรที่ปรึกษาส่วนพระองค์¹⁴⁶

องค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ของไทย เดิมปรากฏอยู่ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ครั้นต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี 2475 องค์กรที่ปรึกษาก็ไม่ได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญอีก ต่อมาเมื่อมีการรัฐประหารในวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 องค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์กลับได้ปรากฏตัวขึ้นอีกครั้ง โดยใช้ชื่อว่า

¹⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 72 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 75 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 99 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 78 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 89 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 94 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 94 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 151 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 146

¹⁴⁶ วิทยานิพนธ์ที่ศึกษาคณะองคมนตรีเกี่ยวกับการเกิดขึ้นและบทวิเคราะห์ในทางกฎหมาย ดู สิทธิพร อินนิมิตร, “วิวัฒนาการและสถานะทางกฎหมายของคณะองคมนตรี,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557).

“อภิรัฐมนตรี” เป็นผู้บริหารราชการในพระองค์ และถวายคำปรึกษาแด่พระมหากษัตริย์¹⁴⁷ ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2492 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร องค์การที่ปรึกษาส่วนพระองค์เปลี่ยนไปใช้คำว่า “องคมนตรี” ซึ่งองคมนตรีนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน การจะแต่งตั้งผู้ใดให้เป็นองคมนตรีนั้น รัฐธรรมนูญทุกฉบับได้ถวายให้เป็นพระราชอำนาจตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์ รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจคัดค้านหรือเสนอแนะพระมหากษัตริย์ให้แต่งตั้งผู้ใดผู้หนึ่งให้เป็นองคมนตรีได้

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม แม้ว่าโดยหลักองคมนตรีจะมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ แต่ความพิเศษขององคมนตรีของไทยคือ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสถานะการมีองคมนตรีลงไว้ในรัฐธรรมนูญ และมีเพียงเท่านั้น องคมนตรียังมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญหลายประการบางประการเกี่ยวพันไปถึงราชการแผ่นดินด้วย ซึ่งผู้เขียนมีข้อสังเกตในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(3.1) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467

กฎหมายระเบียบเป็นกฎหมายภายในสถาบันพระมหากษัตริย์ อันเป็นการวางกฎเกณฑ์ที่สำคัญ ๆ ไว้ในราชสำนัก กฎหมายระเบียบมีหลายประเภท แต่กฎหมายระเบียบที่คณะองคมนตรีมีความเข้าไปเกี่ยวพันเป็นพิเศษ คือ กฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467¹⁴⁸ ในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2534 นั้น การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ มีการบัญญัติไว้หลายรูปแบบ ทั้งการห้ามแก้ไขเพิ่มเติม¹⁴⁹ ทั้งการแก้ไขเช่นเดียวกันกับกฎหมายธรรมดา¹⁵⁰ ทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมอย่างเดียวกันกับวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ¹⁵¹

¹⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 13

¹⁴⁸ กฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 41 (12 พฤศจิกายน 2467): 195-213.

¹⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 21 วรรคสอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 21 วรรคสอง

¹⁵⁰ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ไม่ได้มีการบัญญัติถึงข้อกำหนดเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติม

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2534 วิธีการแก้ไขกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ ได้ถูกเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ การแก้ไขเพิ่มเติมถูกกำหนดให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ ซึ่งนอกจากจะมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ 2534¹⁵² แล้ว ยังถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ 2540¹⁵³ รัฐธรรมนูญ 2550¹⁵⁴ และรัฐธรรมนูญ 2560¹⁵⁵ อีกด้วย

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ เฉพาะที่ให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะนี้ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้คณะองคมนตรีเข้ามามีความเกี่ยวข้อง คือ เมื่อพระมหากษัตริย์มีพระราชดำริที่จะแก้ไขกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ ไปในแนวทางใดแล้ว คณะองคมนตรีจะเป็นผู้จัดทำร่างกฎหมายเทียบบาลแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลเดิมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ครั้นเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงเห็นชอบและทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประธานองคมนตรีดำเนินการแจ้งประธานรัฐสภาเพื่อให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้รัฐสภาทราบ และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

เราจะเห็นได้ว่า ในแง่ของคมนตรีทำหน้าที่เป็นผู้ยกร่างตามแนวพระราชดำริ และเป็นผู้แจ้งในกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลฯ เท่านั้น ไม่ได้เป็นผู้ทรงอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลฯ แต่อย่างใด แต่ถึงกระนั้น ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าการให้องคมนตรีเข้ามามีบทบาทเช่นนี้สะท้อนให้เห็นว่า พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดผู้ที่จะมาทำหน้าที่พระมหากษัตริย์ได้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่เพิ่มสูงขึ้น กล่าวคือพระมหากษัตริย์สามารถออกกฎเกณฑ์โดยไม่ให้รัฐสภาอันเป็นผู้แทนของประชาชนเข้ามามีความเกี่ยวข้อง ซึ่งอาจจะเกิดปัญหาในความชอบธรรมทางประชาธิปไตย เพราะพระมหากษัตริย์เป็น

กฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ ไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่นนี้จึงสามารถตีความได้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลฯ สามารถกระทำได้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติธรรมดา

¹⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 22 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 25 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 20 วรรคสอง

¹⁵² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 20 วรรคสอง

¹⁵³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 22 วรรคสอง

¹⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 22 วรรคสอง

¹⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 20 วรรคสอง

ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชนชาวไทย และมีพระราชอำนาจบางอย่างที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ เช่นนี้แม้พระมหากษัตริย์จะทรงราชย์โดยการสืบราชสมบัติตามหลักการสืบสายโลหิต แต่อย่างน้อยก็ควรจะต้องมีความเกี่ยวข้องกับรัฐสภาในฐานะผู้แทนประชาชนด้วย

(3.2) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสืบราชสมบัติ

ด้วยเหตุที่พระมหากษัตริย์เป็นประมุขของรัฐ จึงทำให้ตำแหน่งพระมหากษัตริย์จะต้องมีบุคคลผู้ครองตำแหน่งอยู่ตลอดเวลาเพื่อเป็นตัวแทนในการแสดงออกซึ่งการกระทำต่างๆ ในนามของรัฐ อันเป็นไปตามหลักความต่อเนื่องของรัฐ เมื่อราชบัลลังก์ว่างลงเพราะเหตุว่าพระมหากษัตริย์พระองค์ก่อนเสด็จสวรรคตหรือสละราชสมบัติ ในรัฐที่เป็นราชอาณาจักรจึงจำเป็นที่จะต้องมีการมีบุคคลคนใหม่ขึ้นมาทำหน้าที่พระมหากษัตริย์ ซึ่งในแต่ละรัฐล้วนมีกฎเกณฑ์การขึ้นสู่ตำแหน่งพระมหากษัตริย์แตกต่างกัน สำหรับประเทศไทยนั้น การสืบราชสมบัติให้เป็นไปตามหลักสืบสายโลหิต

แต่ถึงอย่างไรก็ดี การที่สมาชิกพระราชวงศ์จะขึ้นครองราชสมบัติได้จะต้องมีกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น การให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ หรือการให้รัฐสภารับทราบไม่ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบก็ดี หรือให้รัฐสภารับทราบก็ดี รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้องค์มนตรีเข้าไปมีความเกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรในรัฐธรรมนูญ ที่มีรูปแบบเป็นสภาเดียว) ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบผู้สืบราชสันตติวงศ์ไม่ว่าพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งพระราชทายาทไว้หรือไม่ก็ตาม ซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญ 2492¹⁵⁶ รัฐธรรมนูญ 2475 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2495¹⁵⁷ รัฐธรรมนูญ 2511¹⁵⁸ รัฐธรรมนูญ 2517¹⁵⁹

¹⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 25 วรรคหนึ่ง

¹⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง และมาตรา 23 วรรคหนึ่ง

¹⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 22 วรรคหนึ่ง และมาตรา 22 วรรคหนึ่ง

¹⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 25 วรรคหนึ่ง และมาตรา 26 วรรคหนึ่ง

รัฐธรรมนูญ 2521¹⁶⁰ ในกรณีเช่นว่านี้คณะองคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ ตามกฎหมายเถยรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 รวมไปถึงกรณีของ พระราชธิดาด้วย (เฉพาะรัฐธรรมนูญ 2521)¹⁶¹ ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ

¹⁶⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 20 วรรคหนึ่ง และ มาตรา 21 วรรคหนึ่ง

¹⁶¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 **มาตรา 21** กำหนดให้คณะ องคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามมาตรา 20 ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ ในขณะที่ **มาตรา 20** กำหนดว่า การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎหมายเถยรบาลว่าด้วยการสืบราช สันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 และประกอบด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา หากไม่มีพระราชโอรส รัฐสภาอาจให้ความเห็นชอบในการให้พระราชธิดาสืบราชสันตติวงศ์ก็ได้ ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ไว้เช่นนี้ เป็นการเปิดโอกาสให้คณะองคมนตรีเสนอพระนามพระราชธิดาให้ผู้สืบราชสันตติวงศ์ เพราะล้าพังกฎหมายเถยรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 นั้น ผู้สืบราชสมบัติ จะต้องเป็นเพศชายเท่านั้น

ผู้เขียนยังมีข้อสังเกตเพิ่มเติมอีกด้วยว่า การบัญญัติไว้เช่นนี้เป็นการแก้ปัญหาที่ปรากฏ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 กล่าวคือ จริงอยู่แม้รัฐธรรมนูญบับดังกล่าว จะให้อำนาจรัฐสภาในการเห็นชอบให้พระราชธิดาสืบราชสันตติวงศ์ได้ แต่การที่รัฐสภาจะให้ ความเห็นชอบได้จะต้องเกิดจากการเสนอของคณะองคมนตรีเสียก่อน ซึ่งการเสนอพระนาม ผู้สืบราชสันตติวงศ์ของคณะองคมนตรีถูกบังคับโดยกฎหมายเถยรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ โดยในมาตรา 13 ของกฎหมายเถยรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ ห้ามสตรีหรือราชนารีเสด็จขึ้น ทรงราชย์เป็นสมเด็จพระแม่อยู่หัวบรมราชินีนาถ ผลคือทำให้คณะองคมนตรีไม่สามารถเสนอพระนาม พระราชธิดาหรือสตรีได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ แม้รัฐธรรมนูญจะเปิดโอกาสให้พระราชธิดาสืบราชสันตติวงศ์ได้ แต่ก็กลับถูกห้ามมิให้ถูกเสนอชื่อโดยบทบัญญัติของโดยกฎหมายเถยรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ นั่นเอง

ตารางเปรียบเทียบ

รัฐธรรมนูญ	การเสนอพระนามของ คณะองคมนตรี	เงื่อนไขการสืบราชสมบัติ
------------	---------------------------------	-------------------------

ในขณะที่กรณีรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบผู้สืบราชสันตติวงศ์ เพราะเหตุว่าราชบัลลังก์ว่างลงและเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้ ซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญ 2534¹⁶² รัฐธรรมนูญ 2540¹⁶³ รัฐธรรมนูญ 2550¹⁶⁴ และรัฐธรรมนูญ 2560¹⁶⁵ ในกรณีเช่นว่านี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะองคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ ซึ่งอาจจะเป็นผู้มีสิทธิในกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 และพระราชธิดา¹⁶⁶ ก็ได้ โดยเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาเพื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบ

รัฐธรรมนูญ แห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517	มาตรา 26 ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลง ให้คณะองคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ <u>ตามกฎหมายมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467</u> ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ...	มาตรา 25 การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎหมายมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 และประกอบด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา หากไม่มีพระราชโอรส รัฐสภาอาจให้ความเห็นชอบในการให้พระราชธิดาสืบราชสันตติวงศ์ก็ได้...
รัฐธรรมนูญ แห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521	มาตรา 21 ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลง ให้คณะองคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ <u>ตามมาตรา 20</u> ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ...	มาตรา 20 การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎหมายมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 และประกอบด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา หากไม่มีพระราชโอรส รัฐสภาอาจให้ความเห็นชอบในการให้พระราชธิดาสืบราชสันตติวงศ์ก็ได้...

¹⁶² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 21 วรรคสอง

¹⁶³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 23 วรรคสอง

¹⁶⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 23 วรรคสอง

¹⁶⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 21 วรรคสอง

¹⁶⁶ มีปัญหาว่า “พระราชธิดา” หมายถึงผู้ใด ผู้เขียนเห็นว่าพระราชธิดาน่าจะหมายถึงเฉพาะพระราชธิดาของพระมหากษัตริย์ผู้ที่เสด็จสวรรคตหรือสละราชบัลลังก์ไปเท่านั้น ไม่รวมถึงสตรี

เราจะเห็นได้ว่า ในกรณีนี้องคมนตรีทำหน้าที่ในการเชื่อมต่อเพื่อให้พระมหากษัตริย์มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย เพราะต้องเสนอให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งการให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบนั้นนับว่าเป็นความชอบธรรมตามหลักในทางประชาธิปไตยแล้ว แต่ถึงอย่างไรก็มีข้อพิจารณาประการหนึ่งว่า การกำหนดให้ “คณะองคมนตรี” เสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ให้รัฐสภา (บางฉบับผ่านคณะรัฐมนตรีก่อนเข้าสู่รัฐสภา) ให้ความเห็นชอบเช่นนี้ มีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร เพราะรัฐสภาต้องอนุมัติตามพระนามที่มีการเสนอมา ไม่สามารถให้ความเห็นชอบบุคคลอื่นได้ ผู้เขียนเห็นว่ายังมีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยตลอดสาย กล่าวคือ คณะองคมนตรีที่มาจากการแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์พระองค์ก่อน ไม่ได้มีความยึดโยงกับผู้แทนประชาชน สามารถกำหนดเจาะจงบุคคลที่จะเป็นพระมหากษัตริย์ต่อไปในอนาคตด้วย ยิ่งเฉพาะในรัฐธรรมนูญ 2534 รัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 ที่พระมหากษัตริย์ไม่ได้ทรงแต่งตั้งพระราชทายาทเอาไว้ คณะองคมนตรีจึงย่อมมีดุลยพินิจที่จะเลือกสรรบุคคลใดตามที่เห็นสมควรได้ (แต่ภายในกรอบของกฎหมายที่ยกร่างว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์)¹⁶⁷ ซึ่งอาจจะมีปัญหาเรื่องความชอบธรรมทางประชาธิปไตยขึ้นมาได้

(3.3) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ประมุขของรัฐได้ ย่อมต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักความต่อเนื่องของรัฐ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้องคมนตรีมีความเกี่ยวข้องกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ดังต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะองคมนตรีทำหน้าที่เสนอผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพื่อให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ ได้แก่กรณีดังต่อไปนี้

ผู้อื่น ไม่ว่าจะเป็นพระเชษฐภคินี (พี่สาว) พระขนิษฐา (น้องสาว) ของพระมหากษัตริย์พระองค์เดิม กรณีนี้จึงไม่อาจจะตีความเกินเลยไปมากกว่าถ้อยคำที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้

¹⁶⁷ มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่า การเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ แม้จะเป็นการเสนอให้คณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาเพื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบ แต่คณะรัฐมนตรีไม่อาจเป็นผู้เสนอพระนามได้ เพราะอำนาจในการเสนอพระนามอยู่ที่คณะองคมนตรี การกำหนดให้ผ่านคณะรัฐมนตรี เป็นเพียงเพื่อให้คณะรัฐมนตรีนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเท่านั้น

- กรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้¹⁶⁸

- กรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะหรือเพราะเหตุอื่น¹⁶⁹

เหตุผลที่ให้คณะองคมนตรีทำหน้าที่เสนอผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพื่อให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบมาจากการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญในเวลานั้นเห็นว่ารัฐสภาเป็นสภากลางเมืองจึงไม่ควรให้มีอำนาจในการในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยลำพัง เพราะถ้ายอมให้สภาทำเช่นนั้น ก็อาจเกิดการช่วงชิงกันหรืออาจเลือกหัวหน้าพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งหรือบุคคลใด ๆ มาเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ได้ อันจะทำให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขาดความเป็นกลาง ส่วนคณะองคมนตรีนั้นโดยเหตุที่อยู่ใกล้ชิดและติดต่อกับพระมหากษัตริย์โดยตรง จึงเป็นผู้ทราบดีว่าบุคคลใดมีความซื่อสัตย์ต่อราชบัลลังก์และสมควรได้รับการแต่งตั้ง¹⁷⁰

¹⁶⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 19 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 17 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 18 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 21 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 16 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 16 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 18 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 18 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 16

¹⁶⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 20 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 18 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 19 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 22 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 17 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 17 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 19 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 19 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 17

¹⁷⁰ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 7/2491, 26 กรกฎาคม 2491: 310-312, 320.

สำหรับกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพลางก่อน หรือปฏิบัติหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวได้แก่กรณีดังต่อไปนี้

- กรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เพราะเหตุว่าพระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ หรือพระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ หรือเพราะเหตุอื่น ในกรณีเช่นนี้ประธานองคมนตรีจะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพลางก่อน¹⁷¹

- กรณีที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้ง เพราะเหตุว่าพระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ หรือพระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ หรือเพราะเหตุอื่น ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ในกรณีเช่นนี้ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวไปพลางก่อน¹⁷²

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มีความพิเศษต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่นคือ ไม่ว่าจะไม่มีผู้สำเร็จ

¹⁷¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 20 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 23 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 18 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 18 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 20 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 20 วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 18 วรรคหนึ่ง

¹⁷² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 21 วรรคสาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 20 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 23 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 18 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 18 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 20 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 20 วรรคสอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 18 วรรคสอง

ราชการแทนพระองค์ เพราะเหตุว่าพระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เพราะพระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ก็ดี หรือพระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะก็ดี หรือเพราะเหตุอื่นก็ดี ในกรณีเช่นนี้ประธานองคมนตรีจะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพลางก่อน หรือกรณีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเพราะเหตุว่าพระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ หรือพระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะหรือเพราะเหตุอื่น ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง กรณีเช่นนี้ประธานองคมนตรีจะเป็นผู้ทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราว

- ในระหว่างที่ยังไม่มีประกาศอัญเชิญองค์พระรัชทายาท หรือองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ ถ้าได้มีการแต่งตั้งผู้ใดเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ ก็ให้ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพลางก่อน แต่ถ้าไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ดังกล่าวนี้ ก็ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพลางก่อน¹⁷³ หรือกรณีที่ยังไม่มีประกาศองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพลางก่อน แต่ในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงในระหว่างที่ได้แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ หรือระหว่างเวลาที่ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ก็ให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น ๆ แล้วแต่กรณี เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อไป ทั้งนี้จนกว่าจะได้ประกาศองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ แต่กรณีที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งไว้และเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อไปไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราว¹⁷⁴ หรือกรณีที่ยังไม่มีประกาศอัญเชิญองค์พระรัชทายาท หรือองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ ให้ประธาน

¹⁷³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 25 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 23 วรรคสอง

¹⁷⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 23 วรรคสองและวรรคสาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 26 วรรคสองและวรรคสาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 21 วรรคสองและวรรคสาม

องคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพลางก่อน แต่ในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงในระหว่างที่ได้แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ หรือระหว่างเวลาที่ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น ๆ แล้วแต่กรณี เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อไป ทั้งนี้ จนกว่าจะได้ประกาศอัญเชิญองค์พระราชทายาทหรือองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์¹⁷⁵

เราจะเห็นได้ว่า ในกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะองคมนตรีทำหน้าที่เสนอผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพื่อให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบนั้น เหมือนกับที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์ไว้ข้างต้นเกี่ยวกับเรื่องความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย แต่ผู้เขียนมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าการเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีความสำคัญอย่างยิ่งโดยเฉพาะในรัฐที่เป็นราชอาณาจักรอำนาจหน้าที่ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เทียบเท่ากับอำนาจหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ เช่นนี้ เราต้องการความชอบธรรมของพระมหากษัตริย์ฉันใด เราก็ต้องการความชอบธรรมจากผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ฉันนั้น แต่การให้คณะองคมนตรีทำหน้าที่เสนอผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นี้ ทำให้มีปัญหาในเรื่องความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย เพราะคณะองคมนตรีมาจากการแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์ หากมีความเกี่ยวข้องกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ ประกอบกับการให้คณะองคมนตรีเสนอผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ หากได้มีกฎเกณฑ์จำกัดการใช้อำนาจดังเช่นการเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติไม่ เพราะการเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ต้องเป็นไปตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 เท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเท่ากับรัฐธรรมนูญให้ “ดุลยพินิจ” อย่างอิสระแก่คณะองคมนตรีในการเลือกผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือคณะองคมนตรีเป็นผู้มีอำนาจสิทธิขาดในการกำหนดตัวบุคคลให้ทำหน้าที่เสมือนพระมหากษัตริย์ในการเป็นประมุขของประเทศ จึงทำให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขาดความชอบธรรมอย่างที่เราควรจะเป็น ประกอบกับการให้คณะองคมนตรีซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันพระมหากษัตริย์เสนอบุคคลผู้สมควรเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เช่นนี้อาจทำให้กระทบกระเทือนถึงพระเกียรติของพระมหากษัตริย์ได้ กล่าวคือ รัฐสภาย่อมมีสิทธิ

¹⁷⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 22 วรรคหนึ่งและวรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 24 วรรคหนึ่งและวรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 24 วรรคหนึ่งและวรรคสอง และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 22 วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ในการอภิปรายแสดงความคิดเห็นถึงบุคคลที่อาจจะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หากผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือขาดความเหมาะสม ย่อมอาจมีการอภิปรายพาดพิงคณะองคมนตรีในฐานะผู้เสนอซึ่งอาจจะเกี่ยวโยงถึงสถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะที่มีองคมนตรีเป็นส่วนหนึ่งด้วย หรือแม้แต่กรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบต่อผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามที่คณะองคมนตรีเสนอ เช่นนี้ย่อมนำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างรัฐสภากับคณะองคมนตรี ซึ่งอาจกระทบกระเทือนถึงสถาบันพระมหากษัตริย์ที่มีองคมนตรีเป็นส่วนหนึ่งด้วย ปัญหานี้อาจจะแก้ไขได้โดยการไม่ให้สถาบันพระมหากษัตริย์เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการสรรหาผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แต่ให้คณะรัฐมนตรีและรัฐสภามีอำนาจในการสรรหาและแต่งตั้ง ซึ่งหนทางนี้นอกจากจะเป็นการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่อาจมีขึ้นแล้ว ยังสอดคล้องกับความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยด้วย

นอกจากนี้ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพลางก่อน หรือปฏิบัติหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวนั้นก็สามารถวิเคราะห์ได้เช่นเดียวกันว่า ด้วยเหตุที่ประธานองคมนตรีมาจากการการเลือกของพระมหากษัตริย์ที่เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย ประกอบกับการทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของประธานองคมนตรีเป็นไปโดยอัตโนมัติโดยผลของรัฐธรรมนูญ ไม่ได้เกิดจากการคัดเลือกหรือการให้ความเห็นชอบของรัฐสภาแต่อย่างใด เช่นนี้จึงเท่ากับว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราว หรือผู้ปฏิบัติหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราว แล้วแต่กรณี ขาดความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย

(3.4) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งวุฒิสภา

วุฒิสภาเป็นสภาที่สองที่เกิดขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ 2489 โดยใช้ชื่อเรียกว่า “พฤฒสภา” ต่อมาในรัฐธรรมนูญ 2492 ตลอดถึงรัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับกำหนดให้มีวุฒิสภา ซึ่งในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับล้วนมีที่มาของวุฒิสภาแตกต่างกันไป

แต่รัฐธรรมนูญที่มีความเกี่ยวกับการตั้งวุฒิสภาและมีความเกี่ยวข้องกับองคมนตรี คือ รัฐธรรมนูญ 2492¹⁷⁶ และรัฐธรรมนูญ 2517¹⁷⁷ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญเพียงสองฉบับที่

¹⁷⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 82 วรรคสอง

¹⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 107 วรรคสอง

ต่อมามีการแก้ไขโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2518 เปลี่ยนจาก “ประธานองคมนตรี” เป็น “นายกรัฐมนตรี” เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

กำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา
วุฒิสภาในรัฐธรรมนูญ 2492 ประกอบด้วยสมาชิกมีจำนวนหนึ่งร้อยคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือก
และแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน และมีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์
ซึ่งทรงพระราชดำริเห็นว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ
อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน¹⁷⁸ ในขณะที่วุฒิสภาในรัฐธรรมนูญ 2517 นั้น
ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ
ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน¹⁷⁹

โดยในเรื่องนี้ หยุต แสงอุทัย เลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2492
ได้อธิบายถึงเหตุผลของการให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง
สมาชิกวุฒิสภาไว้ว่า เป็นการไม่ให้อวุฒิสภาเข้ามาพัวพันกับพรรคการเมืองในปัจจุบันเพื่อให้เกิด
ความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ ดังคำอธิบายในหนังสือ คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ
(รัฐธรรมนูญ 2492) ซึ่งพิมพ์เมื่อปี 2493 ว่า

“การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนาม
รับสนองพระบรมราชโองการซึ่งแตกต่างกับกรณีปกติซึ่งรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนอง
พระบรมราชโองการนั้น ก็เพื่อจะไม่ให้การแต่งตั้งวุฒิสภาพัวพันกับพรรคการเมืองในปัจจุบัน
เพราะถ้าจะให้นายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ นายกรัฐมนตรีอาจถวายนโยบาย
ให้เลือกสมาชิกพรรคการเมืองที่สนับสนุนนายกรัฐมนตรีนั้น โอกาสของผู้เชี่ยวชาญที่จะได้รับ
พระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งย่อมจะน้อยลง ทั้งนี้ทำให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งมี
ความคิดเห็นอย่างเดียวกับพรรคการเมืองที่สนับสนุนรัฐบาลในขณะนั้น ความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ
ที่จะให้อวุฒิสภาให้ความเห็นทั่วทั้งหรือเสนอแนะสภาผู้แทนย่อมจะไม่เป็นผล โดยเหตุนี้รัฐธรรมนูญ
จึงกำหนดให้ประธานองคมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้
ดุลยพินิจอย่างเต็มที่”¹⁸⁰

จากคำอธิบายนี้เราจะเห็นได้ว่า ในการแต่งตั้งวุฒิสภาตาม
รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าวนี้เป็นเรื่องระหว่างพระมหากษัตริย์และองคมนตรี เพราะในทาง

¹⁷⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 82 วรรคหนึ่ง

¹⁷⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 107 วรรคหนึ่ง

¹⁸⁰ หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, (พระนคร: ประชาชนิตี,
2493), น. 216.

ปฏิบัติแล้วองคมนตรีจะเสนอรายชื่อบุคคลผู้สมควรให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา แล้วทูลเกล้าฯ ถวายให้พระมหากษัตริย์โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง แต่ไม่ว่าอย่างไรก็ตาม พระมหากษัตริย์อาจทรงปฏิเสธรายชื่อที่องคมนตรีทูลเกล้าฯ เสนอมาได้ เพราะอำนาจโดยเด็ดขาดในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นของพระมหากษัตริย์ ประกอบกับรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามคำแนะนำขององคมนตรี

จากข้อกำหนดนี้จึงหมายความว่า รัฐธรรมนูญให้พระมหากษัตริย์ใช้อำนาจในทางการเมืองด้วยพระองค์เอง เพราะพระมหากษัตริย์จะต้องเลือกและแต่งตั้งบุคคลผู้สมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภา แม้จะเป็นไปตามกรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนดในเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามแล้วก็ตาม แต่ยังถือว่าเป็นกรณีการใช้อำนาจในทางการเมืองโดยตรงของพระมหากษัตริย์อยู่ดี เพราะเหตุว่าวุฒิสภาเป็นองค์กรทางการเมือง เราไม่สามารถปฏิเสธความเป็นการเมืองในวุฒิสภาได้ แม้จะมีการอ้างว่าเป็นการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เพื่อความเป็นกลางทางการเมือง แต่การใช้พระราชอำนาจเช่นนี้ย่อมมีความเป็นไปได้ว่า เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงเลือกผู้ใดเป็นสมาชิกวุฒิสภา เท่ากับว่าพระองค์ใช้อำนาจโดยอิงกับแนวพระราชดำริหรือฐานความคิดในทางการเมืองของพระองค์ การเลือกผู้ใดก็ย่อมจะสื่อถึงพระราชดำริในทางการเมืองได้ ซึ่งส่งผลต่อความไม่เป็นกลางหรือการเลือกข้างในทางการเมืองได้ มิเพียงเท่านั้น หากสมาชิกวุฒิสภาที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกนั้นประพฤติชั่วหรือประพฤติตัวไม่เหมาะสมในทางการเมืองแล้ว ย่อมนำมาสู่ข้อครหาและความเสื่อมเสียแก่พระเกียรติพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเลือกสมาชิกวุฒิสภาเข้ามาการที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเช่นนี้เท่ากับเป็นการบังคับให้พระมหากษัตริย์ไม่ทรงพ้นไปจากการเมือง ให้ทรงเข้ามาพัวพันในทางการเมือง และให้ทรงแสดงออกถึงความไม่เป็นกลางในทางการเมือง อันเป็นการขัดต่อสถานะของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาที่ทรงพ้นไปจากการเมืองแล้ว

แต่ถึงอย่างไร อาจมีผู้พยายามอธิบายว่าพระมหากษัตริย์แม้จะใช้พระราชอำนาจในการเลือกและแต่งตั้งวุฒิสภา แต่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการที่จะรับไปซึ่งความรับผิดชอบของพระมหากษัตริย์ทั้งปวงตามหลัก The King can do no wrong นั้นเอง แต่ถึงอย่างไรก็สามารถมีข้อโต้แย้งได้เช่นกันคือ

1) ประธานองคมนตรีนี้อาจถูกมองได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันพระมหากษัตริย์เพราะมีการบัญญัติไว้ในหมวดเดียวกัน ประกอบกับพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งองคมนตรีได้ตามพระราชอัธยาศัย เช่นนี้การเลือกและการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจึงถูกมองได้ว่าเป็นสิ่งที่พระมหากษัตริย์กระทำเองอยู่ดี

2) ตามหลักของการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ หรือการลงนามกำกับลายพระปรมาภิไธย (countersign) ส่วนหนึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ที่ลงนาม รับสนองพระบรมราชโองการนั้นรับไปซึ่งความรับผิดชอบทั้งปวงไม่ว่าจะเป็นในทางกฎหมาย หรือ ในทางการเมือง ซึ่งในกรณีคือรับผิดชอบทั้งปวงในเรื่องการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ถ้าเกิดกรณีที่ทำให้ประธานองคมนตรีต้องผิดในทางการเมืองขึ้นมา ประธานองคมนตรีจะรับผิดชอบอย่างไร แน่นอนว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติถึงกรณีที่ประธานองคมนตรีต้องรับผิดชอบในทางการเมืองเอาไว้ ด้วยเหตุนี้ สภาจึงไม่สามารถลงมติให้ประธานองคมนตรีออกจากตำแหน่ง หรือไม่สามารถอภิปราย หรือไม่สามารถตั้งกระทู้ถาม ประธานองคมนตรีได้ ซึ่งต่างจากกรณีของการกำหนดให้รัฐมนตรีเป็น ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เมื่อมีความรับผิดชอบขึ้นมา ในรัฐธรรมนูญก็มีกระบวนการที่ทำให้ รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภา ให้สภาตรวจสอบการกระทำของรัฐมนตรีได้

เมื่อเป็นเช่นนี้ การกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับ สอนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา แม้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะมีความมุ่งหวังให้วุฒิสภามี ความเป็นกลางทางการเมือง ไม่เป็นกลุ่มเดียวกับผู้มีอำนาจในทางการเมืองในเวลานั้นก็ตาม แต่พอที่สุดแล้ว การให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งวุฒิสภาและให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนอง พระบรมราชโองการจึงเกิดปัญหาในทางกฎหมายหลายประการตามมา ซึ่งอาจจะไม่เป็นผลดีต่อ ระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นกลางและพ้นไปจากการเมือง

เราจะเห็นได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้องคมนตรีซึ่งล้าพัง การให้คำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์อาจจะไม่มีปัญหามากนัก แต่การกำหนดให้องคมนตรีเป็นผู้มี อำนาจหน้าที่โดยเฉพาะในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งสอดคล้องกับ ไพโรจน์ ชัยนาม ที่กล่าวถึงผลเสียของการให้องคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ไว้ที่น่าสนใจว่า

“การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้น ในระบอบ การปกครองโดยรัฐสภาถือว่า เป็นการแสดงความรับผิดชอบของผู้ลงนามแทนพระมหากษัตริย์ สำหรับในกรณีต่าง ๆ ซึ่งองคมนตรีในประเทศไทยเราเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้น มีบางท่านอธิบายว่า เป็นการลงนามโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น คือรัฐธรรมนูญบังคับให้ ต้องลงนามเสมอไป หาเป็นการถูกต้องไม่ เพราะถ้าเช่นนั้นแล้ว การปกครองโดยระบอบรัฐสภา (Régime Parlementaire) ก็ไม่มีประโยชน์อันใด เนื่องจากคณะรัฐมนตรีซึ่งควรจะเป็นผู้รับผิดชอบ แทนพระมหากษัตริย์ได้พ้นจากความรับผิดชอบเสียแล้ว และดังนี้ ผลร้ายจะตกแก่ประมุข ของประเทศ เพราะจะต้องกลายเป็นผู้รับผิดชอบไป ซึ่งในระบอบการปกครองโดยรัฐสภานี้ถือว่า ประมุขของประเทศไม่ต้องรับผิดชอบในราชการแผ่นดินโดยเด็ดขาด ความรับผิดชอบไปตกอยู่กับ

คณะรัฐมนตรีของพระองค์ ซึ่งรัฐสภาจะเป็นผู้ควบคุม การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เป็นการสกัดกั้นมิให้ความรับผิดชอบในทางการเมืองกระทบกระเทือนถึงพระมหากษัตริย์ได้ ฉะนั้น การที่ให้องคมมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจึงอาจมีผลเสียในทางอื่น ๆ ได้หลายทาง เพราะองคมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา...¹⁸¹

ปัญหาซึ่งอาจจะนำมาพิจารณาต่อไปคือ ถ้าเป็นเช่นนี้รัฐธรรมนูญ ควรกำหนดให้มืองมนตรีหรือไม่

1) กรณีที่เห็นว่าสมควรมืองมนตรี อาจมองว่าองคมนตรี ต่างจากรัฐมนตรี เพราะเหตุว่ารัฐมนตรีเป็นฝ่ายการเมืองซึ่งขึ้นอยู่กับการเลือกตั้งของประชาชน ในขณะที่องคมนตรีซึ่งพระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัย เป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัย จึงย่อมที่จะสามารถกระทำการต่าง ๆ อันมีความเกี่ยวเนื่องกับพระมหากษัตริย์ได้ ประกอบกับ พระมหากษัตริย์ของประเทศไทยยังมีพระราชอำนาจบางประการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้อยู่ เช่น พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ ในขณะที่อังกฤษพระมหากษัตริย์จะไม่ยับยั้งร่าง พระราชบัญญัติอันมาจากธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (constitutional convention) ของอังกฤษ ซึ่งต่างจากประเทศไทยที่ยังมีพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นี้อยู่ ในแง่หนึ่งการมีพระราชอำนาจนี้ คือการมอบบทบาทของการเป็นผู้พิทักษ์ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญให้แก่พระมหากษัตริย์ แต่การใช้พระราชอำนาจนี้ถ้าหากเห็นว่าต้องมีบุคคลหรือคณะบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถมาให้ คำแนะนำก็ย่อมมีความสมเหตุสมผลที่จะมืองมนตรีได้ แต่ทั้งนี้หากเลือกที่จะมืองมนตรีก็จะต้องมีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย คืออย่างน้อยต้องผ่านการรับรู้จากผู้แทนปวงชน เช่น ผ่านการให้ความเห็นชอบของรัฐสภา เพราะในแง่นี้ย่อมมีความแตกต่างกันกับการให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานองคมนตรี การที่ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองฯ ไม่อาจถือได้ว่าเป็นเจตจำนงของรัฐสภาในฐานะผู้แทนของปวงชนได้ เพราะเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญ บังคับให้ประธานรัฐสภาลงนามฯ เพื่อรับรองความถูกต้องของพระปรมาภิไธย ประกอบกับอำนาจที่แท้จริงในการเลือกและแต่งตั้งประธานองคมนตรีเป็นของพระมหากษัตริย์ รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจประธานรัฐสภาในการเสนอแนะพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งประธานองคมนตรีได้

- กรณีที่เห็นสมควรว่าองคมนตรีไม่ควรมิบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะองคมนตรีเป็นมรดกของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งมีรากฐานมาจากอภิรัฐมนตรี ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์และการรัฐประหารในปี 2490 หากพระมหากษัตริย์ต้องการที่จะปรึกษา

¹⁸¹ ไพโรจน์ ชัยนาม, *อ้าวแล้ว เจริญรทที่ 77*, น. 135.

อันเกี่ยวกับราชกิจหรือสิ่งที่ควรกระทำในฐานะประมุขของรัฐ พระมหากษัตริย์ก็สามารถปรึกษาคณะรัฐมนตรีของพระองค์ได้อยู่แล้ว ดังที่ หยุต แสงอุทัย กล่าวไว้ว่า “ถ้าจะกล่าวตามหลักประชาธิปไตยโดยเคร่งครัดแล้ว พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยไม่ควรจะปรึกษาผู้ใดอื่นในปัญหาเกี่ยวกับราชการแผ่นดินนอกจากคณะรัฐมนตรีของพระองค์ เว้นแต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง พระมหากษัตริย์จึงอาจทรงปรึกษากับบุคคลใด ๆ ถึงการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ได้”¹⁸² อีกทั้งอำนาจหน้าที่ขององคมนตรีซึ่งมีในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ นั้นสามารถให้องค์กรของรัฐอื่นที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยใช้อำนาจดังกล่าวนั้นได้ องคมนตรีจึงไม่สมควรมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด แต่ทั้งนี้ก็ได้เป็นการตัดโอกาสที่พระมหากษัตริย์จะทำการปรึกษากับบุคคลอื่นที่เป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยได้¹⁸³

ดังนั้น องคมนตรีสมควรมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่เป็นเรื่องที่จะต้องมีการถกเถียงต่อไปและต้องหาฉันทามติร่วมกัน แต่แน่นอนว่าพระมหากษัตริย์ย่อมต้องมีผู้ถวายคำปรึกษาเพราะแม้พระมหากษัตริย์จะใช้อำนาจอธิปไตยผ่านองค์กรของรัฐต่าง ๆ ในทางรูปแบบก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญก็ยังมีถวายพระราชอำนาจบางประการแก่พระมหากษัตริย์ไว้ เช่น พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ หรือแม้กระทั่งบทบาทของพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐ สัญลักษณ์แห่งรัฐ และศูนย์รวมใจประชาชน หรือแม้กระทั่งบทบาทของประมุขของรัฐในยามวิกฤติซึ่งจะต้องมีผู้มีความรู้ความสามารถเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยถวายคำแนะนำ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้มีองค์กรที่ปรึกษาไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่อย่างไร แต่ไม่ว่ารัฐธรรมนูญ

¹⁸² หยุต แสงอุทัย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 86, น. 49.

¹⁸³ สุพจน์ ด้านตระกูล เห็นว่า “องคมนตรีคือสัญลักษณ์ของระบบเผด็จการสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และองคมนตรีลอยตัวไม่ต้องรับผิดชอบกับใคร แต่ทำภารกิจได้เยอะเยอะตรงกันข้ามกับนายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อประชาชน เดียวนี้องคมนตรีเป็นที่ปรึกษาของในหลวงแต่กลับไม่มีความรับผิดชอบต่ออะไรเลย นี่คือสัญลักษณ์ของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เพราะฉะนั้นถ้าตราบดียังมีองคมนตรีก็เลยมีความพยายามดึงข้างบนลงมาให้เกี่ยวข้องกับการเมืองและผลของมันก็จะเป็นอย่างที่คุณพโยม จุลานนท์ ว่าไว้ในฝรั่งเศสจาก ค.ศ. 1789 ต่อสู้กันมาระหว่างเก่ากับใหม่จนถึง ค.ศ. 1871 เป็นเวลาถึง 82 ปี ของเราต้องคอยดูต่อไปข้างหน้า” อ้างจาก สุพจน์ ด้านตระกูล, ข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ และพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ฉบับ 27 มิถุนายน 2475, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันปรีดี พนมยงค์, 2550), น. 52.

จะกำหนดอย่างไรไว้ ในทุกกรณีของการกำหนดจะต้องมีความชอบธรรม มีความสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย และมีความเชื่อมโยงกลับไปหาประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วย

(4) ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์¹⁸⁴

ในสถาบันการเมืองของรัฐ เป็นสถาบันที่ไม่มีชีวิตจิตใจ แต่หากจะต้องมีบุคคลซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาเป็นผู้ครองตำแหน่งเพื่อให้สถาบันเหล่านั้นแสดงออกถึงบทบาทตามอำนาจหน้าที่ได้ หากบุคคลผู้ครองตำแหน่งไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ระบบกฎหมายจะต้องมีกฎเกณฑ์ให้ผู้อื่นมาใช้อำนาจแทน เช่น การรักษาการ การปฏิบัติหน้าที่แทน ฯลฯ สถาบันพระมหากษัตริย์ก็เช่นเดียวกัน ที่จะต้องมีบุคคลผู้ครองอยู่ตำแหน่งตลอดเวลา อันเป็นไปเพื่อความต่อเนื่องของตำแหน่ง

ในสถาบันพระมหากษัตริย์นั้น หากมีเหตุดังต่อไปนี้อย่างใดอย่างหนึ่ง ได้แก่ (1) พระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือ (2) จะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ตาม พระมหากษัตริย์จะต้องมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นมา ซึ่งรัฐธรรมนูญโดยส่วนใหญ่มักกำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพียงบุคคลเดียว ยกเว้นแต่รัฐธรรมนูญ 2475 และรัฐธรรมนูญ 2489 ที่กำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะมีคนเดียวหรือจะมีหลายคนเป็นคณะก็ได้¹⁸⁵

แต่สิ่งที่ถือว่าเป็นประเด็นปัญหาคือ ภายหลังการหลังจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ จะต้องมีการให้ความเห็นชอบจากรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีสภาเดียว) หรือไม่ พบว่าการที่พระมหากษัตริย์ตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามรัฐธรรมนูญ 2475 รัฐธรรมนูญ 2489 รัฐธรรมนูญ 2492 รัฐธรรมนูญ 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 รัฐธรรมนูญ 2511 รัฐธรรมนูญ 2517 และรัฐธรรมนูญ 2521 จะต้องมีการให้รัฐสภาให้

¹⁸⁴ วิทยานิพนธ์ที่ศึกษาผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในแง่มุมกฎหมายและประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญโดยละเอียด ดู อนุชา อชิรเสนา, “ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559). โดยวิทยานิพนธ์เล่มนี้ได้รับรางวัลวิทยานิพนธ์ดีเด่นของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ด้วย

¹⁸⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 10 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 10

ความเห็นชอบ¹⁸⁶ ในขณะที่รัฐธรรมนูญ 2534 รัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการหรือเป็นผู้รับการทราบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เท่านั้น¹⁸⁷

การให้อำนาจพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และให้รัฐสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบเป็นความเหมาะสมเหตุผล (rational) ในทางตรรกะของการมีประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เนื่องจากทำให้เกิดความเชื่อมโยงกับประชาชนผ่านผู้แทนของประชาชนที่ให้ความเห็นชอบ แต่สิ่งที่ปัญหาคือ การให้พระมหากษัตริย์มีอำนาจเด็ดขาดในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และรัฐสภาโดยประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือประธานรัฐสภาเป็นผู้รับทราบการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เท่านั้น ไม่ได้มีอำนาจในการเสนอแนะพระมหากษัตริย์ให้ตั้งผู้สำเร็จราชการแต่อย่างใด โดยเหตุผลของเรื่องคือคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเกรงว่าจะเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐสภาในกรณีที่รัฐสภาลงมติไม่ให้ความเห็นชอบกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่พระมหากษัตริย์เป็นผู้เสนอ¹⁸⁸ จึงแก้ปัญหามาโดยการทำให้รัฐสภาโดยประธานรัฐสภารับทราบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยพระมหากษัตริย์เท่านั้น จริงอยู่ปัญหานี้เป็นปัญหาที่มีความสำคัญ แต่การจะแก้ไขปัญหาโดยการให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาดในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยลำพัง อาจจะทำให้เกิดปัญหาในความชอบธรรมทางประชาธิปไตยตามมา เพราะผู้ที่ใช้อำนาจในฐานะประมุขของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐที่เป็นประชาธิปไตยควรจะต้องเกิด

¹⁸⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 10 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 10 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 19 วรคสาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 17 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 18 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 21 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 16

¹⁸⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 16 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 18 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 18

¹⁸⁸ ดู อนุชา อชิรเสนา, “ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), น. 251-260.

จากเจตจำนงของประชาชนซึ่งอย่างน้อยผ่านผู้แทนปวงชน อันจะทำให้เกิดความชอบธรรมตามมา แต่ถึงอย่างไรก็ตาม หากจะแก้ปัญหาคความขัดแย้งกับพระมหากษัตริย์ รัฐธรรมนูญอาจจะไม่จำเป็นที่จะต้องบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทำหน้าที่ในการเสนอผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพื่อให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบแต่อย่างใด อาจจะใช้วิธีการอื่น เช่น การให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคลผู้สมควรทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพื่อให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ

เราอาจพอสรุปและให้ข้อสังเกตถึงสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้ว่า อำนาจของพระมหากษัตริย์จะมีมากหรือน้อยจะต้องพิจารณาจากตัวบทกฎหมาย และบริบททางการเมืองประกอบกัน ซึ่งเราสามารถแบ่งยุคของสถานะและพระราชอำนาจได้ 3 ช่วงดังต่อไปนี้

ช่วงที่หนึ่ง ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 – 2490 ในช่วงเวลานี้เป็นช่วงที่เกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาไม่นาน จึงมีความพยายามที่จะให้สถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่มีอยู่อย่างล้นพ้นถูกจำกัดด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในแง่นี้จึงมีข้อถกเถียงเกี่ยวกับสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อย่างตรงไปตรงมา ตลอดถึงมีการชิงไหวชิงพริบในทางการเมือง จนกระทั่งในรัฐธรรมนูญ 2489 ที่ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย เพราะมีการจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตย

ช่วงที่สอง ภายหลังจากการรัฐประหาร 2490 เรื่อยมาจนถึงการรัฐประหารในปี 2534 ในช่วงเวลานี้มีความพยายามในการรื้อฟื้นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่เคยมีอยู่ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์กลับคืนมา แต่ปรับเปลี่ยนคุณลักษณะบางอย่างเพื่อให้รับกับคุณค่าทางประชาธิปไตยที่มีการยอมรับนับถือเป็นสากล เราอาจจะกล่าวได้ว่าในช่วงนี้เป็นการก่อตัวของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขขึ้น ซึ่งหากพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแล้วจะพบว่ามีกำหนดสถานะและถวายพระราชอำนาจเพิ่มขึ้นหลายประการ ประกอบกับสภาพทางข้อเท็จจริงในทางการเมืองในเวลานั้นที่มีการรัฐประหาร คณะรัฐประหารได้เชิดชูสถาบันพระมหากษัตริย์ให้มีความสูงสุดในทางการเมือง

ช่วงที่สาม ปี 2534 จนถึงปัจจุบัน หลังจากทีระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ได้ก่อตัวขึ้นมาอย่างต่อเนื่องแล้ว พอมีการรัฐประหารและมีการจัดทำรัฐธรรมนูญ 2534 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการถวายพระราชอำนาจให้พระมหากษัตริย์อย่างมากมาย ในทางกลับกันทำให้ความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยลดน้อยลง เราอาจจะกล่าวได้ว่าในช่วงนี้ ระบอบการปกครอง

ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้ลงหลักปักฐานในสังคมไทย และฝังรากลึกแน่นมาจวบจนปัจจุบัน

มีข้อสังเกตว่า ในเรื่องสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญไทยมีลักษณะที่เพิ่มมากขึ้น ในขณะที่อำนาจของสภาซึ่งถือว่าเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนและมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยกลับลดน้อยลงเป็นลำดับ ซึ่งการเพิ่มขึ้นของสถานะและพระราชอำนาจเช่นนี้ย่อมมีผลทำให้หนีห่างจากลักษณะความเป็นประชาธิปไตย มีการให้พระมหากษัตริย์อาศัยช่องทางทางรัฐธรรมนูญได้เข้ามามีบทบาทในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองมากยิ่งขึ้น ลักษณะเช่นนี้จึงเป็นเพียงการยึดมั่นแต่เพียง “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” แต่ละเลเยต่อ “ความชอบด้วยระบอบ” ตามหลักการปกครองประชาธิปไตยแบบสากล ซึ่งแน่นอนว่าจะทำให้เกิดผลเสียหายได้ในระยะยาว¹⁸⁹

¹⁸⁹ ในการประชุมรัฐสภา ในวันที่ 14 มกราคม 2492 มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ต่อมาเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492) ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเสร็จแล้ว โดยนายพิน สุพรรณสาร ได้กล่าวถ้อยคำในรัฐสภาต่อพระราชอำนาจที่เพิ่มขึ้นของพระมหากษัตริย์ไว้อย่างน่าสนใจตอนหนึ่งว่า

“...เราจะแลเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จากรัฐธรรมนูญเก่า ๆ ไปนั้นเป็นอันมาก แต่รัฐธรรมนูญเก่า ๆ ที่ได้ใช้มาจะเป็นฉบับไหนก็ตามตั้งแต่ 2475 หรือ 2489 เราก็แบ่งแยกอำนาจพระมหากษัตริย์ไว้เป็น 3 ประการ...แต่ว่าในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เพิ่มพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ขึ้นอีกอย่างมากมาย เมื่อได้อ่านดูแล้วข้าพเจ้าใคร่จะขอเรียนแก่ประชุมสภานี้ด้วยความเคารพว่า ผู้ร่างมีความปรารถนาจะเหนี่ยวรั้งให้พระมหากษัตริย์เข้ามาพัวพันในการเมืองมากเกินไปจนสมควร ข้าพเจ้าไม่วิตกว่าพระมหากษัตริย์เข้ามาพัวพันการเมืองแล้วจะใช้อำนาจบีบคั้นอาณาประชาราษฎร์ของท่านก็หาไม่ได้ แต่ข้าพเจ้าเป็นห่วงเป็นใยในพระองค์พระมหากษัตริย์เป็นอย่างยิ่ง เพราะการที่เข้ามาเล่นการเมืองหรือเข้ามาพัวพันในการเมืองนั้นย่อมจะต้องมีการถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากมาย เพราะสมัยนี้เป็นสมัยเสรีภาพทุกคนเหมือนกันหมด...เพราะฉะนั้น ถ้าหากว่าท่านผู้ร่างได้เขียนรัฐธรรมนูญนี้เหนี่ยวรั้งให้พระมหากษัตริย์เข้ามาพัวพันในการเมืองมากเกินไปจนกว่าหลักของรัฐธรรมนูญที่แล้ว ๆ มา ข้าพเจ้ารู้สึกเป็นห่วงพระเกียรติและพระราชฐานะของท่านนั้นจะต้องถูกวิจารณ์ในหลายแง่หลายมุม...ถ้าพระมหากษัตริย์ถูกวิพากษ์วิจารณ์อยู่เช่นนี้แล้ว ท่านคิดบ้างหรือเปล่าว่าราชบัลลังก์นั้นจะลั่นคลอนสักเพียงไร...”

ดู รายงานการประชุมรัฐสภา, ครั้งที่ 13, 14 มกราคม 2492: 130-132.

4.3.2 คณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภา

คณะรัฐมนตรีเป็นหนึ่งในฝ่ายบริหาร มีหน้าที่สำคัญในทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นคณะหนึ่ง”¹⁹⁰ หรือ “พระมหากษัตริย์ทรงตั้งรัฐมนตรีขึ้นคณะหนึ่ง”¹⁹¹ หรือ “พระมหากษัตริย์ทรง (แต่งตั้ง) ตั้งนายกรัฐมนตรี...และรัฐมนตรี...ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี”¹⁹² และคณะรัฐมนตรีนี้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อประกอบความเข้าใจในกรณีของฝ่ายบริหารในส่วนของคณะรัฐมนตรี เราจึงจำเป็นที่จะต้องทราบถึงส่วนประกอบของคณะรัฐมนตรี ที่มาของคณะรัฐมนตรี และการสิ้นสุดลงของคณะรัฐมนตรี ดังต่อไปนี้

และในการประชุมรัฐสภา ในวันที่ 14 มกราคม 2492 นายนิวัฒน์ ศรีสุวรรณนันทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด ได้กล่าวต่อที่ประชุมรัฐสภาแสดงทัศนคติต่อพระราชอำนาจที่เพิ่มขึ้นของพระมหากษัตริย์นี้ว่า

“กระผมเคยเรียนให้ทราบว่ากระผมเป็นฝ่ายค้านเมื่อแรก ในหมวด 1 ผมได้ค้านมาว่าระบอบประชาธิปไตยของเราไม่สมบูรณ์เพราะให้อำนาจพระมหากษัตริย์มากเกินไป ในหมวด 2 ได้ค้านมาว่า การให้อำนาจพระมหากษัตริย์นี้จะเป็นภัยต่อระบอบประชาธิปไตยและจะเป็นภัยต่อราชบัลลังก์...” ดู รายงานการประชุมรัฐสภา, ครั้งที่ 17, 19 มกราคม 2492: 373.

¹⁹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 46 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 81

¹⁹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 66

¹⁹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 140 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 137 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 177 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 146 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 159 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538) มาตรา 163 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 201 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 171

4.3.2.1 ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนายกรัฐมนตรี

(1) ที่มาของนายกรัฐมนตรี

(1.1) นายกรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์

กรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดหลักเกณฑ์ให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ฉบับ 2475 2489 2492 2475 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495) 2511 2517 2521 2534 และ 2534 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538) เมื่อปรากฏในรัฐธรรมนูญในลักษณะเช่นนี้แล้ว ย่อมหมายความว่า พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐ และรัฐธรรมนูญให้พระราชอำนาจในทางบริหารแก่พระองค์ ครอบคลุมที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์จะทรงตั้งบุคคลใด ๆ เป็นนายกรัฐมนตรีก็ได้ ถ้าหากประธานสภาพร้อมที่จะลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ในเรื่องนี้ หยุต แสงอุทัย เห็นว่า เมื่อพระมหากษัตริย์จะทรงตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว ประธานสภาไม่มีสิทธิปฏิเสธ ที่เป็นเช่นนี้เพราะรัฐธรรมนูญมีความประสงค์จะให้พระมหากษัตริย์มีโอกาสแต่งตั้งคนกลาง ๆ ซึ่งอาจจะไม่ใช่สมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ การให้พระมหากษัตริย์มีโอกาสแต่งตั้งคนกลาง ๆ ให้เป็นนายกรัฐมนตรีได้นั้น มีความจำเป็น เพราะอาจเป็นไปได้ว่าพรรคการเมืองมีความคิดเห็นแตกต่างกันเป็นอันมาก จนไม่สามารถจะตั้งหัวหน้าพรรค หรือสมาชิกของพรรคใดพรรคหนึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีได้ นอกจากนี้ เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ขึ้น จะหาบุคคลที่เหมาะสมจากสภาผู้แทนราษฎรที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีก็ไม่ได้เช่นกัน หยุตเห็นว่ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นพระราชอำนาจที่เด็ดขาด แม้ไม่ได้เกิดวิกฤตการณ์ขึ้น พระมหากษัตริย์ก็จะทรงแต่งตั้งบุคคลใด ๆ ก็ได้ ครอบคลุมที่รัฐธรรมนูญไม่ได้วางข้อจำกัดไว้¹⁹³

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญ จะให้อำนาจแก่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลใดเป็นนายกรัฐมนตรีได้ แต่หยุต แสงอุทัย เห็นว่า ยังมีข้อจำกัดในทางการเมืองไว้ กล่าวคือ โดยเหตุที่คณะรัฐมนตรีต้องบริหารราชการแผ่นดินด้วยความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร การแต่งตั้งบุคคลใดเป็นนายกรัฐมนตรี พระมหากษัตริย์จะต้องคาดหมายว่าบุคคลนั้นต้องเป็นที่ไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งโดยทั่วไปแล้วคือหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ในแง่นี้พระมหากษัตริย์จะไม่สามารถตั้งบุคคลอื่นเป็นนายกรัฐมนตรีได้ แต่ถึงอย่างไร

¹⁹³ หยุต แสงอุทัย, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 29*, น. 756-757.

พระมหากษัตริย์จะมีดุลยพินิจในการเลือกนายกรัฐมนตรีได้มากขึ้นในกรณีที่พรรคการเมืองนั้นไม่มีหัวหน้าพรรคที่แน่นอน หรือไม่สามารถรวมกันเป็นเสียงข้างมากในสภาได้¹⁹⁴

ณ ที่มีข้อสังเกตว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแบบนี้ได้ปรากฏขึ้นในรัฐธรรมนูญ 2475 ฉบับแรก และมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา โดยบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการนำเอาธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (constitutional convention) ของอังกฤษมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ธรรมเนียมปฏิบัติของอังกฤษมีว่า พระมหากษัตริย์อังกฤษจะแต่งตั้งบุคคลที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้เสียงข้างมากจากสภาสามัญ (House of Lords) เป็นนายกรัฐมนตรี หากหัวหน้าพรรคนั้นลาออกก็จะทรงแต่งตั้งบุคคลที่จะเป็นหัวหน้าพรรคคนต่อไปเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งบริบททางการเมืองในอังกฤษนั้นเป็นระบบสองพรรคการเมืองจึงส่งผลให้การเลือกตั้งแต่ละครั้งมีสมาชิกสภาสามัญได้เสียงข้างมากอย่างเด็ดขาด แต่ก็มีบ้างเช่นกันที่การเลือกตั้งบางครั้งได้พรรคการเมืองที่ไม่ได้เสียงข้างมากโดยเด็ดขาด พระมหากษัตริย์จะทรงมีดุลยพินิจในการเลือกนายกรัฐมนตรีที่น่าจะเป็นความต้องการจากประชาชนมากกว่า

แต่ถึงแม้รัฐธรรมนูญจะนำธรรมเนียมปฏิบัติของอังกฤษมาบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ก็ไม่ได้นำธรรมเนียมปฏิบัติมาบัญญัติไว้ทั้งหมด กล่าวคือ ไม่ได้มีการนำคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีว่าต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาบัญญัติไว้ (ได้แก่ รัฐธรรมนูญ 2489 2492 2475 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495) 2511 2521 และ 2534 มีเฉพาะแต่รัฐธรรมนูญ 2475 2517 2534 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538) เท่านั้นที่กำหนดคุณสมบัติว่านายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) ผลจากการไม่ได้บัญญัติไว้เช่นนี้ส่งผลให้ผู้ที่มาเป็นนายกรัฐมนตรีมักเป็นบุคคลภายนอกที่ไม่ได้มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น กรณีภายหลังจากการเลือกตั้งในวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535 พรรคสามัคคีธรรม ซึ่งมีนายณรงค์ วงศ์วรรณ เป็นหัวหน้าพรรคและมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดในสภา แต่นายณรงค์กลับไม่ได้เป็นนายกรัฐมนตรี เพราะพรรคการเมือง 5 พรรค ได้แก่ พรรคสามัคคีธรรม พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย และพรรคราษฎร สนับสนุนให้พลเอกสุจินดา คราประยูร ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะรัฐประหาร 2534 และเป็นบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือที่เข้าใจตรงกันว่า เป็น “คนนอก” ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งกรณีนายกรัฐมนตรีเป็นคนนอกนำมาซึ่งข้อเรียกร้องของประชาชนในภายหลังว่านายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง อันนำไปสู่วิกฤตการณ์ทางการเมืองเป็นเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535

¹⁹⁴ พยุด แสงอุทัย, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 29*, น. 757-758.

การโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีในแต่ละครั้งจะต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับได้กำหนดให้มีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับ 2492 2511 2517 และ 2521 ในขณะที่รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับ 2475 2475 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495) 2534 และ 2534 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538) และรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ ฉบับ 2489 ในกรณีเหล่านี้ ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะรับไปซึ่งความรับผิดชอบทั้งปวงของพระมหากษัตริย์ ไม่ว่าจะเป็นความรับผิดชอบในทางการเมืองหรือเป็นความรับผิดชอบในทางกฎหมาย ตามหลักที่ว่าพระมหากษัตริย์จะทรงกระทำผิดไม่ได้ (The King can do no wrong)

สำหรับกระบวนการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีนั้น ในทางปฏิบัติ ประธานสภาที่เป็นตำแหน่งที่ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้น ๆ จะมีการเรียกประชุมสมาชิกสภาเพื่อทำการหยั่งเสียงสมาชิกสภาว่าควรเสนอชื่อผู้ใดเพื่อทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์โปรดเกล้าฯ เป็นนายกรัฐมนตรี เช่น หากประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ประธานรัฐสภาจะต้องเรียกประชุมรัฐสภาซึ่งประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในแง่หนึ่งเท่ากับให้วุฒิสภาซึ่งโดยมากมาจากการแต่งตั้งมีส่วนร่วมเลือกนายกรัฐมนตรีด้วย แต่หากรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ก็จะมีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นจะเป็นผู้ลงคะแนนเสียงเห็นชอบบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้รับสนองพระบรมราชโองการนำรายชื่อดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์โปรดเกล้าฯ เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ถึงอย่างไรก็ตามในบางกรณี ผู้รับสนองพระบรมราชโองการจะใช้วิธีการหารือในบรรดาหัวหน้าพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งรัฐบาล เช่น กรณีของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ที่ได้รับการเสนอชื่อโดยให้หัวหน้าพรรคการเมืองแต่ละพรรคทำหนังสือลงลายมือชื่อว่าจะสนับสนุนผู้ใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี จากนั้นประธานรัฐสภาในฐานะผู้รับสนองพระบรมราชโองการได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อให้พระมหากษัตริย์โปรดเกล้าฯ เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

ในแง่หนึ่งอาจกล่าวได้ว่า ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้ที่มีความสำคัญ เพราะนอกจากจะเป็นผู้รับผิดชอบแทนองค์พระมหากษัตริย์แล้ว ในทางปฏิบัติผู้รับสนองพระบรมราชโองการจะเป็นผู้ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นนายกรัฐมนตรี และพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งบุคคลตามที่มีการถวายคำแนะนำนั้น ในแง่หนึ่งจึงเป็นไปได้เช่นกันว่า ผู้ถวายคำแนะนำอาจเสนอผู้ที่ตนต้องการให้เป็นนายกรัฐมนตรี

และนอกเหนือไปจากความคาดหวังของประชาชนได้ ดังเช่นกรณีของนายอาทิตย์ อุไรรัตน์ ประธานสภาผู้แทนราษฎร นำชื่อ นายอานันท์ ปันยารชุน ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ภูมิพลอดุลยเดชฯ ให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ เป็นนายกรัฐมนตรี แทนที่จะเป็นพลอากาศเอก สมบุญ ระหงษ์ หัวหน้าพรรคชาติไทยในขณะนั้น

(1.2) นายกรัฐมนตรีมาจากการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร

คำว่า “มาจากการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร” นั้นหมายความว่า จะต้องมีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร แล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นผู้เสนอชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยตนเองเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรมิมีมติเห็นชอบให้บุคคลนั้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นตำแหน่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จะต้องนำรายชื่อที่สภาผู้แทนราษฎรมิมีมติเห็นชอบนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์โปรดเกล้าฯ เป็นนายกรัฐมนตรี และประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการอีกครั้ง ในแง่นี้ มติของสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นตัวผูกมัดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้กระทำตามนั้น ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอชื่อบุคคลอื่นนอกเหนือจากที่สภาผู้แทนราษฎรมิมีมติขึ้นทูลเกล้าฯ ไม่ได้ เพราะเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ

(2) คุณสมบัติของนายกรัฐมนตรี

- นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสภาผู้แทนราษฎรปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ 2475¹⁹⁵ แต่รัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา (ยกเว้นรัฐธรรมนูญ 2517)¹⁹⁶ ก็ไม่ปรากฏการให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งหมายความว่า บุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเป็นนายกรัฐมนตรีได้ ต่อมาเกิดเหตุการณ์การประท้วงของประชาชนซึ่งนำไปสู่เหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี 2535 ซึ่งได้มีการเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ด้วยเหตุนี้จึงนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี 2538 โดยกำหนดให้

¹⁹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 47

¹⁹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 177 วรรคสอง

นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร¹⁹⁷ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา ได้แก่ รัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 ก็ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย¹⁹⁸

การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีทั้งข้อดีและข้อเสีย กล่าวคือ ข้อดีทำให้นายกรัฐมนตรีมีความยึดโยงกับประชาชนสูงมากกว่านายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากสภาผู้แทนราษฎร แต่ข้อเสียคือเวลาเกิดเหตุการณ์วิกฤติที่จำเป็นต้องมีนายกรัฐมนตรีที่มีความรู้ความสามารถที่จะนำพาประเทศออกจากวิกฤติได้ กลับถูกปิดกั้นโดยรัฐธรรมนูญ ในแง่นี้ผู้เขียนเห็นว่า นายกรัฐมนตรีควรมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่ควรบัญญัติลงไปตายตัวในรัฐธรรมนูญว่านายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพราะเป็นการวางข้อจำกัดมากเกินไป ซึ่งอาจจะมีปัญหาโดยเฉพาะในเวลาที่เกิดวิกฤติ

4.3.2.2 ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับรัฐมนตรี

(1) จำนวนของรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี

รัฐมนตรีคือบุคคลที่ทำหน้าที่ในการเป็นส่วนหนึ่งของคณะรัฐมนตรีและผู้อำนวยการสูงสุดในกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ ในรัฐธรรมนูญได้กำหนดจำนวนของรัฐมนตรีในแต่ละคณะไว้แตกต่างกัน ดังนี้

รัฐธรรมนูญ 2475 กำหนดให้มีรัฐมนตรีอย่างน้อย 14 นาย อย่างมาก 24 นาย

รัฐธรรมนูญ 2489 กำหนดให้มีรัฐมนตรีอย่างน้อย 10 คน อย่างมาก 18 คน

รัฐธรรมนูญ 2492 กำหนดให้มีรัฐมนตรีไม่น้อยกว่า 15 คนและไม่มากกว่า 25 คน

รัฐธรรมนูญ 2475 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 กำหนดให้มีรัฐมนตรีอย่างน้อย 14 นาย อย่างมาก 28 นาย

รัฐธรรมนูญ 2511 กำหนดให้มีรัฐมนตรีไม่น้อยกว่า 15 คน และไม่มากกว่า 30 คน

รัฐธรรมนูญ 2517 กำหนดให้มีรัฐมนตรีไม่เกิน 30 คน

¹⁹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 163 วรรคสอง

¹⁹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 201 วรรคสอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 171 วรรคสอง

รัฐธรรมนูญ 2521 กำหนดให้มีรัฐมนตรีไม่เกิน 44 คน

รัฐธรรมนูญ 2534 กำหนดให้มีรัฐมนตรีไม่เกิน 48 คน

รัฐธรรมนูญ 2540 กำหนดให้มีรัฐมนตรีไม่เกิน 35 คน และ

รัฐธรรมนูญ 2550 กำหนดให้มีรัฐมนตรีไม่เกิน 35 คน

การที่รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับกำหนดให้มีจำนวนรัฐมนตรีไว้ล้วนขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของการมีจำนวนผู้ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในช่วงเวลานั้น ๆ ตัวอย่างเช่นในการพิจารณารัฐธรรมนูญ 2540 คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญเห็นด้วยที่จะลดขนาดของคณะรัฐมนตรีลงให้มีจำนวนไม่เกิน 30 คนเพื่อไม่ให้จำนวนรัฐมนตรีมีมากจนเกินความจำเป็น¹⁹⁹ ต่อมาเมื่อเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการฯ มีมติกำหนดจำนวนรัฐมนตรีไม่เกิน 29 คน²⁰⁰ และเมื่อมีการพิจารณาในชั้นสภาร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วกำหนดจำนวนคณะรัฐมนตรีไม่เกิน 35 คน²⁰¹

(2) คุณสมบัติของรัฐมนตรี

แม้ในรัฐธรรมนูญ จะกำหนดว่ารัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ แต่แท้ที่จริงแล้ว นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เลือกสรรรัฐมนตรีเพื่อให้พระมหากษัตริย์โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ในแง่นี้ พระมหากษัตริย์จะทรงเลือกสรรรัฐมนตรีตามพระราชอัธยาศัยไม่ได้ในการเลือกบุคคลมาเป็นรัฐมนตรีนั้น นายกรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจเลือกจากผู้ที่ป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือบุคคลภายนอกก็ได้ แต่ทั้งนี้บุคคลดังกล่าวจะต้องมีคุณสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่หากรัฐธรรมนูญกำหนดที่มาของรัฐมนตรีไว้เป็นการเฉพาะอย่างไร ก็จะต้องเป็นไปตามนั้น ซึ่งรัฐธรรมนูญที่กำหนดที่มาของรัฐมนตรีไว้เป็นการเฉพาะปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญสองฉบับ คือ รัฐธรรมนูญ 2475 และรัฐธรรมนูญ 2517 โดยรัฐธรรมนูญ 2475 กำหนดไว้ว่า รัฐมนตรี 14 นายต้องเลือกจากสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่รัฐธรรมนูญ 2517 กำหนดไว้ว่ารัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด จะต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

¹⁹⁹ เอกสารการทำงานของคณะทำงานยกร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2540 และรายงานการประชุมคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 13 วันพฤหัสบดีที่ 27 กุมภาพันธ์ 2540

²⁰⁰ บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช... ครั้งที่ 21, 20 มิถุนายน 2540

²⁰¹ ดู รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 24 (เป็นกรณีพิเศษ), 22 กรกฎาคม 2540.

ในรัฐธรรมนูญบางฉบับ อย่างรัฐธรรมนูญ 2540 ได้กำหนดให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ โดยมีที่มาจากการประชุมเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญ 2540 ที่มีการอภิปรายถึงข้อสนับสนุนการให้เหตุผลถึงกรณีการห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ในขณะเดียวกันว่า

1) เป็นการแยกหน้าที่นิติบัญญัติกับบริหาร (แต่อำนาจใช้ร่วมกัน ฝ่ายนิติบัญญัติเสนอร่างกฎหมายการเงินต้องขอความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีก่อน) ผู้ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบกับผู้ถูกควบคุมตรวจสอบไม่ควรจะเป็นบุคคลเดียวกัน นอกจากนั้น เมื่อ ส.ส. เป็นรัฐมนตรีทำให้ไม่มีเวลาทำหน้าที่นิติบัญญัติอย่างเต็มที่ ในส่วนที่ว่าวิธีการข้างต้นจะช่วยแก้เรื่องการถอนทุนนั้นไม่ใช่ประเด็นสำคัญ เพราะปัจจุบันแม้ ส.ส.ไม่มีอำนาจบริหาร ก็ยังมีการใช้เงินซื้อเสียงเพื่อให้ได้เป็น ส.ส.

2) เสถียรภาพของรัฐบาล ปัจจุบันรัฐบาลไทยเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค และแม้จะมีการปฏิรูปการเมืองแล้วก็น่าจะยังคงเป็นรัฐบาลผสม ซึ่งทำให้เกิดสภาพที่รัฐมนตรีชื้อคน นายกา แม้รัฐมนตรีจะถูกปรับออกจาก ครม. แต่ก็ยังเป็น ส.ส. รัฐบาลไทยไม่เคยล้มเพราะฝ่ายค้าน แต่ล้มเพราะรัฐมนตรีใน ครม. ขัดกันเอง ที่เป็นเช่นนี้เพราะรัฐมนตรีมีหลักประกันว่าแม้พ้นจาก คณะรัฐมนตรีก็ยังเป็น ส.ส. ถ้าห้ามรัฐมนตรีเป็น ส.ส. ในขณะเดียวกันจะเพิ่มความเสี่ยงแก่รัฐมนตรีที่ปฏิบัติตัวก่อให้เกิดความแตกแยกใน ครม. ว่าอาจถูกปรับออกได้ ซึ่งทำให้ต้องไปเดินถนนเลย²⁰²

(3) การปรับคณะรัฐมนตรี

การปรับคณะรัฐมนตรี มีบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญถาวรคือรัฐธรรมนูญ 2511²⁰³ และมีการเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยได้บัญญัติเอาไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ” ก่อนที่จะมีบทบัญญัตินี้นั้น การจะให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งจะต้องเกิดจากการขอร้องนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีก็ยอมที่จะลาออกจากตำแหน่งไป แต่ความยุ่งยากจะเกิดขึ้นเมื่อรัฐมนตรีไม่ยอมลาออกรออกจากตำแหน่ง เมื่อเป็นเช่นนี้ นายกรัฐมนตรีจึงจำต้องยอมลาออกเองเพื่อให้ความเป็น

²⁰² รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 20/2540, 25 เมษายน 2540: 49.

²⁰³ แต่หากจะนับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญ มีบัญญัติไว้ในมาตรา 15 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร (2502) ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง”

รัฐมนตรีของคณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลง แล้วจึงมีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเข้ามาใหม่ ซึ่งมักจะเป็นนายกรัฐมนตรีคนเดิมที่กุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรอยู่แล้วนั่นเอง แล้วจึงมีการแต่งตั้งรัฐมนตรีเข้ามาใหม่ แต่กระนั้นก็ตามอาจจะทำให้เกิดความยุ่งยากตามมา เพราะฉะนั้น รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์มีพระบรมราชโองการเพื่อให้รัฐมนตรีผู้หนึ่งผู้ใดพ้นจากตำแหน่งได้ จะเห็นได้ว่าอำนาจในการแนะนำให้พระมหากษัตริย์มีพระบรมราชโองการให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งเป็นของนายกรัฐมนตรี หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นอำนาจเฉพาะตัวของนายกรัฐมนตรีที่จะถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ให้ใช้พระราชอำนาจนี้เท่านั้น²⁰⁴ พระมหากษัตริย์ไม่สามารถใช้พระราชอำนาจในการให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามพระราชอัธยาศัยได้

เหตุผลของการที่นายกรัฐมนตรีสามารถถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ปรับคณะรัฐมนตรีได้ มีที่มาจากการที่นายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภา หากสภาไม่ให้ความไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องออกจากตำแหน่งทั้งคณะ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งให้บุคคลใดเป็นรัฐมนตรีหรือปลดผู้ใดออกจากความเป็นรัฐมนตรีก็ได้

4.3.2.3 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารที่มีความสำคัญ โดยคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินผ่านการริเริ่มกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ²⁰⁵ ได้อย่างอิสระ ภายในกรอบกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ

แม้โดยหลักคณะรัฐมนตรีจะมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินได้โดยอิสระก็ตาม แต่ถึงอย่างไรคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ 2492 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน หากได้มีอำนาจหน้าที่ในกำหนดนโยบายอย่างเต็มที่ไม่ว่า เพราะรัฐธรรมนูญเหล่านี้มี “กรอบ” อันเป็นข้อจำกัดในการกำหนดนโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งกรอบดังกล่าวนี้คือ “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” (รัฐธรรมนูญก่อนหน้า 2540 เรียกว่า “แนวนโยบายแห่งรัฐ”) ที่เป็นแนวปฏิบัติในการออกนโยบาย จุดเริ่มต้นที่ยังไม่ถือว่าเป็นปัญหามากนักเริ่มจากรัฐธรรมนูญ 2492 เรื่อยมาจนถึงรัฐธรรมนูญ 2534 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2538 ที่มีบทบัญญัติว่าด้วยนโยบายแห่งรัฐไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการตามนโยบายดังกล่าวไว้หรือ

²⁰⁴ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) เรียงมาตราและคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ, (พระนคร: กรุงสยามการพิมพ์, 2511), น. 946.

²⁰⁵ สมยศ เชื้อไทย, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 14 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2563), น. 250.

การกำหนดนโยบายของรัฐหรือการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ²⁰⁶ เท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ คณะรัฐมนตรีมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย ซึ่งอาจจะทำตามแนวนโยบายแห่งรัฐหรือไม่ก็ได้

แต่บทบัญญัติที่เริ่มเป็นปัญหาคือ บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ 2540 ที่แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นเพียงแนวทางในการกำหนดนโยบาย ให้คณะรัฐมนตรีมีความเป็นอิสระที่จะกำหนดนโยบายไปในแนวทางใดก็ได้ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญ 2540 ยังได้วางข้อกำหนดต่อไปอีกว่า “ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา 211 คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดแจ้งว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง”²⁰⁷ จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญบังคับโดยทางอ้อมว่าคณะรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติโดยการออกนโยบายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ เพราะจะต้องชี้แจงต่อรัฐสภาและทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาว่าดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐหรือไม่ อย่างไรก็ตาม หากคณะรัฐมนตรีออกนโยบายที่ไม่เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐแล้ว อาจถูกรัฐสภาอภิปรายโจมตี และคณะรัฐมนตรีอาจเสี่ยงเสี่ยงการมีปัญหาโดยการออกนโยบายให้เป็นไปตามกรอบนโยบายแห่งรัฐ

ทว่าเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2550 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกลับกลายเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติตาม หรือเป็นบทบังคับในรัฐธรรมนูญนั่นเอง ดังที่มีการบัญญัติเอาไว้ในมาตรา 75 และมาตรา 76 ว่า

มาตรา 75 “บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

²⁰⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 45 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 44 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 53 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 62 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 53 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 59 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 58

²⁰⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 88 วรรคสอง

ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดแจ้งว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง”

มาตรา 76 “คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแสดงมาตรการและรายละเอียดของแนวทางในการปฏิบัติราชการในแต่ละปีของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน”

นอกจากนี้ ยังมีการบังคับในการแถลงนโยบายเอาไว้ว่า

มาตรา 176 “คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาและชี้แจงการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามมาตรา 75 โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่ และเมื่อแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้วต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการแต่ละปีตามมาตรา 76...”

เราจึงเห็นได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยออกนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้สอดคล้องกัน ซึ่งหากพิจารณาเพียงผิวเผินจะเห็นว่าเป็นเรื่องดีที่ทำให้คณะรัฐมนตรีมีแนวทางพื้นฐานในการออกนโยบายของตน แต่หากพิจารณาให้ถ่องแท้จะพบว่า นโยบายที่รัฐธรรมนูญกำหนดอาจจะใช้ได้กับยุคสมัยหนึ่ง เมื่อผ่านไปอีกยุคสมัยหนึ่ง นโยบายนั้นอาจจะใช้ไม่ได้ หรือถึงจะใช้ได้แต่ไม่รับกับยุคสมัย เพราะในทุกวันนี้โลกมีความเป็นพลวัตรคือมีความเปลี่ยนแปลงไปในทุก ๆ วัน และโลกไม่เคยหยุดนิ่งอยู่กับที่ การมีแนวนโยบายแห่งรัฐให้รัฐต้องถือปฏิบัติตามจึงอาจเป็นอุปสรรคในการปรับนโยบายรัฐบาลเพื่อให้ออกมาสอดคล้องกับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งส่งผลทำให้เกิดความล้าหลังและลดทอนความเจริญแก่ประเทศชาติได้ ประกอบกับ การมีแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอยู่แล้วในรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้พรรคการเมืองไม่ได้สร้างสรรค์และพัฒนาแนวนโยบายใหม่ๆ ออกมา เพราะในรัฐธรรมนูญมีแนวนโยบายพื้นฐานบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอยู่แล้ว อีกทั้งพรรคการเมืองทราบดีว่า เมื่อพรรคการเมืองนำนโยบายที่ตนคิดว่าดีแล้วให้ประชาชนเลือก แม้จะได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งอย่างถล่มทลาย แต่ท้ายที่สุดก็อาจจะไม่ได้ปฏิบัติตามนโยบายนั้นอยู่ดี

มีปัญหาก่เกิดขึ้นว่า หากรัฐธรรมนูญไม่บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ เมื่อมีพรรคการเมืองที่ได้รับชัยชนะและมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน มีนโยบายที่ไม่

ก่อให้เกิดการพัฒนาเท่าที่ควรจะเป็นจะอย่างไร ในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า ประชาธิปไตยจะเจริญงอกงามขึ้นมาได้ จะต้องให้ประชาชนในสังคมได้มีโอกาสที่จะเรียนรู้ ลองผิดลองถูก ถ้านโยบายของพรรคการเมืองใดไม่ดีและประชาชนเลือกพรรคการเมืองนั้นมา จะทำให้ประชาชนในสังคมเกิดการเรียนรู้ที่จะเลือกเฟ้นบุคคลที่สมควรให้เข้ามามีอำนาจในการเมืองในครั้งต่อไป ซึ่งเป็นการเอื้อต่อการให้พรรคการเมืองแข่งขันกันที่นโยบาย เพิ่มทางเลือกให้แก่ประชาชนในสังคมที่จะกำหนดทิศทางในสังคม ซึ่งวิธีการนี้จะทำให้สังคมเกิดการตระหนักรู้ในประชาธิปไตยและทำให้เจริญก้าวหน้าต่อไปได้

4.3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์และคณะรัฐมนตรี

ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับคณะรัฐมนตรีที่เกิดขึ้น สามารถจำแนกออกเป็นความสัมพันธ์ที่มาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นทางการประการหนึ่ง และความสัมพันธ์ในลักษณะที่ไม่เป็นทางการอีกประการหนึ่ง

4.3.3.1 ความสัมพันธ์ที่เกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ความสัมพันธ์ที่เกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มีบัญญัติชัดเจนไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

(1) การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

พระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเป็นของพระมหากษัตริย์ เพราะหากพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาดังเช่นในประเทศอังกฤษนี้จะพบว่า พระมหากษัตริย์เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร พระมหากษัตริย์จะแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเพื่อบริหารราชการแผ่นดินโดยนายกรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์ จากนั้นเมื่อสภามีวิวัฒนาการขึ้นมามีบทบาทในทางการเมืองแล้ว นายกรัฐมนตรีย่อมต้องรับผิดชอบต่อสภาด้วย วิวัฒนาการนี้ได้ดำเนินเรื่อยมาจนถึงจุดที่นายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาแต่เพียงองค์กรเดียว แต่กระนั้นก็ตาม อำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรียังคงเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์อยู่ เพียงแต่จำกัดด้วยเงื่อนไขที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญคือ พระมหากษัตริย์จะแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร

ธรรมเนียมปฏิบัติของประเทศต้นแบบรัฐสภาได้ถูกนำมาใช้ในการเมืองของไทย โดยพระมหากษัตริย์จะแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นบุคคลตามการเสนอชื่อของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีนั้น ด้วยเหตุนี้ การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจึงเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ แต่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

(2) การแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี

อำนาจในการแต่งตั้งรัฐมนตรีก็ยังคงเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ แต่โดยทั่วไปแล้วพระมหากษัตริย์จะไม่แต่งตั้งรัฐมนตรีตามพระราชอัธยาศัย แต่จะทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี

(3) การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในรัฐที่มีการปกครองในระบบรัฐสภาอย่างของไทย มีการแยกประมุขของรัฐ (Head of State) คือพระมหากษัตริย์ ออกจากหัวหน้ารัฐบาล (Head of government) คือนายกรัฐมนตรี พระมหากษัตริย์ไม่ได้มีพระราชอำนาจในทางการเมืองอีกต่อไป เพราะอำนาจในทางการเมืองอยู่ที่คณะรัฐมนตรี จริงอยู่ แม้การกระทำใด ๆ ในทางการเมืองจะเป็นการกระทำไปในนามพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นประมุขของรัฐ แต่พระมหากษัตริย์ไม่ต้องรับผิดชอบในทางการเมืองแต่อย่างใด เพราะพระมหากษัตริย์ไม่ได้ใช้อำนาจในทางการเมือง ตามหลักที่ว่า “The King can do no wrong” ด้วยเหตุนี้ เพื่อไม่ให้พระมหากษัตริย์จะต้องรับผิดชอบในทางการเมืองขึ้นมาจึงต้องมี “การลงพระปรมาภิไธย” และ “การสนองพระบรมราชโองการ” (countersign) ขึ้น โดยบุคคลหรือองค์กรที่เป็นผู้ใช้อำนาจจริงมาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการซึ่งจะเป็นการรับไปซึ่งความรับผิดชอบต่าง ๆ แทนพระมหากษัตริย์²⁰⁸ ซึ่งโดยทั่วไปคือรัฐมนตรี

4.3.3.2 ความสัมพันธ์ในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ

ในความสัมพันธ์ที่มีลักษณะไม่เป็นทางการ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์และคณะรัฐมนตรีที่ไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยในเรื่องนี้มีฐานที่มาจากพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์กับคณะรัฐมนตรีในประเทศอังกฤษ โดยวอลเตอร์ แบทชีอท์ (Walter Bagehot) นักวารสารศาสตร์ชาวอังกฤษ ได้อธิบายว่าพระมหากษัตริย์อังกฤษมีพระราชอำนาจตามระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (under a constitutional monarchy) 3 ประการและสามารถใช้พระราชอำนาจหรือสิทธินั้นโดยไม่จำเป็นต้องปรึกษารัฐสภา อันได้แก่ สิทธิที่จะทรงรับการปรึกษาหารือจากรัฐบาล (the right to consulted) สิทธิที่จะสนับสนุนรัฐบาล (the right to encourage) และสิทธิที่จะทรงดักเตือน (the right to warn) ซึ่งพระราชอำนาจหรือสิทธิทั้งสามประการนี้หากจะกล่าวโดยย่อคือ พระราชอำนาจที่จะได้รับคำกราบบังคมทูลและการปรึกษานั้นเอง (The Right to be informed and the Right to be consulted) แบทชีอท์ยังอธิบายต่อไปอีกว่า

²⁰⁸ ปิยบุตร แสงกนกกุล, “พระราชอำนาจ การลงพระปรมาภิไธย และการสนองพระบรมราชโองการ,” ใน *อ้าวแล้ว เจริญรฤกที่ 88*, น. 29.

พระมหากษัตริย์ที่มีความยิ่งใหญ่และเฉลิยวณลาดจะไม่ต้องการพระราชอำนาจอื่นใดอีก พระมหากษัตริย์จะต้องพบกับรัฐมนตรีของพระองค์ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ ถ้ารัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องใดเป็นเรื่องที่ดี รัฐมนตรีจะต้องทำสิ่งนั้น และหากเรื่องใดเป็นเรื่องที่ดีที่สุด ในเรื่องนั้นก็จะได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพจากกษัตริย์ แต่ถ้าเมื่อใดก็ตามเมื่อพิจารณาด้วยเหตุผลแล้วเรื่องนั้นเป็นเรื่องที่ไม่ดี พระมหากษัตริย์จะต้องไม่ต่อต้านเพราะไม่ใช่หน้าที่ของพระองค์ที่จะไปทำเช่นนั้น แต่พระมหากษัตริย์จะต้องดักเตือน²⁰⁹ ถึงแม้จะเป็นคำอธิบายถึงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในประเทศอังกฤษ แต่หยุด แสงอุทัย เห็นว่าพระราชอำนาจนี้ควรจะนำมาใช้ในประเทศไทยด้วย²¹⁰

(1) สิทธิที่จะทรงรับการปรึกษาหารือจากรัฐบาล (the right to consulted)

ในการกราบบังคมทูลขอปรึกษา ควรกราบบังคมทูลขอปรึกษาให้ทรงทราบทุกทาง เพื่อว่าพระมหากษัตริย์จะได้ทรงปรึกษาหารือแนะนำหรือดักเตือนให้รอบคอบยิ่งขึ้น เมื่อพระมหากษัตริย์ได้รับทราบข้อความต่าง ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดินแล้วก็อาจทรงเรียกนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องไปเพื่อให้อธิบายและชี้แจงความเห็น พระมหากษัตริย์อาจให้คำปรึกษาว่า นอกจากจะดำเนินนโยบายตามที่คณะรัฐมนตรีดำริแล้วยังมีนโยบายเพื่อเลือก (alternative policy) อีก²¹¹

ธงทอง จันทรางศุ ได้ยกตัวอย่างเหตุการณ์เกี่ยวกับพระราชอำนาจที่ไม่เป็นทางการของพระมหากษัตริย์ต่อคณะรัฐมนตรีในรัชกาลที่ 9 ผ่านการทำวิทยานิพนธ์²¹² ซึ่งต่อมาได้มีการตีพิมพ์เป็นหนังสือ²¹³ โดยธงทองได้อธิบายถึงจากการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช (รัชกาลที่ 9) เสด็จไปทรงเยี่ยมราษฎร ทรงมีพระราชหฤทัยที่จะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนแก่ราษฎร

²⁰⁹ Walter Bagehot, *Bagehot : the English constitution*, ed. Paul Smith (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), p. 60.

²¹⁰ หยุด แสงอุทัย, *คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (พระนคร: คณะรัฐศาสตรมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), น. 173.

²¹¹ หยุด แสงอุทัย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 86*, น. 109.

²¹² ธงทอง จันทรางศุ, “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529).

²¹³ ธงทอง จันทรางศุ, *พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอส.ซี.พี.รีนธ์แอนด์แพค จำกัด, 2548).

จึงมีโครงการตามพระราชดำริของพระองค์ โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ รัชกาลที่ 9 ทรงพระกรุณาพระราชทานแนวคิดให้รัฐบาลรับใส่เกล้าใส่กระหม่อมไปพิจารณาหาหนทางแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ ให้ประชาชนอยู่ดีกินดีตามพระราชประสงค์ นอกจากนั้นยังรวมไปถึงการให้นายกรัฐมนตรีเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทเพื่อกราบบังคมทูลรายงานและขอรับพระราชทานคำปรึกษาหารือทุกครั้งที่นายกรัฐมนตรีขอพระราชทาน²¹⁴ บางครั้งเมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ (รัชกาลที่ 9) ทรงมีพระราชดำริอย่างใดที่จะพระราชทานรัฐบาล ก็อาจทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ราชเลขาธิการเชิญพระราชกระแสไปแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ ด้วยเหตุนี้ ราชเลขาธิการจึงต้องเป็นผู้ที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัยยิ่ง²¹⁵ นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการเข้าเฝ้าอย่างไม่เป็นทางการ เช่น ในงานพระราชพิธีงานพิธีต่าง ๆ หรือในเวลาติดตามเสด็จพระราชดำเนินไปในต่างจังหวัด และมักจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รับพระราชทานเลี้ยงร่วมโต๊ะเสวย ซึ่งในโอกาสต่าง ๆ เหล่านั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ 9 อาจทรงได้รับคำกราบบังคมทูลรายงานหรือพระราชทานคำปรึกษาหารือแก่นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีต่าง ๆ ได้โดยตรง²¹⁶

(2) สิทธิที่จะสนับสนุนรัฐบาล (the right to encourage)

ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงเห็นด้วยกับรัฐบาล พระองค์สามารถทรงสนับสนุนให้กำลังใจ และในกรณีที่ไม่เสียต่อการวางพระองค์เป็นกลางในทางการเมือง พระมหากษัตริย์อาจทรงร่วมมือปฏิบัติการกับรัฐบาล เช่น ทรงชักชวนให้ราษฎรประหยัดทรัพยากรในเวลาที่รัฐกำลังผจญกับปัญหาเรื่องเงินเฟ้อ เป็นต้น²¹⁷

ธงทอง จันทรางศุ ได้ยกตัวอย่างถึงกรณีที่พระมหากษัตริย์สนับสนุนรัฐบาล เช่น การพระราชทานที่ดินของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ในจังหวัดต่าง ๆ ทั้งหมดรวม 51,967 ไร่ 95 ตารางวา เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินตามนโยบายของรัฐบาลเมื่อปี 2518²¹⁸ นอกจากนี้

²¹⁴ ทวีสันต์ ลดาวัลย์, ม.ล.ราชเลขาธิการ, สัมภาษณ์โดย ธงทอง จันทรางศุ, ม.ป.ท., 19 มีนาคม 2529, อ้างถึงใน ธงทอง จันทรางศุ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 213*, น. 82.

²¹⁵ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี, สัมภาษณ์โดย ธงทอง จันทรางศุ, ม.ป.ท., 17 มีนาคม 2529, อ้างถึงใน ธงทอง จันทรางศุ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 213*, น. 82.

²¹⁶ ธงทอง จันทรางศุ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 213*, น. 77-85.

²¹⁷ หยุต แสงอุทัย, *คำอธิบายธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515*, (กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ, 2516), น. 46.

²¹⁸ ธงทอง จันทรางศุ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 213*, น. 89.

งทองยังได้ยกเหตุการณ์ที่นายกรัฐมนตรี จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีหนังสือลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2505 ขอพระบรมราชานุญาตยืมตัวพระยาศรีวิสารวาจามาช่วยราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธานที่ปรึกษาของจอมพลสฤษดิ์ แทนพลตรี หลวงวิจิตรวาทการ ปลัดบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรีคนเดิมที่ได้ถึงแก่อนิจกรรม ต่อมาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ 9 ได้มีพระราชหัตถเลขา ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2505 ตอบจอมพลสฤษดิ์ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรี ความตอนหนึ่งว่า “ฉันเอง พร้อมทั้งจะช่วยส่งเสริมให้ราชการทางฝ่ายบริหารปกครอง บ้านเมืองดำเนินไปด้วยดีอยู่เสมอ ทั้งยินดีที่จะได้เห็นผู้มีวิมุติ ได้ทำประโยชน์แก่ประเทศชาติ จึงไม่มีข้อขัดข้องอันใดที่จะอนุญาตให้พระยาศรีวิสารวาจาไปช่วยราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราวพลางก่อนตามที่ขอมานั้น และเมื่อได้แก้ไขพระราชบัญญัติที่กล่าวนี้แล้ว ก็พร้อมจะแต่งตั้งให้เข้าดำรงตำแหน่งตามที่ได้เสนอขอตั้งมาต่อไปด้วย...(พระปรมาภิไธย) ภูมิพลอดุลยเดช พร.”²¹⁹

(3) สิทธิที่จะทรงตักเตือน (the right to warn)

ในกรณีที่ทรงไม่เห็นด้วย ก็ะทรงทักท้วงตักเตือนให้เห็นอันตรายของการดำเนินการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงทักท้วงเช่นนั้น ย่อมเป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะต้องประชุมปรึกษาหารือกันใหม่ คณะรัฐมนตรีอาจยืนยันความเห็นเดิมก็ได้ และเมื่อคณะรัฐมนตรียืนยันตามความเห็นเดิม พระมหากษัตริย์ก็ต้องทรงยอม เพราะคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบต่อสภา²²⁰

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ถึงแม้พระมหากษัตริย์จะมีและทรงสามารถใช้พระราชอำนาจที่จะได้รับคำกราบบังคมทูลและการปรึกษาได้ แต่หยุด แสงอุทัย เห็นว่ารัฐบาลจะต้องเก็บไว้เป็นความลับ เพราะการเผยแพร่ออกไปสู่ภายนอกอาจส่งผลให้พระมหากษัตริย์ถูกวิพากษ์วิจารณ์ เป็นการทำให้พระมหากษัตริย์ไปพัวพันกับการเมือง

“มีข้อที่ควรสังเกตว่า ในเวลานี้ประเทศไทยยังมีรัฐมนตรีและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่บางคนเอาพระมหากษัตริย์ที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้สิทธิ 3 ประการ คือ สิทธิที่จะได้รับการปรึกษาหารือ สิทธิที่จะทรงสนับสนุน และสิทธิที่จะทรงตักเตือน ไปใช้ในทางที่ผิด กล่าวคือมักจะนำพระราชดำรัสในการที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้สิทธิ 3 ประการดังกล่าวนี้ไปเผยแพร่แก่สื่อมวลชนบ้าง แก่บุคคลอื่นบ้าง การที่ทำเช่นนั้นอาจเป็นเจตนาดี เพราะเห็นว่าจะเป็นที่เชิดชูพระเกียรติบ้าง หรือเห็นว่าแสดงว่าได้รับความไว้วางพระราชหฤทัยบ้าง หรือเป็นเกียรติที่ได้เข้าเฝ้าและรับสนอง

²¹⁹ ธงทอง จันทรางศุ, อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 213, น. 86-88.

²²⁰ หยุด แสงอุทัย, อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 86, น. 109.

พระราชประสงค์บ้าง ซึ่งไม่ถูกต้องทั้งนั้น คำแนะนำหรือตักเตือนของพระมหากษัตริย์ย่อมต้องเป็นความลับ เพราะมีฉะนั้นผู้ที่ไม่เห็นชอบด้วยจะนำไปวิพากษ์วิจารณ์ และจะทำให้องค์พระมหากษัตริย์ไม่เป็นที่เคารพสักการะ ถ้าคณะรัฐมนตรีจะรับคำแนะนำตักเตือนไปปฏิบัติต้องปฏิบัติด้วยความรับผิดชอบของตนเอง จะอ้างพระมหากษัตริย์ไม่ได้ เพราะเป็นการนำพระมหากษัตริย์ไปทรงพัวพันกับการเมือง”²²¹

มีเพียงแต่หยุด แสงอุทัยเท่านั้น เกษม ศิริสัมพันธ์ ยังเห็นว่าพระมหากษัตริย์จะใช้พระราชอำนาจนี้ด้วยความระมัดระวัง ไม่เปิดเผย แต่เป็นพระราชอำนาจที่อยู่เบื้องหลัง ซึ่งคอยประทับประคองการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลของพระมหากษัตริย์ด้วย²²²

มีข้อสังเกตว่า สิทธิของพระมหากษัตริย์ทั้งสามประการในระยะหลัง ๆ นี้ มักถูกอ้างเพื่อใช้ในการดึงพระมหากษัตริย์มาเกี่ยวข้องกับการเมือง หรือเพื่อเรียกร้องให้สถาบันพระมหากษัตริย์เข้าแทรกแซงเพื่อคลี่คลายความขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรง²²³ ซึ่งแท้ที่จริงเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง เพราะในระบอบประชาธิปไตยพระมหากษัตริย์ต้องพ้นไปจากการเมือง ไม่เข้ามาพัวพันกับเรื่องในทางการเมือง

อนึ่ง ในการบริหารราชการแผ่นดิน มีหลายกรณีที่คณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการภายใต้พระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ โดยจะต้องให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยนั้นเสียก่อนจึงจะสามารถดำเนินการนั้นๆ ได้ เพราะฉะนั้น หากมีกรณีปัญหาเกิดขึ้นมาว่าหากพระมหากษัตริย์และคณะรัฐมนตรีเกิดความขัดแย้งกัน เช่น เมื่อคณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดหรือพระราชกฤษฎีกาให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธย แต่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบกับพระราชกำหนดหรือพระราชกฤษฎีกานั้น เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นนี้ ปัญหาคือจะมีวิธีการแก้ไขอย่างไร จะเห็นได้ว่าในกรณีความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับคณะรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญ

²²¹ หยุด แสงอุทัย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 217*, น. 46-47.

²²² เกษม ศิริสัมพันธ์, “บทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ในระบอบรัฐสภา,” ใน *รวบรวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เภสมทรัพย์*, บรรณาธิการโดย สมยศ เชื้อไทย (กรุงเทพมหานคร: พี.เค.พรินติ้งเฮาส์, 2531), น. 155.

²²³ ดู ปิยะบุตร แสงกนกกุล, “นิติราษฎร์ ฉบับ 29 (ปิยะบุตร แสงกนกกุล),” ใน *อ้างไว้ เชิงอรรถที่ 476*, น. 297.

ไม่ได้มีการบัญญัติทางแก้ของปัญหาเอาไว้เหมือนกรณีความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐสภา²²⁴ เมื่อเป็นเช่นนี้ หยุต แสงอุทัย เห็นว่าจะต้องเป็นไปตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญ ดังนี้²²⁵

1) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีถวายคำแนะนำเพื่อให้พระมหากษัตริย์ประกอบรัฐกิจอันใดซึ่งต้องอาศัยพระปรมาภิไธย แต่พระมหากษัตริย์ไม่ลงพระปรมาภิไธย กรณีนี้ คณะรัฐมนตรีไม่มีทางเลือกอื่น นอกจากถวายกราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่ง และถ้าพระมหากษัตริย์ไม่มีทางที่จะทรงแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ ซึ่งรัฐสภาจะไม่ลงมติไม่ไว้วางใจได้ ก็จะต้องแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดที่ลาออกไป แต่คณะรัฐมนตรีที่ลาออกแล้วจะยอมรับการแต่งตั้งใหม่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า พระมหากษัตริย์จะได้พระราชทานพระปรมาภิไธยในการประกอบรัฐกิจซึ่งได้ปฏิบัติไว้เดิม

2) ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงรู้สึกว่าจะไม่สามารถจะพระราชทานพระปรมาภิไธยได้ พระมหากษัตริย์ก็อาจทรงแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรีว่า ถ้าคณะรัฐมนตรีจะคงยืนยืนให้ได้ พระมหากษัตริย์จะสละราชสมบัติแทนที่จะลงพระปรมาภิไธย ในกรณีเช่นนี้นี้คณะรัฐมนตรีจะยอมต่อพระมหากษัตริย์หรือไม่ยอมขึ้นอยู่กับอำนาจในทางสังคมของพระมหากษัตริย์ กล่าวคือ ประชาชนจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์มากน้อยเพียงใด ข้อขัดแย้งมีลักษณะสำคัญมากน้อยอย่างไร ฯลฯ

²²⁴ เช่น ในกรณีที่เกิดความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการตราพระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญไทยให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจยับยั้ง (veto) ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาได้ โดยการพระราชทานคืนมาหรือไม่พระราชทานภายในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทำให้รัฐสภาต้องประชุมปรึกษาหารือกันใหม่ ถ้ารัฐสภายืนยันที่จะให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นมีผลเป็นกฎหมายด้วยคะแนนที่รัฐธรรมนูญกำหนด นายกรัฐมนตรีจะต้องนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยอีกครั้งหนึ่ง ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ลงพระปรมาภิไธยภายในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด นายกรัฐมนตรีจะต้องนำร่างพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาบังคับใช้เป็นกฎหมายเสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว

²²⁵ หยุต แสงอุทัย, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 210*, น. 174.

4.4 ลักษณะพื้นฐานของระบบรัฐสภาประการที่สอง ฝ่ายบริหารอาจใช้กลไกตามรัฐธรรมนูญในการยุบสภาได้

4.4.1 ข้อความเบื้องต้น

ลักษณะพื้นฐานอันเป็นตัวบ่งชี้ว่าการปกครองใดการปกครองหนึ่งเป็นระบบรัฐสภาที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ฝ่ายบริหารอาจใช้กลไกตามรัฐธรรมนูญยุบสภาได้ เพราะการที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจยุบสภาได้นี้จะเป็นข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างระบบรัฐสภา (Parliamentary System) กับระบบประธานาธิบดี (Presidential System) และการปกครองแบบสมัชชา (Assembly Government) หรือการปกครองโดยสภาอย่างบริบูรณ์²²⁶ กล่าวคือฝ่ายบริหารในระบบประธานาธิบดีและระบบสมัชชาไม่สามารถเสนอให้ประมุขของรัฐยุบสภาได้ เมื่อเป็นเช่นนั้นการยุบสภาจึงเป็นความสำคัญอย่างยิ่งในระบบรัฐสภา แต่ปัญหาที่จะพิจารณาต่อไปคือ ในหลายประเทศมีการนำรูปแบบของรัฐสภามาใช้แตกต่างกัน เช่น บางประเทศมีสภาเดียว บางประเทศมีสองสภา หรือบางประเทศมีสามสภา จึงเกิดปัญหาตามมาว่า เมื่อให้มีการยุบสภาได้แล้ว สภาที่อาจถูกยุบได้คือสภาใดในประเทศที่มีเพียงสภาเดียวจะไม่มีปัญหา แต่ที่เป็นปัญหาคือประเทศที่มีมากกว่าหนึ่งสภาว่าจะต้องยุบแค่สภาเดียว หรือยุบทั้งสองสภา ซึ่งการจะสามารถตอบปัญหานี้ได้นั้น จำเป็นที่จะต้องทราบถึงสภาในประเทศนั้น ๆ ว่ามีลักษณะอย่างไร ซึ่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของไทยเกี่ยวกับเรื่องสภานั้นมีลักษณะและความแตกต่างกันไปในแต่ละฉบับ ซึ่งเมื่อศึกษาถึงสภาเรียบร้อยแล้ว จะนำมาซึ่งการศึกษากฎเกณฑ์เกี่ยวกับการยุบสภาต่อไป

4.4.2 ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับองค์กรรัฐสภาในระบบรัฐสภา

ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมาแล้วมากมายหลายฉบับ โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรนั้นได้กำหนดให้มีบทบัญญัติเรื่องรัฐสภาเอาไว้ บางฉบับเป็นสภาเดียว บางฉบับเป็นสองสภา ซึ่งในการศึกษาเรื่องรัฐสภาของไทยสามารถแยกพิจารณาออกเป็นสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาดังนี้

4.4.2.1 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรเป็นการเรียกสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศ รัฐธรรมนูญบางฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ 2489 และรัฐธรรมนูญ

²²⁶ ดู ไพโรจน์ ชัยนาม, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 19*, น. 250-255.

2492 ไม่ได้เรียกว่าสภาผู้แทนราษฎร แต่เรียกว่า “สภาผู้แทน” แต่โดยนัยแล้ว ทั้งสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนคือสภาที่มีลักษณะเช่นเดียวกัน

(1) ส่วนประกอบ

โดยทั่วไปรัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีเพียงส่วนประกอบเดียวคือมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด แต่สำหรับรัฐธรรมนูญ 2475 ที่เป็นรัฐธรรมนูญที่มีความประสงค์เฉพาะ ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนประกอบ 2 ประเภท คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 สาเหตุที่กำหนดไว้เช่นนี้เพราะราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมีการศึกษาไม่จบประถมศึกษาสามัญมากกว่ากึ่งจำนวนทั้งหมด โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ได้แก่ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ได้แก่ผู้ซึ่งพระมหากษัตริย์แต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในระหว่างเวลาที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญ 2475²²⁷ เมื่อราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีการศึกษาจบประถมศึกษาสามัญมากกว่ากึ่งหนึ่งและอย่างช้าต้องไม่เกินกว่าสิบปีนับแต่วันใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 จึงจะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีเพียงประเภทเดียว

กรณีการตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 นี้เคยเกิดเป็นวิวาทะระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ กับคณะราษฎร โดยในพระราชบันทึกข้อไขต่าง ๆ เพื่อเสนอต่อคณะรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2477 เห็นว่า การเลือกสมาชิกประเภทที่ 2 คณะรัฐบาลมักเลือกเฉพาะผู้ก่อการเป็นส่วนใหญ่ และคน que เลือกนั้นไม่มีคุณวุฒิหรือความเคยชินกับการงานดีไปกว่าสมาชิกประเภทที่ 1 เลย เพราะฉะนั้นจำต้องให้ประชาชนเลือก หรือให้บุคคลซึ่งเรียกว่ามีความรู้เลือก โดยกำหนดเอาการศึกษา หรือถ้าจะให้ง่ายที่สุดก็ให้บุคคลที่เป็นข้าราชการ หรือเคยเป็นข้าราชการ ขึ้นสัญญาบัตรเป็นผู้เลือก เพราะบุคคลที่ได้เป็นข้าราชการสัญญาบัตรโดยมากเป็นผู้ที่มีความรู้และเคยชินกับการงาน²²⁸ ต่อมานายกรัฐมนตรีมีบันทึกเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2477 ความตอนหนึ่งว่า ในเรื่องวิธีการเลือกตั้งของสมาชิกประเภทที่ 2 นั้น รัฐบาลได้กระทำตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2475 ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดปรานร่าง

²²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 65

²²⁸ ชาลี เอี่ยมกระสินธุ์, เบื้องหลังพระปกเกล้าฯ สละราชสมบัติ, (กรุงเทพมหานคร: ประมวลสาส์น, 2516), น. 121-122.

พระราชบัญญัตินั้นมาก และรับสั่งว่าเป็นที่พอพระราชหฤทัย อันที่จริงวิธีการเลือกสมาชิกประเภทที่ 2 นั้น เนื่องจากได้ทรงพระราชปรารภในขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญอยู่ว่า การที่จะให้ผู้ที่มีสมัครเข้ารับเลือกเป็นสมาชิกประเภทที่ 1 ต้องได้รับความเห็นชอบของผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในสมัยที่ 1 ตามวิธีการในรัฐธรรมนูญชั่วคราว ทรงเห็นว่าไม่เหมาะสมเพราะสมาชิกประเภทที่ 2 พระมหากษัตริย์ทรงตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาครั้งหนึ่งแล้วควรให้สมาชิกประเภทที่ 1 นั้นสมัครได้ โดยไม่ต้องมี Approval ดังนี้ อนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ยอมปฏิบัติตามพระราชประสงค์ ไม่ปรากฏเลยว่าได้ทรงขอร้องให้วางวิธีการเลือกคัดสมาชิกประเภทที่ 2 โดยวิธีอื่นนอกจากที่กล่าวมาแล้ว²²⁹ ต่อมานายกรัฐมนตรีนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายสนับสนุนการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายกรัฐมนตรี²³⁰

(2) การได้มาซึ่งสภาผู้แทนราษฎร

โดยทั่วไปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่ในแง่ของรายละเอียดการได้มานั้น รัฐธรรมนูญฉบับถาวรแต่ละฉบับได้กำหนดไว้ให้มีความแตกต่างกัน เราสามารถจำแนกการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ดังต่อไปนี้

1) กรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจำนวนที่แน่นอน เพราะการมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากน้อยเพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรของประเทศ ซึ่งมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ 2475²³¹ รัฐธรรมนูญ 2489²³² รัฐธรรมนูญ 2492²³³ รัฐธรรมนูญ 2475 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2495²³⁴ รัฐธรรมนูญ 2511²³⁵

²²⁹ เฟิงอ้าง, น. 139-140.

²³⁰ เฟิงอ้าง, น. 253-266.

²³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 16 และมาตรา 17

²³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 29 และมาตรา 30

²³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 86 และมาตรา 87

²³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 45 และมาตรา 46

²³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 82 และมาตรา 83

และรัฐธรรมนูญ 2521 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2528²³⁶ รัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้้องค์กรที่มีอำนาจในการจัดการเลือกตั้งจะแบ่งเขตเลือกตั้งโดยเอาจำนวนประชาชนตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นเขตเลือกตั้ง ซึ่งรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดจำนวนขั้นต่ำหรือจำนวนสูงสุดเอาไว้ ยกเว้นแต่รัฐธรรมนูญ 2517 ที่ถึงแม้จะไม่ได้กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเอาไว้แน่นอน แต่กำหนดเพดานของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้คือ ไม่น้อยกว่า 240 คนและไม่เกิน 300 คน²³⁷

ส่วนรัฐธรรมนูญ 2521 แม้จะได้กำหนดให้ไม่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจำนวนที่แน่นอนเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญข้างต้น²³⁸ แต่มีความพิเศษที่แตกต่างกันคือ รัฐธรรมนูญ 2521 ใช้รูปแบบการเลือกตั้งโดยให้ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น²³⁹ ซึ่งเขตเลือกตั้งให้ใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งแล้วกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมีออกมา จากนั้นพรรคการเมืองก็ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองนั้น ยกเว้นแต่ในเฉพาะกรุงเทพมหานครที่มีลักษณะพิเศษต่างออกไป²⁴⁰

2) กรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้จำนวนที่แน่นอนและการแบ่งเขตเลือกตั้ง มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ 2534²⁴¹ รัฐธรรมนูญ 2534 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2538²⁴² รัฐธรรมนูญ 2540²⁴³ รัฐธรรมนูญ 2550²⁴⁴ และรัฐธรรมนูญ 2550 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2554²⁴⁵

²³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2528 มาตรา 90 มาตรา 90 ทวิ และมาตรา 91

²³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 111 และมาตรา 112

²³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 89 และมาตรา 90

²³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 91

²⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 90

²⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 99 มาตรา 100 มาตรา 101 และมาตรา 102

²⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 105 มาตรา 106 มาตรา 107 และมาตรา 108

3) ระบบบัญชีรายชื่อ ระบบนี้นำมาใช้ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ 2540²⁴⁶ และถูกนำมาใช้อีกครั้งในรัฐธรรมนูญ 2550 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2554²⁴⁷

4) ระบบสัดส่วนตามรัฐธรรมนูญ 2550 โดยก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในปี 2554 นั้น มีการนำระบบสัดส่วนตามกลุ่มจังหวัดมาใช้²⁴⁸ แต่ปรากฏว่าระบบดังกล่าวนี้เกิดปัญหาขึ้น กล่าวคือ คำตอบก็คือการออกแบบระบบเลือกตั้งแบบนี้ไม่ตอบคำถามเลยว่า ผู้แทนของระบบบัญชีรายชื่อที่มาจากกลุ่มจังหวัดแต่ละจังหวัดนั้นเป็นผู้แทนของอะไร ไม่มีการส่งเสริมสนับสนุนการจัดทำนโยบายในระดับประเทศของพรรคการเมืองแต่ละพรรค ส่งผลให้พรรคการเมืองนั้น ๆ อาจจะมีปัญหา แม้แต่ในเชิงการสนองนโยบาย เพราะเป็นไปได้ว่าจังหวัดของภาคกลางจังหวัดหนึ่ง อาจถูกนำไปรวมกับอีกจังหวัดหนึ่งในภาคใต้ แล้วเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกลุ่มบัญชีเดียวกัน²⁴⁹

เราอาจจะสรุปได้ว่า การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่งได้ เช่น ถ้าพรรคการเมืองใดได้เป็นรัฐบาลและพรรคการเมืองนั้นเป็นพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมาก จะส่งผลให้อำนาจต่อรองในทางการเมืองก็จะสูงและจะทำให้

²⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 98 มาตรา 102 มาตรา 103

²⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 93 มาตรา 94

²⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554 มาตรา 93 มาตรา 94

²⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 99 มาตรา 100

²⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554 มาตรา 95 และมาตรา 96

²⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 95 และมาตรา 96

²⁴⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ “คำต่อคำ ดีเบตประวัติศาสตร์ "รับ-ไม่รับ" รธน.50 : สมคิด เลิศไพฑูรย์ VS วรเจตน์ ภาคีรัตน์,” ประชาไท, สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2563, จาก <https://prachatai.com/journal/2007/08/13724>.

การควบคุมตรวจสอบในทางการเมืองมีระดับความเข้มข้นน้อย ในทางกลับกัน ถ้าพรรคการเมืองที่ได้เป็นรัฐบาลและมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อย การจัดตั้งรัฐบาลต้องอาศัยพรรคการเมืองอื่นมาร่วมด้วย ส่งผลให้อำนาจต่อรองในทางการเมืองน้อยและทำให้การควบคุมตรวจสอบในทางการเมืองมีระดับความเข้มข้นเพิ่มมากขึ้น อาจส่งผลรัฐบาลไม่มีเสถียรภาพตามมา ในส่วนของการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในช่วงแรกนั้นการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการกำหนดจำนวนไว้มิแน่นอน เนื่องจากผู้จัดทำรัฐธรรมนูญต้องการให้แปรผันตรงตามจำนวนประชากรในประเทศ ต่อมาจึงมีการกำหนดจำนวนที่แน่นอนออกมาพร้อมกับนำระบบการเลือกตั้งที่เป็นอยู่ในต่างประเทศเข้ามา โดยจุดเริ่มต้นที่สำคัญคือจุดเริ่มต้นที่เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญ 2540 ที่มีระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองต่าง ๆ เข้ามาเป็นครั้งแรก ต่อมาเกิดปรากฏการณ์พรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้งอย่างเด็ดขาด เมื่อมีการจัดทำรัฐประหารในปี 2549 และมีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่กลายเป็นรัฐธรรมนูญ 2550 ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ออกแบบโดยนำเหตุการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในอดีตเข้ามาเป็นข้อพิจารณาในการออกแบบรัฐธรรมนูญเพื่อไม่ให้เห็นภาพพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งและได้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรอย่างพรรคไทยรักไทย จึงเกิดเป็นการเลือกตั้งระบบสัดส่วนคู่กับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตในรัฐธรรมนูญ 2550 ขึ้นมา ต่อมาสมาชิกสภาเห็นว่า ระบบการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญ 2550 เกิดปัญหาหลายประการจึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจนกลายเป็นรัฐธรรมนูญ 2550 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2554

ณ จุดนี้จึงมีข้อสังเกตว่า การออกแบบระบบเลือกตั้งของไทยโดยเฉพาะปี 2550 เป็นต้นมา ไม่ได้ออกแบบระบบเลือกตั้งโดยอาศัยทฤษฎีหรือหลักการทางกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เป็นอยู่ในประเทศที่มีความเจริญแล้วเป็นสำคัญ หากแต่ออกแบบเพื่อไม่ให้เกิดเหตุการณ์ในอดีตที่ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญไม่ประสงค์จะให้เกิดขึ้น ระบบเลือกตั้งของประเทศไทยจึงไม่ก้าวหน้าไปเท่าที่ควร แต่หากจะกล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว รัฐประหารคือสาเหตุหลักของการทำให้ระบบเลือกตั้งของประเทศไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร เพราะในขณะที่ประเทศกำลังทดลองผิดลองถูกและเรียนรู้ถึงระบบเลือกตั้ง การเกิดรัฐประหารทำให้การเรียนรู้นั้นหยุดชะงัก ดังปรากฏให้เห็นในรัฐประหาร 2549 และรัฐประหาร 2557

(3) การสิ้นสุด

สภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งตามวาระที่รัฐธรรมนูญกำหนด ได้แก่ 4 ปี²⁵⁰ หรือ 5 ปี²⁵¹ แต่หากมีพฤติการณ์พิเศษแล้ว วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทน

²⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 18 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 31 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

ราษฎรอาจมากกว่า 4 ปีก็ได้²⁵² เมื่อครบวาระตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมสิ้นสุดลงโดยปริยาย²⁵³ นอกจากจะสิ้นสุดเพราะครบวาระตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังสิ้นสุดลงเพราะการยุบสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย²⁵⁴ ซึ่งการสิ้นสุดลงในที่นี้เป็นการสิ้นสุดลงทันทีที่ครบวาระหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

2492 มาตรา 95 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 91 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 120 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 99 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 110 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 116 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 114 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 104

²⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 47

²⁵² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2485 มาตรา 18

²⁵³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 21 (1), รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 33 (1), รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 99 (1), รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 95 (1), รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 124 (1), รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 103 (1), รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 114 (1), รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 120 (1), รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 118 (1) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 106 (1)

²⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 21 (1), รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 33 (1), รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 99 (1), รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 95 (1), รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 124 (1), รัฐธรรมนูญแห่ง

มีข้อสังเกตว่า การสิ้นสุดลงทันทีแบบนี้อาจเกิดความไม่สมเหตุสมผลในทางประชาธิปไตยขึ้นมา กล่าวคือเมื่อรัฐธรรมนูญให้สภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงทันที ทำให้ไม่มีสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ที่สำคัญอันอาจจะมีขึ้นในระหว่างเวลานั้น เช่น การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ ฯลฯ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยสูงสุด เพราะได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน จึงสมควรให้สภาผู้แทนราษฎรเข้ามามีบทบาทในเรื่องที่มีความสำคัญ จริงอยู่ แม้สภาผู้แทนราษฎรจะสิ้นสุดลงเพราะการหมดวาระหรือยุบสภาผู้แทนราษฎร แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า การสิ้นสุดลงจะทำให้หมดความชอบธรรมโดยทันที แต่ควรให้มีการรักษาการหรือทำหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ เพื่อให้กิจการสำคัญของรัฐดำเนินต่อไปได้

แต่วิธีการแก้ปัญหาของรัฐธรรมนูญไทยคือ การให้วุฒิสภาเข้ามาใช้อำนาจในสำคัญ ๆ แทน โดยวุฒิสภาเพียงองค์กรเดียวสามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้เท่ากับรัฐสภาที่ต้องมีสภาผู้แทนราษฎรมาประกอบด้วย ในกรณีของวุฒิสภาจะไม่เกิดปัญหามากหากวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง เพราะอย่างน้อยมีความเชื่อมโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แต่วุฒิสภาในประวัติศาสตร์การเมืองไทยโดยส่วนใหญ่มาจากการแต่งตั้งซึ่งแทบไม่มีความเชื่อมโยงกับประชาชน และไม่มีความเป็นประชาธิปไตยเลย เพราะฉะนั้น การให้ความเห็นชอบในเรื่องที่มีความสำคัญโดยวุฒิสภาเช่นนี้จึงเกิดปัญหาความชอบธรรมทางประชาธิปไตยตามมา

มีเพียงเท่านั้น การให้สภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงทันที โดยไม่ให้มีสภาผู้แทนราษฎรรักษาการหรือทำหน้าที่ที่มีความสำคัญไปพลางก่อนนี้ อาจส่งผลให้เกิดการรัฐประหารในระหว่างนั้นได้ เห็นได้จากการรัฐประหารในปี 2549 และรัฐประหารในปี 2557 ที่กระทำในช่วงที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรและยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่เข้ามาทำหน้าที่

กล่าวโดยสรุปคือ การให้สภาผู้แทนราษฎรอยู่รักษาการไปจนกว่าจะมีสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่เข้ามาจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ เพราะถือว่าเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรม

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 103 (1), รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 114 (1), รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 120 (1), รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 118 (1) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 106 (1)

ในทางประชาธิปไตยสูงสุด เพราะในระหว่างนั้นอาจเกิดกรณีที่ต้องอาศัยความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งการให้ความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรจะไม่ทำให้เกิดความคลางแคลงใจในความชอบธรรมทางประชาธิปไตยตามมา มิเพียงเท่านั้นยังเป็นการป้องกันเหตุการณ์อันไม่ควรจะเกิดขึ้นในระหว่างก่อนการมีสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่อีกด้วย

4.4.2.2 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับวุฒิสภา

ประเทศไทยเป็นระบบสองสภา โดยเราเรียกสภาที่สองนี้ว่าวุฒิสภา วุฒิสภาเกิดขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ 2489 โดยไม่เรียกว่าวุฒิสภา แต่เรียกว่า “พฤฒสภา” แทน ต่อมารัฐธรรมนูญ 2475 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2495 กลับไปใช้เป็นสภาเดียวคือมีเฉพาะแต่สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่พอมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2492 ประเทศไทยใช้ระบบสองสภา ซึ่งเรียกสภาที่สองนี้ว่า “วุฒิสภา” และใช้ยาวนานมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

(1) จำนวนของวุฒิสภา

ในเรื่องส่วนประกอบที่เป็นจำนวน สามารถจำแนกได้ดังต่อไปนี้

1) วุฒิสภาที่มีจำนวนกำหนดไว้ไม่แน่นอน คือ รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้มีจำนวนแน่นอน แต่ให้แปรผันตรงกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญในกลุ่มนี้ได้แก่ รัฐธรรมนูญ 2511 โดยได้กำหนดสมาชิกวุฒิสภาให้มีจำนวนสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทน หากจำนวนที่คำนวณได้มีเศษให้ปัดเศษทิ้ง²⁵⁵ รัฐธรรมนูญ 2521 กำหนดสมาชิกวุฒิสภาให้มีจำนวนไม่เกินสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร²⁵⁶ และรัฐธรรมนูญ 2534 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2538 กำหนดสมาชิกวุฒิสภาให้มีจำนวนสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถ้ามีเศษให้ปัดทิ้ง²⁵⁷

2) วุฒิสภาที่มีจำนวนกำหนดไว้แน่นอน หากพิจารณาในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมีการกำหนดจำนวนไว้แตกต่างกัน ดังนี้ รัฐธรรมนูญ 2489 จำนวน 80 คน²⁵⁸ รัฐธรรมนูญ 2492 จำนวน 100 คน²⁵⁹ รัฐธรรมนูญ 2517 จำนวน 100 คน²⁶⁰ รัฐธรรมนูญ 2534 จำนวน 270 คน²⁶¹

²⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 78 วรรคสอง

²⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 84 วรรคสอง

²⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 100 วรรคสอง

²⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 24 วรรคหนึ่ง

²⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 82 วรรคหนึ่ง

รัฐธรรมนูญ 2540 จำนวน 200 คน²⁶² และรัฐธรรมนูญ 2550 จำนวน 150 คน²⁶³ ซึ่งผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า จากจำนวนวุฒิสภาข้างต้น โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญถาวรที่เกิดจากการรัฐประหาร (รัฐธรรมนูญ 2492 2534 2550) แนวโน้มวุฒิสภามีจำนวนเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ยกเว้นรัฐธรรมนูญ 2550 ที่ลดลงเหลือเพียง 150 คน แต่จะเพิ่มขึ้นในรัฐธรรมนูญ 2560 ซึ่งจะกล่าวในบทถัดไป

เราจะเห็นได้ว่า การกำหนดจำนวนวุฒิสภาว่าจะมีจำนวนเท่าใดนั้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เพราะในรัฐธรรมนูญไทยกำหนดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งเมื่อต้องมีการลงคะแนนเสียงอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว รัฐธรรมนูญ (รวมถึงข้อบังคับการประชุมสภา) ล้วนกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต่างมีคะแนนเสียงคนหนึ่งคะแนนเท่ากัน อันสื่อให้เห็นถึงการยกฐานะให้วุฒิสภามีความเท่าเทียมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะได้วิเคราะห์ต่อไปในภายหลัง และคะแนนเสียงในจำนวนที่มากของวุฒิสภาอาจทำให้ผลการลงมติคะแนนผันแปรไปอย่างมีนัยสำคัญได้

(2) การได้มาซึ่งวุฒิสภา

การได้มาซึ่งวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญสามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภทดังนี้

1) รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ได้แก่

- รัฐธรรมนูญ 2489 (ในส่วนบทเฉพาะกาล) กำหนดไว้ว่า “ในวาระเริ่มแรก พุทธสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งองค์การเลือกตั้งสมาชิกพุทธสภาเป็นผู้เลือกตั้งภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้”²⁶⁴

- รัฐธรรมนูญ 2492 กำหนดไว้ว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกมีจำนวนหนึ่งร้อยคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน และมีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ ซึ่งทรงพระราชดำริเห็นว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน”²⁶⁵

²⁶⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 107 วรรคหนึ่ง

²⁶¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 94 วรรคสอง

²⁶² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 121 วรรคหนึ่ง

²⁶³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 111 วรรคหนึ่ง

²⁶⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 90 วรรคหนึ่ง

²⁶⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 82 วรรคหนึ่ง

- รัฐธรรมนูญ 2511 กำหนดไว้ว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด และมีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์”²⁶⁶

- รัฐธรรมนูญ 2517 กำหนดไว้ว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีคุณสมบัติตามมาตรา 117 (1) และมีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ ทั้งไม่เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 116 และมาตรา 118”²⁶⁷

- รัฐธรรมนูญ 2521 กำหนดไว้ว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ และไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด”²⁶⁸

- รัฐธรรมนูญ 2534 กำหนดไว้ว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรืออาชีพต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ ไม่เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งได้รับเลือกตั้ง ไม่เคยถูกวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมิมติให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 92 และไม่เคยถูกคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 91”²⁶⁹

- รัฐธรรมนูญ 2534 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2538 กำหนดไว้ว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ ไม่เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ไม่เป็นสมาชิกสภา

²⁶⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 78 วรรคหนึ่ง

²⁶⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 107 วรรคหนึ่ง

²⁶⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 84 วรรคหนึ่ง

²⁶⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 94 วรรคหนึ่ง

ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งได้รับเลือกตั้ง และไม่เคยถูกคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 97 เพราะเหตุตามมาตรา 103 (7) อันเนื่องจากเหตุตามมาตรา 113 (7) (8) หรือ (12)”²⁷⁰

มีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญ 2492 และรัฐธรรมนูญ 2517 (ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2518) ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ส่วนรัฐธรรมนูญ 2511 รัฐธรรมนูญ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2518 รัฐธรรมนูญ 2521 รัฐธรรมนูญ 2534 และรัฐธรรมนูญ 2534 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2538 ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

2) รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ปรากฏในรัฐธรรมนูญเพียง 2 ฉบับเท่านั้น คือ รัฐธรรมนูญ 2489 และรัฐธรรมนูญ 2540

- รัฐธรรมนูญ 2489 กำหนดไว้ว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งมีจำนวนแปดสิบคน”²⁷¹ ซึ่งเป็นการเลือกตั้งโดยอ้อมจากประชาชน²⁷²

- รัฐธรรมนูญ 2540 กำหนดไว้ว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนสองร้อยคน”²⁷³ ซึ่งเป็นการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน²⁷⁴

3) รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้งในฉบับเดียวกัน ปรากฏในรัฐธรรมนูญ 2550 ซึ่งได้กำหนดเอาไว้ว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนรวมหนึ่งร้อยห้าสิบคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละหนึ่งคน และมาจากการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้นหักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง”²⁷⁵

การได้มาซึ่งวุฒิสภานี้เป็นประเด็นที่มีความสำคัญที่ควรจะได้รับการพิจารณา เพราะเหตุว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้วุฒิสภาเป็นสภาที่สองและทำหน้าที่ที่สำคัญหลายประการ อันได้แก่ หน้าที่ในทางนิติบัญญัติในเรื่องการกลั่นกรองและการยับยั้งกฎหมาย

²⁷⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 100 วรรคหนึ่ง

²⁷¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 24 วรรคหนึ่ง

²⁷² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 24 วรรคสาม

²⁷³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 121 วรรคหนึ่ง

²⁷⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 123 วรรคสอง

²⁷⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 111 วรรคหนึ่ง

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น การตั้งกระทรวง การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ หน้าที่ในการเห็นชอบบุคคลเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งที่สำคัญ หน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง หน้าที่ในการประชุมร่วมรัฐสภา หน้าที่ของวุฒิสภาในการปฏิบัติหน้าที่รัฐสภา เป็นต้น เมื่ออำนาจที่มีมากเช่นนี้ ในขณะเดียวกันก็ยิ่งต้องมีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย แต่หากสำรวจตรวจสอบแล้วจะพบว่า โดยส่วนใหญ่วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ โดยพระมหากษัตริย์จะเลือกบุคคลเพื่อเข้าเป็นวุฒิสภาตามคุณสมบัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เพราะฉะนั้น การใช้อำนาจอ้อมเป็นการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ร่วมกับผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติว่าการแต่งตั้งให้เป็นไปตามคำแนะนำของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ การให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ มักจะไม่เกิดปัญหาความชอบธรรมทางประชาธิปไตยมาก เพราะนายกรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ที่พระมหากษัตริย์เลือกจากหัวหน้าพรรคที่ได้รับเสียงข้างมากหรือรวบรวมเสียงข้างมากได้ในสภาผู้แทนราษฎร แต่อาจจะมีปัญหาในแง่ที่ว่า นายกรัฐมนตรีอาจจะเสนอชื่อผู้สนับสนุนตนเองให้ไปทำหน้าที่เป็นวุฒิสภา ซึ่งอาจส่งผลให้แง่ที่ว่าวุฒิสภาไม่สามารถทำหน้าที่ของตนได้เต็มที่เท่าที่ควรจะเป็น เนื่องจากต้องพะวงกับผู้ที่เลือกตนมา หรืออาจจะมองได้ว่าเป็นการสืบทอดอำนาจของนายกรัฐมนตรีนั่นเอง แต่ความชอบธรรมของประชาธิปไตยจะเป็นปัญหาขึ้นไปอีก หากผู้รับสนองพระบรมราชโองการเป็นประธานองคมนตรี เนื่องจากประธานองคมนตรีเป็นตำแหน่งที่ให้คำปรึกษาพระมหากษัตริย์ในราชกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา และการแต่งตั้งประธานองคมนตรีเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์ การให้ประธานองคมนตรีมาเป็นผู้เสนอรายชื่อและเป็นผู้สนองพระบรมราชโองการเช่นนี้จึงแสดงให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์ใช้พระราชอำนาจในการเลือกวุฒิสภาด้วยพระองค์เอง ซึ่งอาจเกิดปัญหาตามมาว่าพระมหากษัตริย์ใช้พระราชอำนาจในทางการเมืองโดยตรงหรือไม่ หรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบังคับให้พระมหากษัตริย์เข้ามาพัวพันในเรื่องทางการเมืองหรือไม่²⁷⁶

²⁷⁶ ดู โภคิน พลกุล, “วุฒิสมาชิก : ผู้แทนปวงชนหรือฐานอำนาจใคร,” ใน กฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร: สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย, 2531), น. 59-80. โดยในข้อเขียนของโภคินนี้เป็นการกล่าวถึงวุฒิสภาโดยละเอียดว่าแต่ละครั้งที่มีการแต่งตั้งวุฒิสภานั้น มีผู้ประกอบอาชีพใดบ้าง จำนวนเท่าใด ซึ่งจะทำให้เห็นปัญหาบางอย่างอันเนื่องมาจากวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง

จริงอยู่ในประเทศอังกฤษ พระมหากษัตริย์จะมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งวุฒิสภาหรือสภาขุนนาง (House of Lords) ด้วยพระองค์เอง แต่การใช้พระราชอำนาจดังกล่าวนี้ต้องมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อและเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งดูราวกับว่ามีความคล้ายคลึงกับของประเทศไทย แต่หากพิจารณาให้ดีแล้วจะพบว่า วุฒิสภาของประเทศไทยมีอำนาจในการเมืองน้อยกว่ามากหากเทียบกับสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาสมาชิก (House of Commons) เช่น อำนาจในการกลั่นกรองกฎหมายที่มีไม่มากนัก การมีวุฒิสภาของประเทศไทยจึงมีขึ้นตามประเพณี แต่ไม่มีอำนาจในการเมืองมากในทางความเป็นจริงเมื่อเป็นเช่นนี้วุฒิสภาของอังกฤษและวุฒิสภาของไทยจึงมีจุดที่แตกต่างกันในเรื่องของอำนาจเป็นสำคัญ เมื่อเป็นเช่นนี้ การให้วุฒิสภาของไทยมาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์จึงเกิดเป็นปัญหาความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยและหลักการประมุขของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญตามมา

ส่วนที่มาของวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งนั้น ซึ่งแม้จะมีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยสูงสุดก็ตาม แต่ก็มักจะมีข้อวิจารณ์ว่า วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาผิวเผินที่มีความเกี่ยวข้องกัน กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภามาจากคนที่มีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร²⁷⁷ ทำให้กลไกการเป็นสภาที่ทำหน้าที่กลั่นกรองไม่สามารถทำได้เท่าที่ควรจะเป็น ทำให้เมื่อมีการออกแบบรัฐธรรมนูญ 2550 ทำให้มีการผสมกันระหว่างสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาและวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง โดยสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหานี้ย่อมเป็นที่ทราบกันดีว่าเป็นพรรคพวกเดียวกันกับผู้ที่เกี่ยวข้องการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549

นอกจากนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ภูมิพลอดุลยเดช ทรงมีพระราชกระแสต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ต่อกรณีการให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการว่า “ตามมาตรา 107 วรรคสองแห่งร่างรัฐธรรมนูญนี้ บัญญัติให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น ไม่ทรงเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง เพราะประธานองคมนตรีเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัย ตามความในมาตรา 16 เป็นการขัดกับหลักที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง (ในระบอบประชาธิปไตย) ทั้งจะทำให้ประธานองคมนตรีอยู่ในสภาพเสมือนเป็นองค์กรการเมือง ซึ่งขัดกับมาตรา 17 ด้วย” ดู รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา, ครั้งที่ 1/2517, วันที่ 10 ตุลาคม 2517: 2.

²⁷⁷ ดู คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15-18/2556, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนที่ 5 ก (8 มกราคม 2557): 1-31.

ส่วนการวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งที่มาจากเลือกตั้งจังหวัดละคนและไม่ได้พิจารณาว่าแต่ละจังหวัดใหญ่เล็กไม่เท่ากันก็เป็นปัญหาเช่นเดียวกัน²⁷⁸

การได้มาซึ่งวุฒิสภาโดยคำนึงถึงประสิทธิภาพและความสอดคล้องกับประชาธิปไตยจะต้องเป็นเรื่องที่จะพิจารณากันต่อไป หรือท้ายที่สุดอาจจะเห็นว่าสภาที่สองหรือวุฒิสภาไม่มีความจำเป็นอีกต่อไปนั้น ต้องขึ้นอยู่กับประชาชนที่จะควรเป็นผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ

(3) ความพยายามในการสร้างวุฒิสภาให้มีความเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร

ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นว่า วุฒิสภาของไทยมีปัญหาเรื่องความชอบธรรมทางประชาธิปไตยมาโดยตลอด เพราะส่วนใหญ่แล้ววุฒิสภามีความเชื่อมโยงกับคณะรัฐประหาร แต่โดยเหตุที่ประเทศไทยไม่ได้อยู่ประเทศโดดเดี่ยวบนโลก แต่หากต้องมีความเกี่ยวโยงและพึ่งพาอาศัยต่างประเทศ เมื่อประเทศที่เป็นอารยะทั้งหลายเป็นประชาธิปไตย การที่ไทยไม่ปรับตัวไปสู่ประชาธิปไตยก็คงจะอยู่อย่างลำบาก จึงทำให้มีการยอมรับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎรว่าให้มาจากการเลือกตั้ง แต่คงวุฒิสภาไม่ให้มาจากการเลือกตั้ง เพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมืองเอาไว้ แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ครั้นจะให้วุฒิสภามีอำนาจมากกว่าสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากเลือกตั้งก็อาจมองได้ว่าไม่เป็นประชาธิปไตย ดังนั้นจึงต้องอาศัยความพยายามของรัฐธรรมนูญในการให้วุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งมีความเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งด้วยความแนบเนียนดังต่อไปนี้

1) การให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ประธานรัฐสภาถือว่าเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในรัฐธรรมนูญ เพราะนอกจากประธานรัฐสภาเป็นตำแหน่งสูงสุดของฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ประธานรัฐสภายังทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ เช่น เป็นประธานในการประชุมรัฐสภา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในกรณีที่สำคัญ ๆ ต่าง ๆ โดยกรณีการให้ประธานรัฐสภาซึ่งก็คือประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ เป็นนายกรัฐมนตรี จะส่งผลทำให้วุฒิสภาเข้ามามีส่วนในการเลือกนายกรัฐมนตรีด้วย นอกจากนี้การให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภาและการให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธาน

²⁷⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “ตัวจริงชัดเจน วรเจตน์ VS จรัญ TITV,” (รายการสัมภาษณ์รับไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ 2550 เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2550 ออกอากาศผ่านสถานีโทรทัศน์ทีไอทีวี), เผยแพร่เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2556, <https://www.youtube.com/watch?v=wHcXsoDZjoQ>.

รัฐสภา ทำให้ถูกมองได้ว่าประเทศนั้นให้ความสำคัญกับองค์กรใดมากกว่ากัน ระหว่างองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งและองค์กรที่มาจากการแต่งตั้ง โดยรัฐธรรมนูญไทยฉบับ 2492²⁷⁹ 2511²⁸⁰ 2521 (ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมในปี 2532)²⁸¹ และ 2534 (ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมในปี 2538)²⁸² ซึ่งปรากฏให้เห็นชัดแล้วว่าประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และรัฐธรรมนูญหลายฉบับดังกล่าวล้วนเป็นรัฐธรรมนูญที่มีผลพวงมาจากการรัฐประหารทั้งสิ้น

2) การกำหนดให้มีการประชุมรัฐสภา คือมีการประชุมร่วมกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา กิจกรรมใดที่รัฐธรรมนูญเห็นว่าเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญ รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้มีการประชุมรัฐสภาไว้ กิจกรรมที่ต้องอาศัยการประชุมร่วมรัฐสภา เช่น การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ การให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม ฯลฯ ซึ่งในการประชุมร่วมกันนี้ โดยเฉพาะการออกเสียงลงคะแนนนั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้เป็นพิเศษแต่อย่างใด เพราะฉะนั้น ในการประชุมร่วมรัฐสภาแต่ละครั้ง ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต่างออกเสียงลงคะแนนเสียงได้เพียงหนึ่งคะแนนเท่ากัน ซึ่งการออกเสียงเช่นนี้เป็นการให้คุณค่าของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่ากัน โดยไม่สนใจว่าที่มาของสมาชิกวุฒิสภานั้นจะมีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยหรือไม่

3) การกำหนดจำนวนของวุฒิสภาให้มีจำนวนมาก การมีวุฒิสภาที่มีจำนวนมากจะเห็นผลชัดเจนเมื่อมีการประชุมรัฐสภา เมื่อมีการประชุมกันและทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต่างออกเสียงได้หนึ่งเสียงเท่ากัน จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มากและหากพร้อมใจกันลงคะแนน จะส่งผลให้การคะแนนเสียงเป็นไปในทางใดทางหนึ่งได้ ซึ่งลำพังสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายข้างมากที่มาจากเลือกตั้งจากประชาชนอาจแพ้การลงคะแนนเสียงนั้นได้

4) การให้วุฒิสภานำหน้าที่รัฐสภาในระหว่างที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร เมื่อสภาผู้แทนราษฎรหมดวาระหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไป จะทำให้ไม่มีสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่ง ในระหว่างนั้นอาจจะมีเหตุการณ์ที่ต้องอาศัยการให้ความเห็นชอบของรัฐสภา รัฐธรรมนูญจึง

²⁷⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 74 วรรคหนึ่ง

²⁸⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 72 วรรคหนึ่ง

²⁸¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 75 วรรคหนึ่ง

²⁸² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 86 วรรคหนึ่ง

กำหนดให้วุฒิสภาเพียงองค์กรเดียวมีอำนาจดุจเดียวกับรัฐสภาที่มีสภาผู้แทนราษฎรร่วมประชุมด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้เห็นว่าวุฒิสภาแม้ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งก็สามารถมีอำนาจหน้าที่กระทำการ ในกิจการสำคัญของรัฐได้

5) การกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ใกล้เคียงกับสภาผู้แทนราษฎร ในรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจที่สำคัญ ๆ ต่าง ๆ ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 4 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ อำนาจในด้านนิติบัญญัติ อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน อำนาจในการเห็นชอบบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งที่สำคัญ และอำนาจในการถอดถอนบุคคล ซึ่งการให้อำนาจวุฒิสภาในแต่ละ อำนาจล้วนส่งผลกระทบในทางการเมืองอย่างมากมาย กล่าวคือ อำนาจในด้านนิติบัญญัติ ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย วุฒิสภาสามารถยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นเวลาหนึ่ง แล้วให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาใหม่ และลงคะแนนเสียงยืนยัน ซึ่งกระบวนการเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญแก่วุฒิสภาใน กระบวนการนิติบัญญัติ หรืออำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน วุฒิสภามีอำนาจใน การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินคณะรัฐมนตรีในระดับที่มีความเข้มข้นเกือบเท่ากัน กับสภาผู้แทนราษฎร ยกเว้นการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ โดยวุฒิสภามี อำนาจในการตั้งกระทู้ถาม การตั้งกรรมาธิการตรวจสอบ การเปิดอภิปรายเพื่อทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ นอกจากนั้นอำนาจในการให้ความเห็นชอบบุคคลเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งที่มีความสำคัญของรัฐ มักปรากฏ ในพระราชบัญญัติเฉพาะ เช่น การให้ความเห็นชอบผู้ทรงคุณวุฒิในหน่วยงานของรัฐ ฯลฯ อำนาจของ วุฒิสภายังรวมไปถึงการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงไม่ว่าจะเป็นข้าราชการทางการเมือง หรือข้าราชการประจำด้วย เราจะเห็นได้ว่า ยิ่งให้อำนาจวุฒิสภามากเท่าใด ยิ่งต้องการความชอบธรรม ทางประชาธิปไตยหรือความเชื่อมโยงกลับไปหาประชาชนมากเท่านั้น แต่ปรากฏว่าวุฒิสภาของไทย ส่วนใหญ่มาจากการแต่งตั้งซึ่งยังเป็นปัญหาในเรื่องของความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย

เราจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญที่เป็นผลพวงมาจากการ รัฐประหารมีความพยายามให้วุฒิสภามีบทบาทในทางการเมืองสูง ในขณะที่วุฒิสภายังมีปัญหา เรื่องความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย ความพยายามดังกล่าวเป็นความพยายามที่แสดงออกให้ เห็นในความแนบเนียนที่ต้องการให้วุฒิสภาเป็นกลไกสำคัญในทางการเมือง จนแทบจะกล่าวได้ว่า วุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งมีอำนาจมากหรือเกือบจะเทียบเท่าสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง ของประชาชน ซึ่งทำให้เกิดปัญหาเรื่องความเหมาะสมและความสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย ตามมา โดยในอนาคตหากจะมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การมีสภาเดียวคือมีเฉพาะสภา ผู้แทนราษฎรเท่านั้นก็นับว่ามีความเหมาะสมอยู่ เพราะเหตุว่า (1) ประเทศไทยไม่มีประเพณีบังคับให้ มีสภาเดียวหรือสองสภา (2) การมีสภาที่สองทำให้งานการชักช้าโดยไม่จำเป็น และ (3) บางประเทศที่

ต้องมีสองสภาก็เพราะมีประเพณีบังคับ²⁸³ แต่ในทางกลับกัน หากในอนาคตมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และเลือกที่จะใช้ระบบสองสภาแล้ว สภาที่สอง (วุฒิสภา) ควรจะเป็นสภาสำหรับช่วยกลั่นกรองงานจากสภาที่หนึ่ง (สภาผู้แทนราษฎร) และควรมีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งราษฎรเลือกตั้งและถือเป็นกระจกเงาฉายให้เห็นความต้องการของคนทั้งประเทศโดยทั่วไป²⁸⁴

4.4.3 การยุบสภา

4.4.3.1 ข้อพิจารณาทั่วไปเกี่ยวกับการยุบสภา

การยุบสภา คือ การกระทำอันชอบธรรมของฝ่ายบริหารที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภายุติลงโดยกะทันหัน เพื่อให้ผู้เลือกตั้งได้ตัดสินใจเลือกผู้ที่สมควรจะมาเป็นสมาชิกสภาอีกครั้ง ซึ่งในแต่ละประเทศจะกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการยุบสภาไว้แตกต่างกัน ทั้งนี้ ต้องพิจารณาจากรัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ๆ ตลอดถึงธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญ (constitutional convention) ของประเทศนั้น ๆ ด้วย²⁸⁵

โดยทั่วไป อำนาจยุบสภา เป็นอำนาจของประมุขของรัฐ ถ้ารัฐนั้นเป็นราชอาณาจักร การยุบสภา เป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ หากรัฐนั้นเป็นสาธารณรัฐ อำนาจยุบสภาเป็นของประธานาธิบดี แต่อำนาจเช่นนี้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญในรัฐนั้น ๆ กำหนดไว้ เช่น บางรัฐแม้พระมหากษัตริย์จะมีอำนาจในการยุบสภา แต่การยุบสภาต้องมาจาก

²⁸³ ไพโรจน์ ชัยนาม, การร่างรัฐธรรมนูญใหม่และบทความเรื่องรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: พานิชสุภผล, 2488), น. 329. ซึ่งไพโรจน์ ชัยนาม อ้างตามคำแถลงของพระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 เกี่ยวกับการมีสภาเดียวหรือสองสภา จากคำแถลงดังกล่าวไพโรจน์เห็นว่า “รู้สึกชอบด้วยเหตุผลเมื่อพิจารณากิ่งสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมในขณะทีกล่าวนั้น” ซึ่งไพโรจน์ยกมาสี่ข้อ แต่ผู้เขียนยกมาเพียงสามข้อ เพราะข้อ (4) คือ เราเลียนแบบประเทศที่มีรัฐธรรมนูญใช้ใหม่ ซึ่งมักมีสถานการณ์ดิบัญญัติเพียงสภาเดียว เหตุที่ผู้เขียนไม่ยกข้อ (4) ขึ้นมากล่าวเพราะเวลาที่ไพโรจน์เขียนหนังสือเล่มนี้ได้ขึ้นมา นานแล้ว ไม่สามารถจะยกมาเป็นเหตุผลได้ในช่วงเวลาปัจจุบัน

²⁸⁴ ดู ไพโรจน์ ชัยนาม, “รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของเรา,” ใน รัฐธรรมนูญไทย : หนังสือประกอบการบรรยายวิชาสังคมกับการปกครอง, (พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514), น. 22-23.

²⁸⁵ B.S. Markesinis, The theory and practice of Dissolution of Parliament, (Cambridge : Cambridge University Press, 1972), pp. 7-8.

คำแนะนำของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี พระมหากษัตริย์ไม่สามารถใช้พระราชอำนาจยุบสภาโดยลำพังได้

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย และมีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ถึงแม้ว่าการยุบสภาจะเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ก็ตาม แต่อำนาจเช่นนั้นเป็นอำนาจแต่เพียงรูปแบบ พระมหากษัตริย์ไม่อาจใช้อำนาจในการยุบสภาโดยลำพังพระองค์เองได้ แต่จะต้องมีองค์กรที่มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยมาใช้อำนาจนี้ควบคู่ด้วย ด้วยเหตุนี้จึงนำมาสู่ประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าประเทศไทยมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการยุบสภาว่าอย่างไร มีวิวัฒนาการอย่างไรบ้าง มีนักวิชาการให้ความหมายว่าอย่างไร ใครเป็นผู้ทรงอำนาจในการยุบสภา สาเหตุในการยุบสภาผู้แทนราษฎรของไทยมีหรือไม่ ถ้าจะมีการยุบสภามีวิธีการอย่างไร ภายใต้เงื่อนไขใด ถ้ายุบสภาไปแล้วเกิดผลทางกฎหมายอย่างไรบ้าง ซึ่งจะได้มีการอธิบายเป็นหัวข้อโดยลำดับไป

4.4.3.2 พัฒนาการของบทบัญญัติการยุบสภาในรัฐธรรมนูญ

ประเทศไทยมีการรับเอาแนวความคิดระบบรัฐสภามาใช้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 (ต่อมาเปลี่ยนเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475) รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับถึงบทบัญญัติอันเป็นลักษณะพื้นฐานของระบบรัฐสภาไว้เป็นครั้งแรกเอาไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกใหม่ ในพระราชกฤษฎีกาให้ยุบสภาเช่นนี้ต้องมีกำหนดให้เลือกตั้งสมาชิกใหม่ภายในเก้าสิบวัน”²⁸⁶ ซึ่งในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญมาตรานี้ นั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้มีการอภิปรายกันกว้างขวางแต่อย่างใด²⁸⁷ เพียงแต่มีการอภิปรายและเข้าใจกันว่าการยุบสภาต้องทำเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธย จึงกล่าวได้ว่าการยุบสภามาจากพระมหากษัตริย์นั่นเอง

ถึงกระนั้น ในชั้นการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในสภาผู้แทนราษฎร พระประพิณพินยuth ได้ตั้งข้อสังเกตเอาไว้ว่า ด้วยเหตุที่คณะกรรมการราษฎรส่วนหนึ่งมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการยุบสภาผู้แทนราษฎรมาจากการสั่งของคณะกรรมการราษฎร แต่ถ้าหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องการจะลงมติไม่ไว้วางใจ ปัญหาคือคนที่ป็นทั้งคณะกรรมการราษฎร

²⁸⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 35

²⁸⁷ เทียบ หนึ่งฤทัย อายุปานเทวัญ, ปัญหาการยุบสภาผู้แทนราษฎร, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), น. 82.

และเป็นทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะอย่างไร แต่ในกรณีนี้ พระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน ได้ตอบคำถามเพียงว่า เครื่องมือที่จะประหารคณะกรรมการราษฎรคือการลงมติไม่ไว้วางใจ ในขณะที่เครื่องมือของคณะกรรมการราษฎรคือการยุบสภา การยุบสภาจะทำตามใจชอบไม่ได้ การยุบสภาเพื่อเปิดโอกาสให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกใหม่ภายใน 90 วัน และในการยุบนี้คณะกรรมการราษฎรจะไปทำอะไรตามใจไม่ได้ ส่วนสมาชิกผู้อยู่ในสภาที่ถูกยุบก็จะพากันไปบอกพวกพ้องว่าได้ถูกยุบมาก็พยายามหาหนทางเข้ามาทำการต่อต้าน (against) ซึ่งกันและกัน ฉะนั้นจึงให้มีการถ่วงคั่งซึ่งกันและกันไว้²⁸⁸

แม้ท้ายที่สุดสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดจะลงมติเห็นชอบในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรานี้ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม การที่พระประพิณพยุทได้ตั้งข้อสังเกตเป็นปัญหาเอาไว้ แม้จะไม่ได้รับการตอบโดยชัดเจนจากประธานคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินก็ตาม ข้อสังเกตนั้นจะได้กลายเป็นปัญหาที่ต้องขบคิดในยุคสมัยถัดมาว่า ถ้าการยุบสภาผู้แทนราษฎรต้องมาจากคณะรัฐมนตรีเช่นเดียวกันกับการออกพระราชกฤษฎีกา ในกรณีทั่วไปแล้ว หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน ไม่ต้องการที่จะให้สภาผู้แทนราษฎรชุดของตนถูกยุบ จะต้องทำอย่างไร แล้วการยุบสภาจะสามารถทำได้จริงในทางปฏิบัติหรือไม่ มีข้อยกเว้น หรือทางแก้หรือไม่ อย่างไร

เมื่อรัฐธรรมนูญ 2475 สิ้นสุดลง พร้อมกับมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2489 บทบัญญัติเรื่องการยุบสภาในวรรคแรกแทบจะไม่มีแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า คือ “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทน เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกใหม่ในพระราชกฤษฎีกาให้ยุบสภา ต้องมีกำหนดเวลาให้เลือกตั้งสมาชิกใหม่ภายในเก้าสิบวัน”²⁸⁹ แต่เงื่อนไขที่เพิ่มขึ้นมาและถือว่าเป็นความแปลกใหม่ที่เกิดขึ้นในเวลานั้นคือ “การยุบสภาผู้แทนจะทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน”²⁹⁰ ซึ่งข้อความดังกล่าวนี้ถูกบัญญัติเรื่อยมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (2560) ปัญหาย่อมเกิดขึ้นตามมาว่า การยุบสภาจะทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกันมีคำอธิบายในทางดำรายนักกฎหมายรัฐธรรมนูญไทยว่าอย่างไร

²⁸⁸ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 37/2475, สมัยสามัญ, 26 พฤศจิกายน 2475: 480-481.

²⁸⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 32 วรรคหนึ่ง

²⁹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 32 วรรคสอง

ไพโรจน์ ชัยนาม นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ ได้อธิบายความหมายเอาไว้พร้อมกับยกตัวอย่างเอาไว้ว่า

“จะยุบซ้ำเพราะเหตุอย่างเดียวกันไม่ได้ เช่น คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งเกี่ยวกับภาษีอากร แต่สมาชิกสภาผู้แทนส่วนมากไม่เห็นชอบด้วย จึงลงมติไม่รับรอง คณะรัฐมนตรีเห็นว่าควรจะออกกฎหมายนั้นให้ได้ และเชื่อว่าราษฎรส่วนมากจะสนับสนุนรัฐบาล จึงเสนอพระมหากษัตริย์ให้ทรงตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาเสีย แต่ภายหลังการเลือกตั้งแล้วปรากฏว่า ส่วนมากของสมาชิกชุดเดิมที่ถูกยุบไปได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาอีก คณะรัฐมนตรีเห็นว่าสภาผู้แทนใหม่คงมีความเห็นเช่นเดิม จึงจะขอให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาที่ยังมีทันจะเข้าประชุมนั้นเสียอีก เช่นนี้ย่อมทำไม่ได้ เพราะต้องห้ามตามมาตรา 97 และถ้าขึ้นทำลงไปแล้วก็เท่ากับว่า เป็นการทำรัฐประหารล้มเลิกรัฐธรรมนูญทีเดียว หรือแม้ว่าในทำนองเดียวกัน สภาผู้แทนใหม่ได้เข้ามาประชุมแล้ว คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ (เพราะเมื่อเปลี่ยนสภาผู้แทนใหม่รัฐมนตรีคณะเดิมก็ต้องพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา 148 (3)) ก็ยังมีความประสงค์จะออกกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรเช่นนั้นอีกและก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับเดิมต่อสภาใหม่ ถ้าสภาใหม่ลงมติไม่เห็นชอบด้วยอีกแล้ว คณะรัฐมนตรีจะขอให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนใหม่ไม่ได้ เพราะต้องห้ามตามวรรคสามของมาตรา 97 เหมือนกัน เพราะการยุบสภาเท่ากับเป็นการอุทธรณ์ปัญหาการขัดแย้งกันไปให้ราษฎรมีสิทธิเลือกตั้งวินิจฉัยการอุทธรณ์ต่อราษฎรย่อมทำได้เพียงครั้งเดียวในเรื่องเดียวกัน จะทำบ่อย ๆ ไม่ได้”²⁹¹

ความน่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ ข้อความในบทบัญญัติดังกล่าวนี้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญนำมาจากที่ใด ประเทศที่เป็นต้นแบบมีบทบัญญัตินี้ขึ้นเพื่ออะไร ซึ่ง หยุต แสงอุทัย ได้ให้คำตอบเอาไว้ว่า ข้อความนี้เอามาจากรัฐธรรมนูญไวมาร์ของเยอรมัน โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญไวมาร์ไม่ต้องการให้ประธานาธิบดีทำการยุบสภาฯ ซ้ำซาก ดังที่พระมหากษัตริย์ปรัสเซียทรงกระทำมาแล้ว คำว่า “เหตุการณ์” ที่ใช้ในรัฐธรรมนูญเยอรมันไม่หมายความถึง “เหตุจูงใจ” (motive) ซึ่งทำให้ประธานาธิบดีทรงยุบสภาฯ แต่หมายถึงเหตุการณ์ซึ่งยกขึ้นอ้างเป็นเหตุผลให้ยุบสภาฯ ทั้งนี้เพราะเหตุจูงใจภายในเป็นสิ่งที่ไม่สามารถจะพิสูจน์ได้ ส่วนปัญหาที่ว่า “เหตุการณ์” ที่ได้ยุบสภาฯ ครั้งหลังนี้เป็นเหตุการณ์อันเดียวกันหรือไม่นั้น ตามรัฐธรรมนูญเยอรมันเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาว่า ข้อเท็จจริงที่หยิบยกขึ้นเป็นเหตุให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นข้อเท็จจริงอันเดียวกันหรือไม่²⁹²

²⁹¹ ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 77, น. 189.

²⁹² หยุต แสงอุทัย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 29, น. 637-638.

นายสุวิช พันธ์เศรษฐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ ได้แปรญัตติสนับสนุนการเพิ่มข้อความ “การยุบสภาผู้แทนจะทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน” ขึ้นโดยยกกรณีของเยอรมันมาเป็นข้อสนับสนุนผ่านการพิจารณาในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 25/2489 วันที่ 17 เมษายน 2489 ว่า

“คือเมื่อครั้งหนึ่งก่อนที่ฮิตเลอร์จะมาเผด็จการนั้น ก็มีการยุบสภาถึง 2 ครั้งโดยรัฐบาลชุดเดียวกันนั่นเอง คือชุดฟอน... (ตัวหนังสือไม่ชัดเจน) มาเป็นครั้งแรกได้รับเลือกตั้งมาเป็นรัฐบาลก็หาเสียงที่จะสนับสนุนตนไม่ได้ก็ยุบสภา เมื่อยุบสภาไปแล้วเลือกตั้งสมาชิกใหม่เข้ามาเสียงก็ยังไม่ได้อยู่ดี ผลที่สุดก็ยุบใหม่เป็นครั้งที่ 2 นี้ก่อให้เกิดความโกรธแค้นเดือดร้อนในชุมชนมาก เป็นอันมาก ที่นี้ภายหลังจึงมีรัฐธรรมนูญไว้มาร์ของเยอรมันมาตรา 25 บอกว่าการยุบสภาจะทำได้ในครั้งเดียว ในเรื่องกรณีเดียวกันที่ขัดแย้ง แต่จะกลับมายุบสภา 2 ครั้ง 3 ครั้งไม่ได้...เราอาจจะเต็มใจเข้าไปว่า ในการยุบสภาตามที่กล่าวมาในวรรคจะยุบได้แต่เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกันก็ไม่เห็นเสียหายอะไร”²⁹³

แต่หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช กรรมการธิการกลับเห็นว่าการเพิ่มถ้อยคำดังกล่าวลงไปเป็นความฟุ่มเฟือยและไม่มีความจำเป็น

“...ถ้าหากว่ามีการยุบสภาลงไปจะเป็นเพราะเหตุใด ๆ ก็ตาม ในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ คือหลังจากที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้แล้ว ตามความจริงใจของข้าพเจ้าก็เข้าใจว่าจะมีระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เมื่อเช่นนั้นแล้วเมื่อรัฐบาลยุบสภาแล้วรัฐบาลนั่นเองก็ต้องออกจากตำแหน่ง และเมื่อสภาใหม่เข้ามา สภาใหม่ก็ต้องเลือกรัฐบาลใหม่ ที่นี้สมมติว่าท่านสมาชิกทั้งหลายในที่นี้ สมมติว่าเป็นพรรคพวกเดียวกับข้าพเจ้าเกิดความไม่พอใจในรัฐบาล ก็มีการคัดค้านกัน ในที่สุดสมมติว่ารัฐบาลแพ้คะแนนเสียงสมาชิกในสภา แต่แทนที่รัฐบาลจะลาออกก็ยุบสภาเสีย ในการยุบสภานั้นรัฐบาลต้องยุบตัวเองด้วย เป็นแต่รักษาการเท่านั้น ไม่ใช่เป็นรัฐบาลต่อไป เมื่อสภาฯ ประชุมแล้วต้องเลือกรัฐบาลใหม่ ถ้าเชื่อว่าพวกของสมาชิกที่เลือกเข้ามาใหม่เห็นว่าการยุบสภานั้นไม่ได้อยู่ในฝ่ายถูกนั้น ก็ไม่จำเป็นต้องเลือกนายกรัฐมนตรีคนเก่าหรือคณะเก่า เพราะเหตุการณ์ที่ยุบสภาไม่ควรยุบ ฉะนั้นรัฐบาลใหม่ก็ต้องเป็นพวกที่มีความเห็นตรงกับฝ่ายสมาชิก”²⁹⁴

²⁹³ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 4 สมัยที่ 2 ครั้งที่ 25/2489, สมัยสามัญ, 17 เมษายน 2489: 1436, 1438.

²⁹⁴ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 4 สมัยที่ 2 ครั้งที่ 25/2489, สมัยสามัญ, 17 เมษายน 2489: 1439-1440.

โชติ คุ่มพันธ์ุ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร กลับเห็นไปอีกทาง และเสนอญัตติให้เพิ่มถ้อยคำว่าควรมีข้อห้ามการยุบสภาก่อน 1 ปีนับแต่วันที่เลือกตั้ง เพราะหากมีการเขียนว่า “การยุบสภาผู้แทนจะทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน” ลงไป จะทำให้ผู้ที่อำนาจร้องขอให้ยุบสภาอ้างเหตุคนละเหตุได้ ส่งผลให้อำนาจของรัฐบาลมีมากขึ้น

“คือในประเทศเยอรมนีในรัฐธรรมนูญไวมาเร่ได้บัญญัติว่าการยุบสภานั้น ในกรณีเดียวกันจะยุบได้ครั้งเดียว แต่ผลที่สุดก็เหมือนกัน คือยุบ 2 ครั้ง หนหนึ่งก็อ้างวิธีนี้ อีกหนหนึ่งก็อ้างวิธีนี้ เมื่อเป็นเช่นนี้อำนาจของรัฐบาลก็ยังมีมากขึ้น ยิ่งเราพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญของเราที่จะออกใหม่นี้ คือผู้ที่จะมาเป็นนายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้ แต่หากพระเจ้าอยู่หัวเฝ้าอยู่ตั้งพระอนุชาเป็นนายกรัฐมนตรี ข้าพเจ้าสมมติว่าอย่างนั้นแล้ว สภานี้ไม่ไว้วางใจท่าน ท่านก็บอกว่าไม่ไว้วางใจฉันแล้วก็ยุบไป พวกเราก็ต้องออกไปเสียเงินอีก พอเลือกเข้าท่าน ก็พูดอย่างนี้อีกว่าไม่ไว้วางใจฉันก็ได้ ฉันก็ยุบสภาอีกเป็นครั้งที่ 2 แล้วพวกเราจะทนไหวไหม ด้วยเหตุนี้ ข้าพเจ้าขอแปรญัตติว่าถ้าจะมีการยุบสภาแล้วก็ขอให้เป็น 1 ปีหลังจากวันเลือกตั้ง เพราะเหตุว่าในระยะ 1 ปีนั้นเสียงหรือจิตใจของประชาชนคงไม่เปลี่ยนแปลงไปมากนัก”²⁹⁵

แต่ พระยามานวราชเสวี ประธานคณะกรรมการการกลับไม่รับคำแปรญัตติดังกล่าว เพราะเห็นว่าการที่สมาชิกสภาจะไม่ไว้วางใจรัฐบาลจะให้คงไว้ถึงเวลา 1 ปีก็ซ้ำเหมือนกัน เมื่อเปิดสภาแล้วรัฐบาลทำไม่ดี สมาชิกสภาควรมีสหิทธิมิตีเสี่ยงที่จะไม่ไว้วางใจรัฐบาลเมื่อไรก็ได้ เพราะฉะนั้นเพื่อให้ตาชั่งน้ำหนักเท่ากันก็ควรให้ฝ่ายบริหารมีโอกาสยุบสภาได้เหมือนกัน²⁹⁶

เช่นเดียวกับ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวรรณไวทยากร กรรมการการที่ไม่เห็นด้วยกับการห้ามยุบสภาภายในระยะเวลา 1 ปี เพราะในระยะเวลาช่วงนี้อาจจะมีปัญหาการเมือง เช่น การเมืองต่างประเทศ ซึ่งไม่มีใครคาดหมายไว้ก่อนเลือกตั้ง แต่บังเอิญเกิดเป็นปัญหาขึ้นในระหว่าง 1 ปีหลังจากการเลือกตั้ง และก็มีความคิดเห็นขัดกันระหว่างรัฐบาลกับสภาผู้แทน ดังนั้น การกำหนด 1 ปี จึงเป็นหลักเกณฑ์ที่ไม่ชอบด้วยเหตุผล²⁹⁷ มิเพียงเท่านั้น พระองค์เจ้า

²⁹⁵ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 4 สมัยที่ 2 ครั้งที่ 25/2489, สมัยสามัญ, 17 เมษายน 2489: 1441.

²⁹⁶ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 4 สมัยที่ 2 ครั้งที่ 25/2489, สมัยสามัญ, 17 เมษายน 2489: 1442.

²⁹⁷ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 4 สมัยที่ 2 ครั้งที่ 25/2489, สมัยสามัญ, 17 เมษายน 2489: 1445-1446.

วรรณไวทยากรยังแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการนำการยุบสภาผู้แทนจะทำให้เพียงครั้งเดียว ในเหตุการณ์เดียวกันว่าคงไม่เกิดขึ้นในไทย เพราะหลักเกณฑ์การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีของเยอรมัน กับไทยไม่เหมือนกัน

“ส่วนอีกท่านหนึ่งที่บอกว่า ขอให้เดิมว่า ไม่ให้ยุบด้วยเหตุอันเดียวกันกับที่เคยยุบมาแล้วนั้น ข้าพเจ้าเห็นว่ากรณีที่จะเกิดขึ้นไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญของเรา ท่านได้อ้างตัวอย่างที่ได้เคยเกิดขึ้นแล้วในประเทศเยอรมนี แต่นั่นเกิดขึ้นได้ก็เพราะว่าการตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี และเฉพาะอย่างยิ่งนายกรัฐมนตรีนั้น ไม่ใช่ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับสนอง ตัวนายกรัฐมนตรีเองเป็นผู้รับสนอง ดังนี้จึงเกิดมีกรณีที่รัฐบาลใหม่กับสภาผู้แทนราษฎรใหม่ขัดกันขึ้นได้ แต่ตามรัฐธรรมนูญของเรา เราได้ใช้วิธีพิเศษของประเทศเรา ซึ่งข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นวิธีที่เหมาะสมดีมาก คือในการที่ทรงพระกรุณาแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีนั้น ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ นี่แหละเป็นหลักประกันที่จะเห็นว่าคณะรัฐบาลใหม่ที่ตั้งขึ้นนั้นก็ต้องปฏิบัติตามความประสงค์ของสภาผู้แทนราษฎรใหม่ เพราะฉะนั้นกรณีที่จะยุบด้วยเหตุอันเดียวกันนั้นคงจะไม่เกิดขึ้นเป็นแน่”²⁹⁸

การให้เหตุผลของพระองค์เจ้าวรรณไวทยากรที่อ้างว่าประเทศไทยและประเทศเยอรมนีในช่วงสาธารณรัฐไวมาร์มีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะการมีผู้ลงนามรับสนองที่แตกต่างกัน กล่าวคือในเยอรมันนั้น นายกรัฐมนตรีคนเดิมลงนามรับสนองนายกรัฐมนตรีคนใหม่ อาจจะทำให้นายกรัฐมนตรีคนใหม่นั้นเกิดความขัดแย้งต่อสภาผู้แทนราษฎรได้ ผู้เขียนเห็นว่าการให้เหตุผลของพระองค์เจ้าวรรณไวทยากรอาจจะมีข้อบกพร่องเพราะไม่เข้าใจบริบทที่แท้จริงของเยอรมันในช่วงสาธารณรัฐไวมาร์ กล่าวคือ จริงอยู่แม้รัฐธรรมนูญไวมาร์จะไม่ได้ผูกมัดประธานาธิบดี (Reichspräsident) ให้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี (Reichskanzler) ตามข้อเสนอของสภาผู้แทนราษฎร (Reichstag) เพราะการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเป็นดุลยพินิจโดยแท้ของประธานาธิบดี แต่ในความเป็นจริงนั้น การที่ประธานาธิบดีจะแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจะต้องคำนึงถึงเสียงของพรรคหรือกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ว่าสนับสนุนผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรี เนื่องจากนายกรัฐมนตรีต้องบริหารประเทศด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร ถ้านายกรัฐมนตรีไม่ใช่เสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สภาผู้แทนราษฎรย่อมมีอำนาจที่จะลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเพื่อให้

²⁹⁸ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 4 สมัยที่ 2 ครั้งที่ 25/2489, สมัยสามัญ, 17 เมษายน 2489: 1446.

พ้นจากตำแหน่งได้²⁹⁹ เมื่อเป็นเช่นนี้ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญไทยก็ดี หรือรัฐธรรมนูญเยอรมันก็ดี ผู้ที่เป็นนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรเหมือนกัน แม้ว่าบุคคลผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (หรือผู้ลงนามกำกับการแต่งตั้ง) จะเป็นคนละคนที่ตาม

เมื่อมีการอภิปรายในประเด็นอื่น ๆ เกี่ยวกับการยุบสภาแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มอบหมายให้คณะกรรมการธิการนำมาตรานี้ไปจัดทำใหม่ ทำยที่สุดเมื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งในวันที่ 24 เมษายน 2489 สภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ไม่ติดใจในถ้อยคำที่ว่า “การยุบสภาผู้แทนจะทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน” แต่ยังมีความเห็นว่าข้อความดังกล่าวยังขาดความแจ่มชัดอยู่ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนดังกล่าวคือ นายทิม ภูริพัฒน์

“ตามที่คณะกรรมการธิการไปแก้ว่าการยุบสภาจะทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกันนั้น ข้าพเจ้ามีข้อข้องใจตามที่จะยุบสภาครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวไม่ชัดแจ้ง เพราะเหตุว่าเหตุการณ์หนึ่งสมัยผู้แทนมีอยู่แล้ว ยุบไปแล้ว และสมัยนั้นอาจจะยุบไม่ได้ แต่ว่าผ่านสมัยนี้ไปผู้แทนชุด 1 ไปอีก 2-3-4-5 ต่อ ๆ ไปก็ยุบไม่ได้เหมือนกัน เหตุการณ์อย่างเดียวกันข้อความในนี้ไม่ชัด ควรเขียนให้ชัดว่า การยุบสภาผู้แทนเพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกันที่ผู้แทนชุดนั้นไม่เช่นนั้นต่อไปอีกร้อยปีก็ยุบไม่ได้ในเหตุการณ์เช่นนั้น ข้าพเจ้าขอให้เขียนไว้ให้ชัดแจ้ง”³⁰⁰

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้นายสุวิช พันธ์เศรษฐ กล่าวอธิบายขยายความว่า

“คือท่านสมาชิกที่อภิปรายเมื่อครั้งนั้นยังเข้าใจผิดเล็กน้อย คือคำว่ายุบครั้งเดียวกรณีเดียวใช้ได้ตลอดชาติ คือข้าพเจ้าขอเรียนในที่ประชุมนี้ทราบ ยกตัวอย่างเป็นอุทธาหรณ์เช่นรัฐบาลไปออกพระราชกำหนดเก็บภาษีอากรอย่างใดอย่างหนึ่งนอกสมัยประชุม ครั้นถึงสมัยประชุมก็เสนอต่อสภา ๆ ลงมติไม่อนุมัติพระราชกำหนดฉบับนั้น แต่รัฐบาลคิดว่าควรจะแอฟฟิล ทุ เดอะ คั่น ทรี ซึ่งให้ประชาชนตัดสินใจที่รัฐบาลเอาภาษีอากรมาช่วยประเทศชาติจะผิดหรือถูก ก็ออกไปให้ราษฎรเลือกตั้งใหม่ ยุบสภาฯ เสีย เมื่อราษฎรเลือกตั้งสมาชิกใหม่ เป็นสมาชิกชุดที่ไม่ได้รับหลักการอนุมัติพระราชกำหนดนั้นกลับเข้ามาเป็นส่วนใหญ่ซึ่งมีเสียงเป็นแอบโซลูท เมเยอร์ดี ก็ลงมติดำเนินการไม่ยอมรับพระราชกำหนดนั้นอีก ถ้าปล่อยให้ยุบอย่างนี้แล้วพอครั้งที่ 2 มาไม่รับยุบออกไป

²⁹⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, รัฐธรรมนูญไวมาร์ : รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), น. 31.

³⁰⁰ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 4 สมัยที่ 2 ครั้งที่ 30/2489, สมัยสามัญ, 24 เมษายน 2489: 1957.

ออกไปเลือกกลับเข้ามาครั้งที่ 3 ยุบอีก อย่างนี้เรื่อย ๆ คนใจเสาะมาถึงก็รับไว้พิจารณากัน จึงขอเสนอให้เป็นอย่างนี้ เพราะฉะนั้นอย่ากลัวเลยสมัยข้างหน้าจะยุบไม่ได้เหตุการณ์ต้องเป็นอย่างนี้ ยุบได้เรื่อย ถ้าเหตุการณ์ไม่ตรงกัน”³⁰¹

ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ข้อความที่ว่า “การยุบสภาผู้แทนจะทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน” ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 32 วรรคสอง

ต่อมาเมื่อมีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ก่อนที่จะกลายมาเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ก็ไม่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือดัดใจถ้อยคำดังกล่าวแต่อย่างใด³⁰² เพียงแต่มีพระยาศรีสุริยราชวรานุวัตร คณะกรรมการสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ตั้งข้อสงสัยว่าการยุบสภาผู้แทนจะทำครั้งเดียวกันในเหตุการณ์อันเดียวกันมีความหมายว่าอย่างไร คือตลอดระยะเวลารัฐธรรมนูญร้อยปี หรือหมายความว่าผู้แทนระยะ 4 ปี ทำไม่เขียนให้ชัดเจน³⁰³ ต่อข้อสงสัยในเรื่องนี้ หยุต แสงอุทัย ในฐานะเลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลุกขึ้นตอบชี้แจงข้อสงสัยว่า

“คือเมื่อยุบสภาแล้วก็เป็นที่ทราบว่สภาผู้แทนก็หมดไป เพราะฉะนั้นไม่มี 4 ปี คือยุบครั้งหนึ่งแล้วการยุบครั้งที่ 2 จะอาศัยเหตุการณ์เดียวกันไม่ได้ ต้องคนละเหตุการณ์ เช่น เหตุการณ์หนึ่งรัฐบาลต้องการจะฟังเสียงประชาชนก็ยุบสภาไปแล้ว ที่นี้มีสภาใหม่มาจะยุบในเหตุอย่างนั้นอีกไม่ได้ เหตุก็เป็นทีที่ทราบกันอยู่แล้ว ยุบ 4 ปีก็ไม่มีกำหนดอายุเวลา”³⁰⁴

เราจะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการยุบสภาฯ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ไม่มีความแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มากนัก กล่าวในทางรูปแบบ คือมีการเพิ่มวรรคขึ้นมาจากเดิม 2 วรรคเป็น 3 วรรค ส่วนเนื้อหายังคงสาระสำคัญไว้เช่นเดิม แต่เพิ่มเรื่องการเลือกตั้งภายใน 90 วัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร³⁰⁵ แต่หลังจากมีการทำรัฐประหารในวันที่ 29 พฤศจิกายน

³⁰¹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 4 สมัยที่ 2 ครั้งที่ 30/2489, สมัยสามัญ, 24 เมษายน 2489: 1957.

³⁰² ดู รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 60/2491, 27 พฤศจิกายน 2491: 2514.

³⁰³ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 63/2491, 1 ธันวาคม 2491: 2677.

³⁰⁴ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 63/2491, 1 ธันวาคม 2491: 2678.

³⁰⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 97

2494 โดยคณะบริหารประเทศชั่วคราวได้มีการนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 กลับมาบังคับใช้ไปพลางก่อน พร้อมกับให้สภาผู้แทนราษฎรปรึกษาปรับปรุงรัฐธรรมนูญ 2475 เพื่อให้มีบทบัญญัติเหมาะสมกับสถานการณ์ จนกลายเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2475

มีข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า เมื่อมีการนำรัฐธรรมนูญ 2475 มาปรับปรุงเป็นรัฐธรรมนูญ 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 ในบทบัญญัติเรื่องการยุบสภาได้นำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2475 กลับมาทั้งมาตรา และไม่ปรากฏข้อความ “การยุบสภาฯ จะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน” ขึ้น ซึ่งการนำบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ 2475 กลับมาใช้และไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรานี้พอเข้าใจได้ว่า คณะรัฐประหารต้องการจะคงไว้ซึ่งหลักการของรัฐธรรมนูญ 2475 เอาไว้ให้มากที่สุด จะแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เห็นว่ามีควมจำเป็นอย่างย่งเท่านั้น³⁰⁶

เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ 2511 ที่ไม่มีข้อความ “การยุบสภาผู้แทน จะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน” ซึ่งเดิมที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้นำข้อความนี้เข้ามาไว้ แต่คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้ตัดออกไป เหตุผลที่อภิปรายกันในคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ มีดังนี้ (1) ในการยุบสภาอาจไม่ระบุเหตุการณ์ให้ยุบสภาก็ได้ จะมีทางทราบได้อย่างไรว่าการยุบสภาครั้งต่อมาได้กระทำในเหตุการณ์เดียวกันหรือไม่ (2) การมีข้อจำกัดเช่นนั้นไว้ก็ไม่มีสภาพบังคับ (sanction) อย่างไร เพราะสภาถูกยุบไปแล้วจะพิจารณาภายหลังว่ายุบไม่ถูกต้องอย่างไร (3) เหตุการณ์นั้นเมื่อยุบสภาทั้งหมดไปแล้ว แต่ถ้ามีสภาใหม่ก็ต้องถือว่าเป็น “เหตุการณ์” ใหม่ แต่ถ้ามีการพิจารณาบางท่านเห็นว่าควรระบุไว้โดยยกตัวอย่างว่า สภาไม่ไว้วางใจรัฐบาลและยุบสภาไปแล้ว สภาที่เข้ามาใหม่ก็ยังคงไม่ได้วางใจรัฐบาลที่ประกอบด้วยบุคคลชุดเดิม นอกจากนี้เลขาธิการรัฐสภาก็ยังชี้แจงโดยยกตัวอย่างว่า สภาไม่ผ่านร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ สภาจึงถูกยุบไป แต่สภาที่เลือกตั้งเข้ามาใหม่ก็ยังคงไม่รับร่างพระราชบัญญัตินั้นอีก เช่นนี้ไม่ควรให้ยุบสภา แต่คณะกรรมการก็ยังเห็นว่าควรจะต้องตัดข้อจำกัดในการยุบสภาออก³⁰⁷

ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ การไม่ปรากฏข้อความ การยุบสภาฯ จะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน จะมีผลอย่างไร ไพโรจน์ ชัยนาม มีความเห็นว่า แม้ในรัฐธรรมนูญ จะไม่มีบทบัญญัติห้ามการยุบสภาซ้ำในเหตุการณ์เดียวกันก็ดี ในทางปฏิบัติก็ต้องถือว่าทำไม่ได้

³⁰⁶ หยุด แสงอุทัย, แนวคำถามคำตอบรัฐธรรมนูญทั่วไปและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, (พระนคร: นำเชียการพิมพ์, 2513), น. 83.

³⁰⁷ หยุด แสงอุทัย, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 204, น. 545-546.

ทั้งนี้ เป็นหลักประชาธิปไตยที่เข้าใจกันคืออยู่ในประเทศที่มีระบอบการปกครองโดยรัฐสภา การยุบสภาซ้ำเพื่อให้ได้สมาชิกสภาที่พอใจเข้ามานั้นเป็นการรัฐประหารทีเดียว³⁰⁸ แต่หยุด แสงอุทัย เห็นว่า คณะรัฐมนตรี (นายกรัฐมนตรี - ผู้เขียน) สามารถถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ให้ทรงยุบสภาผู้แทนฯ ได้เสมอ และแม้จะเป็นการยุบสภาในเหตุการณ์อันเดียวกันกับที่ได้เคยยุบสภาผู้แทนฯ ไปครั้งหนึ่งแล้ว ก็ยังยุบได้³⁰⁹

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม คำว่า “การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน” ปรากฏขึ้นอีกครั้งในรัฐธรรมนูญ 2517 และมีเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการยุบสภา

ปีที่ประกาศใช้ รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติ	ข้อสังเกต
2475	มาตรา 35 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกใหม่ ในพระราชกฤษฎีกาให้ยุบสภาเช่นนี้ ต้องมีกำหนดให้เลือกตั้งสมาชิกใหม่ภายในเก้าสิบวัน	
2489	มาตรา 32 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทน เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกใหม่ ในพระราชกฤษฎีกาให้ยุบสภาต้องมีกำหนดเวลาให้เลือกตั้งสมาชิกใหม่ภายในเก้าสิบวัน การยุบสภาผู้แทนจะทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน	มีการเพิ่มเติม “การยุบสภาฯ จะทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน” ขึ้นเป็นครั้งแรก
2492	มาตรา 97 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกใหม่ การยุบสภาผู้แทนให้กระทำโดยพระกฤษฎีกา	เพิ่มหลักเกณฑ์เรื่องการเลือกตั้งว่าต้องกำหนดวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

³⁰⁸ ไพโรจน์ ชัยนาม, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 77*, น. 189-190.

³⁰⁹ หยุด แสงอุทัย, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 210*, น. 259.

ปีที่ประกาศใช้ รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติ	ข้อสังเกต
	ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในเก้าสิบวัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร การยุบสภาผู้แทนจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน	
2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495	มาตรา 65 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกใหม่ ในพระราชกฤษฎีกาให้ยุบสภาเช่นนี้ ต้องมีกำหนดให้เลือกตั้งสมาชิกใหม่ภายในเก้าสิบวัน	ข้อความในมาตรานี้เป็นข้อความเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ 2475 และไม่ปรากฏ “การยุบสภาฯ จะทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน”
2511	มาตรา 93 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกใหม่ การยุบสภาผู้แทนให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในเก้าสิบวัน	ไม่ปรากฏคำว่า “การยุบสภาฯ จะทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน”
2517	มาตรา 122 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ การยุบสภาผู้แทนราษฎร ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในเก้าสิบวัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน	ปรากฏคำว่า “การยุบสภาฯ จะทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน” ขึ้นอีกครั้ง และปรากฏหลักเกณฑ์เรื่องการเลือกตั้งว่าต้องกำหนดวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร
2521	มาตรา 101 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการ	

ปีที่ประกาศใช้ รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติ	ข้อสังเกต
	เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ การยุบสภาผู้แทนราษฎร ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในเก้าสิบวัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน	
2534	มาตรา 112 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ การยุบสภาผู้แทนราษฎร ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในเก้าสิบวัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน	
2534 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2538	มาตรา 118 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ การยุบสภาผู้แทนราษฎร ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในหกสิบวัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน	ข้อความในมาตรานี้เป็นข้อความเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ 2534 และเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดวันเลือกตั้งใหม่จากภายใน 90 วันเป็นภายใน 60 วัน

ปีที่ประกาศใช้ รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติ	ข้อสังเกต
2540	มาตรา 116 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ การยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในหกสิบวัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน	
2550	มาตรา 108 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ การยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าวันแต่ไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน	เปลี่ยนแปลงข้อกำหนดวันเลือกตั้งใหม่จากภายใน 60 วันเป็นภายในไม่น้อยกว่า 45 วันแต่ไม่เกิน 60 วัน

4.4.3.3 ผู้ทรงอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับได้บัญญัติถึงกรณีของการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร...” ประเด็นที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่อ่านบทบัญญัตินี้คือ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยแท้จริงหรือไม่ กล่าวคือพระมหากษัตริย์จะสามารถใช้พระบรมราชวินิจฉัยด้วยพระองค์เอง

ในการริเริ่มให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้หรือไม่ โดยในเรื่องนี้พบว่ามีความเห็นเกี่ยวกับพระราชอำนาจไป 2 แนวทาง³¹⁰ ดังต่อไปนี้

1) **แนวทางที่หนึ่ง** พระมหากษัตริย์ไม่มีพระราชอำนาจในการริเริ่มยุบสภาผู้แทนราษฎรเพราะอำนาจในการยุบสภาที่แท้จริงมาจากข้อเสนอหรือคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี พระมหากษัตริย์จะต้องยุบสภาตามข้อเสนอหรือคำแนะนำจึงอาจกล่าวได้ว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรของพระมหากษัตริย์เป็นเพียงแบบพิธีเท่านั้น ซึ่ง ไพโรจน์ ชัยนาม ได้ให้ความเห็นที่สอดคล้องกับแนวทางนี้ โดยไพโรจน์เห็นว่า การยุบสภาต้องไม่ใช่การที่ประมุขของรัฐจะสามารถทำได้เองโดยลำพัง แต่ต้องได้รับคำแนะนำและความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เพราะคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภา คณะรัฐมนตรีต้องมีอำนาจควบคุมสภาไม่ให้เลยเถิดไปเหมือนกัน³¹¹ นอกจากนี้ ในประเทศอังกฤษเองซึ่งเป็นประเทศต้นแบบรัฐสภาก็ได้ปฏิบัติตามแนวทางนี้อย่างสม่ำเสมอจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (constitutional convention)³¹²

2) **แนวทางที่สอง** พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการริเริ่มการยุบสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือพระมหากษัตริย์เป็นผู้แนะนำให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรด้วยพระองค์เอง ซึ่งอมร จันทรมบูรณ์ เห็นด้วยกับแนวทางนี้ โดยเห็นว่า “การยุบสภานั้น อาจริเริ่มได้จากบุคคลทั้งสองฝ่าย คือจากนายกรัฐมนตรีก็ได้ หรือจากองค์พระมหากษัตริย์ก็ได้ และไม่ว่าข้อเท็จจริงในต่างประเทศจะเป็นอยู่และมีอยู่อย่างใด วิวัฒนาการในการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ของแต่ละประเทศย่อมแตกต่างกัน และย่อมเป็นไปตามลักษณะเฉพาะในทางการเมืองของประเทศนั้น ๆ”³¹³ (ขีดเส้นใต้โดยผู้เขียน) มิเพียงเท่านั้น บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ยังเป็นอีกผู้หนึ่งที่เห็นด้วยกับแนวทางนี้

³¹⁰ หนึ่งฤทัย อายุปานเทวัญ, ปัญหาการยุบสภาผู้แทนราษฎร, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), น. 117.

³¹¹ ไพโรจน์ ชัยนาม, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 19*, น. 310.

³¹² B.S. Markesinis, *supra note 285.*, p. 56. ; เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2563), น. 496.

³¹³ อมร จันทรมบูรณ์, “การยุบสภากับเผด็จการทางรัฐสภา,” ใน รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ ในทัศนะของ ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษาโดยความสนับสนุนของมูลนิธิคอนราด อเดนาวร์, 2535), น. 45-46.

แต่อำนาจเริ่มนี้ต้องใช้ในภาวะวิกฤตร้ายแรงทางรัฐธรรมนูญและการเมืองเกิดขึ้น และการยุบสภาเป็นทางออกของการแก้ปัญหา และได้ให้เหตุผลในการสนับสนุนว่า

“พระราชอำนาจในภาวะวิกฤต ไม่มีมาตราใดในรัฐธรรมนูญบัญญัติพระราชอำนาจนี้ไว้โดยตรง แต่เป็นประเพณีการปกครองที่ประชาชนทุกคนคาดหวัง ยอมรับ และเรียกร้อง กล่าวคือ เมื่อเกิดวิกฤตร้ายแรงทางรัฐธรรมนูญและการเมืองถึงขั้นเผชิญหน้ากันในบ้านเมือง ไม่ว่าเมื่อ 14 ตุลาคม 2516 ก็ดี 17-20 พฤษภาคม 2535 ก็ดี ทุกฝ่ายต่างประสงค์จะขอให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นหลักชัยให้เกิดการระงับเหตุร้ายแรงลง และเมื่อเกิดเหตุการณ์เช่นนั้นขึ้นก็ทรงเข้ามาระงับเหตุร้อนให้กลับสงบเย็นลงได้อย่างอัศจรรย์ โดยได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายที่เผชิญหน้ากัน ผู้เขียนจำได้ว่า เมื่อเกิดเหตุการณ์เดือนพฤษภาคมนั้น ผู้เขียนอยู่ต่างประเทศ เพื่อนชาวต่างประเทศบอกผู้เขียนว่า เมืองไทยจะต้องเกิดสงครามกลางเมืองยืดเยื้อ คนจะบาดเจ็บล้มตายเหมือนที่อื่น แต่ผู้เขียนยืนยันกับเขาว่าไม่มีทางเป็นเช่นนั้น เพราะเรามี “ในหลวง” เขาไม่เข้าใจและไม่เชื่อว่าคนคนเดียวที่เป็นประมุขจะทำได้ จนเมื่อเข้าเห็นโทรทัศน์ถ่ายทอดภาพที่พระเจ้าอยู่หัวประทับพระราชอาสน์ โดยมีนายกรัฐมนตรีและผู้นำการชุมนุมนั่งอยู่แทบพระบาทฟังพระบรมราโชวาทให้ยุติการเผชิญหน้ากัน บางคนถึงกับอุทานว่า “เป็นไปได้อย่างไร?” หนังสือพิมพ์ในฝรั่งเศสเองก็พาดหัวว่า “ในหลวงอบรมนายกรัฐมนตรีนอกจากผู้นำประท้วงเหมือนครูอบรมนักเรียน” เป็นเหตุให้กรุงเทพฯ ที่กำลังจลาจลกลายเป็นไฟสงบได้ภายในเวลาคืนเดียว! เหตุการณ์ครั้งนั้นทำให้ชาวต่างชาติเข้าใจดีขึ้นมากกว่าตามประเพณีไทยนั้น พระมหากษัตริย์ไทยเป็นยิ่งกว่าพระมหากษัตริย์ที่เขารู้จักในบ้านเมืองของเขา และเชื่อว่าไม่มีประมุขของรัฐบาลคนใด ในรูปแบบใดก็ตามที่จะทำได้อย่างพระมหากษัตริย์ไทยทรงทำ

ด้วยเหตุนี้ นักกฎหมายมหาชนส่วนใหญ่จึงเห็นว่า พระราชอำนาจที่รัฐธรรมนูญรับรองรับอยู่นั้นจะดีความเหมือนพระราชอำนาจของกษัตริย์ยุโรปหรือชาติอื่นไม่ได้ แต่ต้องดีความตามประเพณีการปกครองประเทศไทยแล้วต้องถือว่า เพื่อระงับวิกฤตพระมหากษัตริย์ไทยอาจทรงยุบสภาได้เอง ดังที่เรียกกันว่า *forced dissolution* แม้โปรดเกล้าฯ ให้นายกรัฐมนตรีพ้นตำแหน่งเพื่อระงับวิกฤตก็น่าจะทรงทำได้ เพราะตามรัฐธรรมนูญทรงเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยร่วมกับประชาชน พระราชอำนาจยุบสภาและโปรดเกล้าฯ ให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง หรือแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีก็เป็นพระราชอำนาจที่รัฐธรรมนูญถวายไว้ประการหนึ่ง และที่สำคัญที่สุดก็คือ

ประชาชนทุกคนยอมรับพระบรมราชวินิจฉัยว่า เป็นสิ่งที่เหนือความเป็นฝักเป็นฝ่ายทางการเมือง เพื่อปลดเปลื้องวิกฤตที่อาจเกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นแล้ว”³¹⁴

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ในการพิจารณาถึงผู้ทรงอำนาจโดยแท้จริง ว่าเป็นพระมหากษัตริย์หรือไม่นั้น เบื้องต้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงรากฐานที่มาในทางทฤษฎีของการยุบสภาให้เกิดความชัดเจนเสียก่อน

ในอดีต การยุบสภาถือว่าเป็นพระราชอำนาจ (royal prerogative) โดยแท้ของพระมหากษัตริย์ เพราะสภามีวิวัฒนาการเริ่มต้นจากสภาที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ เมื่อพระมหากษัตริย์แต่งตั้งมาแล้ว หากประสงค์ที่จะไม่ให้สภานั้นดำรงอยู่ต่อไป พระมหากษัตริย์ก็สามารถใช้พระราชอำนาจยุบสภานั้นได้ เมื่อระบบรัฐสภาได้วิวัฒนาการต่อมาโดยลำดับ จากสภาที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์กลับกลายเป็นสภาที่มีอำนาจหน้าที่สำคัญ ๆ หลายประการ ซึ่งรวมถึงการกำหนดบุคคลผู้ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารและทำให้ฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่งได้ ในขณะเดียวกันพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์กลับถูกจำกัดให้ลดน้อยลง เหลือเพียงพระราชอำนาจในทางรูปแบบเท่านั้น จากเดิมที่พระราชอำนาจยุบสภาเป็นของพระมหากษัตริย์ในฐานะผู้ใช้อำนาจบริหารที่ใช้การยุบสภาเพื่อถ่วงดุลกับสภา ต่อมาอำนาจบริหารเป็นของคณะรัฐมนตรี อำนาจที่ใช้ในการถ่วงดุลสภาก็เป็นของคณะรัฐมนตรี (กล่าวให้ถึงที่สุดคือนายกรัฐมนตรี) ด้วยเหตุนี้พระมหากษัตริย์จึงไม่ได้เป็นผู้ทรงอำนาจในการยุบสภาอีกต่อไป แต่แม้กระนั้น ยังดูราวกับว่าพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจยุบสภาหลงเหลืออยู่ แต่แท้ที่จริงอำนาจยุบสภาของพระมหากษัตริย์เป็นอำนาจในทางรูปแบบ เพราะอำนาจโดยแท้จริง (อำนาจในทางเนื้อหา) เป็นของนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีกระทำในนามพระมหากษัตริย์เท่านั้น

อย่างไรก็ดี จากการสำรวจตรวจสอบในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ พบว่า มีความพยายามที่จะให้แนวทางการยุบสภาเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีเกิดความชัดเจนขึ้นในทางปฏิบัติ โดยการร่างรัฐธรรมนูญ 2517 มีผู้เสนอให้มีการเพิ่มข้อความต่อท้ายลงไปว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้ง

³¹⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), น. 184-185.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ”³¹⁵ โดยในชั้นกรรมการผู้ไม่เห็นด้วยกับการเติมถ้อยคำนี้ได้อธิบายให้เหตุผลสรุปความว่า ต้องการให้เกิดความแจ่มชัด เพราะไม่เช่นนั้นสถาบันพระมหากษัตริย์อาจจะเกิดความสั่นคลอนเนื่องจากการยุบสภา³¹⁶ ประกอบกับเมื่อเป็นระบบรัฐสภา อำนาจยุบสภาเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ล้าสมัยไปแล้ว พระมหากษัตริย์ไม่มีอำนาจโดยแท้จริง แต่เป็นอำนาจโดยทฤษฎีเท่านั้น³¹⁷ ในขณะที่ผู้ไม่เห็นด้วยได้อธิบายว่าเมื่อพระบรมราชโองการ บทกฎหมายใด ๆ จะต้องมียุบสภาลงนามรับสนองฯ จึงหมายความว่าพระมหากษัตริย์ใช้อำนาจผ่านคณะรัฐมนตรีอยู่แล้ว ทรงกระทำการเองไม่ได้³¹⁸ นอกจากนี้ หากมีกรณีที่ยับยั้งยับยั้งให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาแต่พระองค์ไม่เห็นด้วย เช่น เมื่อสภาไม่ให้ความไว้วางใจนายกรัฐมนตรี แต่นายกรัฐมนตรีกลับมายุบสภาตอบโต้ จึงไม่ควรบัญญัติถ้อยคำดังกล่าวไว้³¹⁹ ท้ายที่สุดที่ประชุมลงมติไม่ให้เติมถ้อยคำดังกล่าวนี้ลงไป ด้วยเหตุนี้ทำให้ผู้สงวนความเห็นไปอภิปรายในชั้นสภาในเหตุผลเดียวกัน แต่ท้ายที่สุด สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติกลับเห็นด้วยในชั้น

³¹⁵ หนังสือรายงานคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเสร็จแล้ว เลขที่ 3133 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2517 ลงนามโดย นายไพโรจน์ ชัยนาม ประธานคณะกรรมการการวิสามัญ, หน้า 69.

³¹⁶ ความเห็นนี้เป็นความเห็นของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ดู บันทึกการประชุมคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517, ครั้งที่ 27, วันที่ 17 มิถุนายน 2517 : 1/2 – 1/3.

³¹⁷ ความเห็นนี้เป็นความเห็นของนายพงศ์เทพ เทพกาญจนา ดู บันทึกการประชุมคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517, ครั้งที่ 27, วันที่ 17 มิถุนายน 2517 : 2/1.

³¹⁸ ความเห็นนี้เป็นความเห็นของนายหยุด แสงอุทัย ดู บันทึกการประชุมคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517, ครั้งที่ 27, วันที่ 17 มิถุนายน 2517 : 1/3.

³¹⁹ ความเห็นนี้เป็นความเห็นของนายไพโรจน์ ชัยนาม ดู บันทึกการประชุมคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517, ครั้งที่ 27, วันที่ 17 มิถุนายน 2517 : 1/2.

กรรมาธิการ³²⁰ จึงส่งผลให้ไม่ได้เติมถ้อยคำ “ตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ” ลงไป ผู้เขียนเห็นว่า การบัญญัติถ้อยคำดังกล่าวลงไปมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้เกิดความชัดเจนขึ้นในทางปฏิบัติเท่านั้น แต่ถึงกระนั้น แม้ท้ายที่สุดจะไม่ปรากฏถ้อยคำนี้ลงในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2517 (รวมถึงฉบับต่อ ๆ มา) แต่ก็เป็นที่เข้าใจกันได้ว่า พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงอำนาจในทางแบบพิธีหรือในทางรูปแบบ แต่อำนาจที่จริงเป็นของนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรียุบสภาไปในนามของพระมหากษัตริย์

จากเหตุผลในข้างต้น จึงสรุปได้ว่า ผู้ทรงอำนาจที่แท้จริงในการยุบสภาคือนายกรัฐมนตรี ไม่ใช่พระมหากษัตริย์แต่อย่างใด

สำหรับความเห็นที่พระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะความคิดเห็นของบรรศักดิ์ อวรรณโณ ที่พอสรุปได้ว่า เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ร่วมกับประชาชน พระมหากษัตริย์จึงมีพระราชอำนาจในการริเริ่มในการยุบสภาเองได้ เพื่อระงับเหตุวิกฤติในข้างต้นนั้น ผู้เขียนเห็นว่าการให้เหตุผลสนับสนุนพระราชอำนาจของบรรศักดิ์มีข้อโต้แย้งได้หลายประเด็น เป็นไปได้ว่าบรรศักดิ์นำอำนาจของประธานาธิบดีในสาธารณรัฐที่ 5 ของฝรั่งเศสมาเทียบเคียงในการอธิบาย เพราะประธานาธิบดีในสาธารณรัฐที่ 5 มีอำนาจยุบสภาได้เอง แต่จะต้องปรึกษานายกรัฐมนตรี หรือประธานสภาเสียก่อน³²¹ ซึ่งการเทียบเคียงเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นการเทียบเคียงที่ผิดฝาผิดตัว กล่าวคือ การที่ประธานาธิบดีของฝรั่งเศสมีอำนาจเช่นนั้นได้ เพราะประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งและเป็นองค์กรทางการเมืองโดยชัดเจน ในขณะที่ประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐราชาอาณาจักรและมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขที่มาจากการสืบราชสันตติวงศ์ย่อมมีความชอบธรรมในทางอำนาจน้อยกว่า ในระบบรัฐสภาเช่นนี้พระมหากษัตริย์จะต้องวางตนเป็นกลางในทางการเมืองและพ้นไปจากการเมืองทั้งปวง จึงไม่อาจใช้พระบรมราชวินิจฉัยตัดสินพระทัยยุบสภาด้วยพระองค์เองได้ มิเพียงเท่านั้น การให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจริเริ่มยุบสภาได้เองนั้น เท่ากับเป็นการให้พระมหากษัตริย์ใช้พระบรมราชวินิจฉัยตัดสินพระทัยในทางการเมือง ซึ่งมีความไม่แตกต่างไปจากการให้พระมหากษัตริย์เข้ามาพัวพันในเรื่องของการเมืองด้วยพระองค์เอง ซึ่งเสี่ยงต่อการถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเลือกข้างหรือไม่เป็นกลางในทางการเมืองได้ แน่แน่นอนว่าเวลาที่ประเทศเกิดวิกฤตการณ์ทางสังคมหรือการเมืองขึ้น พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐย่อมต้องมีบทบาทอย่างใดอย่างหนึ่งอยู่ แต่บทบาทนั้นจะต้องไม่ใช่บทบาทในลักษณะของการลงไปใช้อำนาจโดยตรงหรือเป็นผู้กุม

³²⁰ ดู รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ชุดที่ 2, ครั้งที่ 64, 12 กันยายน 2517: 379-386.

³²¹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 12

ความเป็นไปในทางการเมือง บทบาทของพระมหากษัตริย์อาจเป็นไปในแง่ของการแนะนำหรือเสนอแนะแนวทางแก่คณะรัฐมนตรีของพระองค์ ในฐานะผู้มีประสบการณ์จากการเป็นประมุขของรัฐ และผ่านความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมา สุดท้ายจะมีการยุบสภาหรือไม่ขึ้น ขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรีที่จะเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจ เพราะฉะนั้น ผู้ทรงอำนาจในการยุบสภาจึงไม่ใช่พระมหากษัตริย์ แต่เป็นผู้ที่ใช้อำนาจบริหารในทางเนื้อหาคือนายกรัฐมนตรี

เมื่อพระมหากษัตริย์ไม่ได้เป็นผู้ทรงอำนาจในการตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎร แต่ผู้ทรงอำนาจที่แท้จริงอยู่ที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี ปัญหาใหญ่ที่จะต้องพิจารณาคือ อำนาจยุบสภาเป็นอำนาจประเภทใด ซึ่งหากพิจารณาปัญหานี้ได้จะทำให้เกิดความกระจ่างในปัญหาที่ว่า “นายกรัฐมนตรี” หรือ “คณะรัฐมนตรี” เป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นอำนาจประเภทใดนั้น มีความเห็นด้วยกันสองความเห็น³²² ดังต่อไปนี้

1) ความเห็นที่ว่าอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นการใช้อำนาจบริหาร เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดว่าพระมหากษัตริย์ใช้อำนาจบริหารผ่านคณะรัฐมนตรี ฉะนั้นนายกรัฐมนตรีจะถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรได้ก็ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเช่นนั้น หากคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่เห็นว่าไม่ควรยุบสภาฯ และนายกรัฐมนตรีอยู่ฝ่ายข้างน้อย นายกรัฐมนตรีก็ไม่มีอำนาจถวายพระราชกฤษฎีกาให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาผู้แทนราษฎรได้

2) ความเห็นที่ว่าอำนาจยุบสภาไม่ใช่การใช้อำนาจบริหาร แต่เป็นการใช้อำนาจที่เป็นกลางของพระมหากษัตริย์ เป็นอำนาจที่ไม่ใช่อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ แต่เป็นอำนาจอีกชนิดหนึ่งหรือเป็นอำนาจที่ 4 ก็ว่าได้ โดยเรียกว่า “Pouvoir neutre” คือ อำนาจที่เป็นกลาง โดยคนที่เป็นเจ้าของแนวความคิดอำนาจ Pouvoir neutre เป็นชาวฝรั่งเศส ชื่อ “เบนจาแมน คอนสแตนท์” (Benjamin Constant) ซึ่งใช้แนวความคิดนี้อธิบายอำนาจของพระมหากษัตริย์ว่ามีอำนาจพ้นไปจากอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เป็นอำนาจที่มีขึ้นเพื่อแก้ไขความขัดแย้งทางการเมือง และเป็นอำนาจที่มีอยู่ที่ประมุขของรัฐ เพราะฉะนั้น การถวายคำแนะนำในการยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่จำเป็นต้องมีมติคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีเพียงผู้เดียวอาจถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาได้และเมื่อมีนายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแล้ว การยุบสภาก็มีผลสมบูรณ์

³²² หยุด แสงอุทัย, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 29, น. 616-617.

ผู้เขียนเห็นว่า การยุบสภาเป็นการใช้อำนาจของประมุขของรัฐตามแนวทางที่สอง นอกจากนี้หากสืบสาวไปถึงประเทศต้นแบบที่ใช้ระบบรัฐสภาคือประเทศอังกฤษนั้น ก่อนที่จะเกิดระบบรัฐสภาดังความหมายที่ปรากฏในปัจจุบัน พระมหากษัตริย์อังกฤษยอมใช้พระราชอำนาจของพระองค์ยุบสภาได้ ต่อมาภายหลังเกิดเป็นฝ่ายบริหารแบบอำนาจคู่มีคณะรัฐมนตรีขึ้นมา และคณะรัฐมนตรี (กล่าวให้ถึงที่สุดคือนายกรัฐมนตรี) จะเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาหรือไม่ก็ตาม แต่ยิ่งถือว่าอำนาจในการยุบสภาเป็นอำนาจของประมุขของรัฐอยู่ดี ประกอบกับการยุบสภาเป็นการคืนอำนาจตัดสินใจให้ประชาชน ให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจในการกำหนดทิศทางทางการเมืองต่อไป จึงไม่มีทางที่จะเป็นการใช้อำนาจบริหารได้

เมื่ออำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นอำนาจของประมุขของรัฐ ลำพังแค่นายกรัฐมนตรีก็สามารถถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ ในแง่นี้ นายกรัฐมนตรีอาจจะปรึกษาหารือกับคณะรัฐมนตรีก่อนการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่เห็นด้วย การไม่เห็นด้วยนั้นไม่ได้มีผลผูกพันห้ามนายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด

หากพิจารณาอีกแง่หนึ่ง หากให้การยุบสภาต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแล้ว การยุบสภาอาจจะเป็นไปได้ยากยิ่งในบางกรณี เพราะในประเทศที่มีรัฐบาลประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค ย่อมมีความคิดเห็นหรืออุดมการณ์ที่แตกต่างกัน เพราะการยุบสภาผู้แทนราษฎรย่อมส่งผลให้สภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลงไปด้วย รัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองต่าง ๆ อาจเกิดความวิตกได้ว่า หากมีการเลือกตั้งครั้งหน้า ก็ไม่ทราบว่าจะได้รับเลือกตั้งหรือไม่ จะได้คะแนนเสียงที่น่าพอใจหรือไม่ จะได้เป็นพรรคร่วมรัฐบาล หรือได้เป็นรัฐมนตรีอีกหรือไม่ ฯลฯ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเป็นไปได้ยากที่รัฐมนตรีนั้นจะยินยอมให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้โดยง่าย ซึ่งหากเป็นเช่นนี้แล้วการยุบสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ (หรือแทบเป็นไปไม่ได้เลย) และทำให้ฝ่ายบริหารอ่อนแอเนื่องจากไร้ซึ่งเครื่องมือที่ทรงประสิทธิภาพในการตอบโต้กับฝ่ายสภา

ในการประชุมเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญได้มีการถกเถียงเหมือนกันว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีหรือไม่ ซึ่งมีทั้งผู้เห็นว่าควรจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และไม่ควรได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี โดยผู้ที่เห็นควรว่าควรได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีนั้นเห็นว่า

“การยุบสภาจะต้องได้รับความเห็นชอบโดยมติคณะรัฐมนตรี เพราะปัจจุบันนายกรัฐมนตรีกระทำเองตามลำพังซึ่งยุบสภาแต่ละครั้งไม่มีคำอธิบายที่รับฟังได้ เมื่อมีความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหาร (ตรงนี้ผู้เขียนเห็นว่าควรจะเป็น “ฝ่ายนิติบัญญัติ” มากกว่า)

กับรัฐบาล ไม่ใช่ขัดแย้งกับนายกรัฐมนตรีคนเดียว เหตุใดจึงให้นายกรัฐมนตรีคนเดียวยุบสภาประเทศญี่ปุ่นจะยุบสภาได้ต้องให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ”³²³

ในขณะเดียวกันก็มีผู้คัดค้านว่า

“...ในส่วนของประเทศไทย คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ตราพระราชกฤษฎีกายุบสภา ต่อมาในสมัย หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช การยุบสภาทำได้โดยการหารือหัวหน้าพรรคร่วมรัฐบาล ต่อมาพัฒนากลายเป็นนายกรัฐมนตรีแต่ผู้เดียวทุกเล้าๆ พระราชกฤษฎีกายุบสภาได้ จนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ (convention of constitution) จึงมีประเด็นว่าจะกำหนดให้การยุบสภาต้องอาศัยมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ แต่มีข้อสังเกตว่าประวัติศาสตร์การเมืองไทย ฝ่ายค้านไม่เคยล้มรัฐบาลสำเร็จ แต่เหตุที่รัฐบาลล้มก็เพราะความขัดแย้งในรัฐบาลเอง ในกรอบการยกร่างได้ระบุปัญหาที่ว่า นายกรัฐมนตรีมีอำนาจตามกฎหมายมากแต่แท้จริงถูกควบคุม ถ่วงดุล จากพรรคร่วมรัฐบาลทำให้ในสภาพความเป็นจริงนายกใช้อำนาจได้ไม่เต็มที่ ถ้าให้การยุบสภาทำโดยมติคณะรัฐมนตรี พรรคร่วมรัฐบาลไม่เห็นด้วยกับนายกรัฐมนตรีก็จับมือฝ่ายค้านล้มรัฐบาลได้ ทำให้พรรคร่วมรัฐบาล “ชีคอนายกรัฐมนตรี” การให้อำนาจนายกรัฐมนตรียุบสภาได้เอง เปรียบเสมือนเป็นยาถ่ายทางการเมือง ถ้าให้การยุบสภาทำได้ยาก (มติ ครม.) อาจมีปัญหาทางการเมืองได้...”³²⁴

4.4.3.4 สาเหตุการยุบสภาผู้แทนราษฎรในรัฐธรรมนูญ

การยุบสภาอาจเป็นไปได้หลายสาเหตุ โดยหยุด แสงอุทัย ยกตัวอย่างเหตุของการยุบสภาของต่างประเทศไว้ดังนี้³²⁵

1) กรณีที่น่าเชื่อว่าความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎรไม่ตรงกับเจตจำนงของราษฎร คณะรัฐมนตรีที่มีน้ำใจเป็นนักกีฬาอาจขอให้ประมุขยุบสภาเสียทั้ง ๆ ที่ตนเองยังได้รับความสนับสนุนจากฝ่ายข้างมากของสภาฯ อยู่ ทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรแสดงเจตจำนงออกมาโดยการเลือกตั้งทั่วไป

³²³ รายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 20/2540, 25 เมษายน พ.ศ. 2540: 47.

³²⁴ รายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 20/2540, 25 เมษายน พ.ศ. 2540: 47.

³²⁵ หยุด แสงอุทัย, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 306, น. 82-83.

2) กรณีที่คณะรัฐมนตรีและฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นขัดแย้งกัน สมควรยุบสภาฯ เพื่อให้ราษฎรวินิจฉัยโดยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทั่วไปว่า คณะรัฐมนตรีหรือสภามีความเห็นตรงกับราษฎร

3) เมื่อมีปัญหาสำคัญเกิดขึ้น ซึ่งเป็นปัญหาที่พรรคการเมืองไม่ได้ตั้งเป็นประเด็นขอให้ราษฎรวินิจฉัยในการเลือกตั้งทั่วไปคราวที่แล้วมา จึงสมควรยุบสภาเพื่อให้โอกาสแก่ราษฎรเองที่จะได้วินิจฉัยปัญหาซึ่งเกิดขึ้นใหม่นี้

4) เมื่อไม่สามารถที่จะจัดตั้งคณะรัฐมนตรีจากสภาชุดปัจจุบันได้ โดยพรรคการเมืองไม่ปรองดองกันจนเป็นฝ่ายข้างมากในสภาฯ และประมุขของเห็นว่าไม่ควรให้จัดตั้งคณะรัฐมนตรีฝ่ายข้างน้อยเพราะไม่มีพรรคใดสนับสนุนคณะรัฐมนตรีที่จัดตั้งขึ้นจนมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุน และอาจถูกเปิดอภิปรายเพื่อไม่ไว้วางใจเมื่อใดก็ได้ ควรยุบสภาเพื่อให้ราษฎรได้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ ซึ่งอาจเป็นเสียงข้างมากในสภาฯ ได้

5) เมื่อวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นขัดแย้งกันอย่างรุนแรงสมควรให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อแสดงให้เห็นว่าเจตจำนงของสภาผู้แทนยังคงสอดคล้องกับเจตจำนงของราษฎรหรือไม่ ถ้าสอดคล้อง วุฒิสภาก็คงจะไม่ขัดขวางการดำเนินการของสภาผู้แทนราษฎร

6) เมื่อมีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เปิดโอกาสให้บุคคลมีสิทธิได้เลือกตั้งมากขึ้น เช่น ลดอายุผู้เลือกตั้งจาก 20 ปี เป็น 18 ปี เป็นต้น จึงสมควรยุบสภาเพื่อให้ผู้ที่เริ่มมีสิทธิเลือกตั้งได้ใช้สิทธิเลือกตั้งของเขาโดยเร็วที่สุด

7) เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใหม่ ก็เป็นการสมควรยุบสภาเพื่อให้ราษฎรมีโอกาสเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่สำหรับการใช้รัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่

นอกจากนี้ การยุบสภายังเป็นไป (1) เพื่อบังคับวินัยของพรรคการเมืองให้เกิดขึ้นและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับฝ่ายบริหาร (2) เพื่อเป็นปัจจัยเพื่อนำไปสู่กระบวนการจัดตั้งรัฐบาล (3) เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาคัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร (4) เพื่อนำไปสู่การสนับสนุนจากประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย (5) เพื่อกำหนดเวลาในการเลือกตั้ง (6) เพื่อสอบถามประชาชนเกี่ยวกับประเด็นที่มีความสำคัญยิ่ง และ (7) เพื่อช่วยชนะในการเลือกตั้ง เป็นต้น

หากพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไทยจะพบว่า รัฐธรรมนูญไม่ได้ระบุถึงสาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎรเอาไว้ หากรัฐธรรมนูญจะจำกัดการยุบสภา รัฐธรรมนูญ

จะต้องระบุเอาไว้ ซึ่งพอเทียบเคียงได้กับการออกพระราชกำหนดที่รัฐธรรมนูญระบุสาเหตุเอาไว้อย่างแจ่มชัด³²⁶ เพราะฉะนั้น การไม่ระบุถึงข้อจำกัดการยุบสภาย่อมหมายความว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎรสามารถกระทำได้ในทุกกรณี แม้เหตุผลการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่แถลงต่อประชาชนจะเป็นเหตุผลที่รับฟังไม่ขึ้นก็ตาม ก็ไม่ได้ทำให้การยุบสภาไร้ผลแต่อย่างใด เช่น นายกรัฐมนตรีอาจเสนอแนะให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาฯ ในขณะที่ตนได้รับคะแนนนิยมในทางการเมือง เพื่อตนจะได้รับคะแนนเสียงมากขึ้นในการเลือกตั้งคราวถัดไป ฯลฯ

4.4.3.5 วิธีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

ในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติเรื่องการยุบสภาฯ ทุกฉบับที่ผ่านมา การยุบสภาต้องทำเป็น “พระราชกฤษฎีกา” มีประเด็นปัญหาว่า เมื่อเป็นพระราชกฤษฎีกาแล้ว ต้องผ่านการให้ความเห็นชอบหรือต้องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีหรือไม่ ซึ่งในการตอบคำถามนี้ต้องเข้าใจธรรมชาติของการยุบสภาซึ่งผู้เขียนได้วิเคราะห์แล้วในข้างต้นว่า การยุบสภาเป็นการกระทำของประมุขของรัฐ แต่ผู้ที่ทรงอำนาจในการตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรคือนายกรัฐมนตรี ด้วยเหตุนี้พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่ใช่การใช้อำนาจบริหารเหมือนในกรณีทั่วไป แต่เป็นการใช้อำนาจของประมุขของรัฐโดยการเสนอแนะของนายกรัฐมนตรี พระราชกฤษฎีกานี้ไม่ได้อาศัยอำนาจจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติธรรมดา แต่เป็นการใช้อำนาจมาจากรัฐธรรมนูญโดยตรง

ในแง่ของระยะเวลา รัฐธรรมนูญไม่มีข้อกำหนดห้ามไม่ให้มีการยุบสภาในเวลาใด ฉะนั้นย่อมหมายความว่า นายกรัฐมนตรีสามารถตัดสินใจยุบสภาในช่วงเวลาใดก็ได้ เช่น อาจมีการยุบสภาภายใน 1 ปีนับแต่วันที่มีการเลือกตั้งทั่วไปก็ได้ แต่ถึงอย่างไรปัญหาที่ควรพิจารณาว่า พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรมีผลบังคับใช้เวลาใด เพราะเป็นไปได้ว่าเวลาประกาศยุบสภา และเวลาประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรฯ ลงในราชกิจจานุเบกษาเป็นคนละช่วงเวลากัน ตัวอย่างเช่น สมัยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2535 แต่นำพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรฯ

³²⁶ ตัวอย่างเช่น ถ้าเป็นพระราชกำหนดทั่วไป จะต้องเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุลวุดุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งคือ เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือเพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ หรือเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ในขณะที่พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตราจะต้องมีเงื่อนไขคือ มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน

ไปประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2535 ในแง่นี้ให้ตีความเหมือนกรณีการประกาศใช้กฎหมายโดยทั่วไป กล่าวคือ ทันทีก็นำพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรฯ ไปประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา จึงถือว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีผลแล้ว

ในทางเนื้อหาของพระราชกฤษฎีกา นอกจากจะระบุว่าให้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จะต้องมีการกำหนดวันเลือกตั้ง ซึ่งวันเลือกตั้งนั้นจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของวันที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น ภายใน 90 วัน หรือน้อยกว่า 45 วันและไม่เกิน 60 วัน เป็นต้น

เมื่อการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นราชการแผ่นดินอย่างหนึ่ง จึงต้องมีรัฐมนตรีผู้สนองพระบรมราชโองการ³²⁷ ดังนั้น เมื่อมีพระบรมราชโองการให้ตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรและมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ตลอดถึงประกาศพระราชกฤษฎีกาในราชกิจจานุเบกษาแล้ว การยุบสภานั้นถือว่ามีผลสมบูรณ์

ผู้เขียนมีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญควรจะหลีกเลี่ยงการใช้คำอื่นที่ไม่ใช่พระราชกฤษฎีกา เพราะการใช้คำว่าพระราชกฤษฎีกาอาจทำให้เกิดความสับสนว่าเป็นกฎที่เป็นการกระทำทางปกครอง ซึ่งอาจจะใช้คำอื่นได้ เช่น คำว่า “พระบรมราชโองการให้ยุบสภาผู้แทนราษฎร” แต่ทั้งนี้จะต้องมีการอธิบายด้วยชัดเจนอีกด้วยว่า แม้เป็นพระบรมราชโองการก็จริง แต่ผู้ทรงอำนาจในการตัดสินใจให้มีการยุบสภาคือนายกรัฐมนตรี ไม่ใช่พระมหากษัตริย์แต่อย่างใด

4.4.3.6 ข้อพิจารณาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎร

(1) พระมหากษัตริย์จะทรงปฏิเสธการยุบสภาได้หรือไม่

มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยประการหนึ่งเกี่ยวกับเรื่องวิธีการการยุบสภาผู้แทนราษฎรนี้ว่า เมื่อนายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรแล้ว พระมหากษัตริย์จะสามารถปฏิเสธคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีได้หรือไม่

หยุด แสงอุทัย เห็นว่า

“ปัญหานี้ผู้เขียนตำรารัฐธรรมนูญอังกฤษฝ่ายข้างมาก (โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้เขียนตำราที่มีความเห็นฝ่ายซ้าย) เห็นว่าพระมหากษัตริย์จะปฏิเสธไม่ได้ เพราะถ้า

³²⁷ ในรัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติในทำนองนี้เกือบทุกฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญ 2540 2550 2560 บัญญัติว่า “บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้”

พระมหากษัตริย์ทรงปฏิเสธก็เท่ากับพระมหากษัตริย์ไม่ได้วางพระองค์เป็นกลางโดยทรงเข้าข้างฝ่ายค่านรัฐบาล เพราะการกระทำเช่นนั้นเป็นการตัดโอกาสรัฐบาลที่จะขอให้ราษฎรวินิจฉัยว่าการกระทำของรัฐบาลหรือของสภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายถูกหรือตรงกับความคิดเห็นของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้นจะต้องถือว่าพระราชอำนาจนี้เป็นพระราชอำนาจอันแท้จริง ซึ่งพระมหากษัตริย์จะต้องทรงใช้ด้วยความรู้สึกสัจย์ซื่อต่อประชากรของพระองค์ นอกจากนี้ พระราชอำนาจที่จะทรงปฏิเสธคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีในการยุบสภานี้ก็เหมือนกล่าวก้าวมาแล้วในมาตรา 7 กล่าวคือ ต้องเป็นกรณีที่นอกเหนือเหลือเกิน แต่ทั้งนี้ต้องเป็นวิธิต่างสุดท้าย (*ultima ratio*) จริง ๆ”³²⁸

ดังที่ผู้เขียนได้วินิจฉัยไว้ก่อนหน้านี้แล้วว่า ผู้ทรงอำนาจยุบสภาโดยเฉพาะผู้ทรงอำนาจยุบสภาในทางเนื้อหาคือนายกรัฐมนตรี ไม่ใช่พระมหากษัตริย์ จึงทำให้ผู้เขียนมีความเห็นในกรณีนี้ต่อไปว่าพระมหากษัตริย์จะปฏิเสธการยุบสภาไม่ได้ เพราะเราอาจปฏิเสธไม่ได้เช่นกันว่าการยุบสภานั้นเป็นการกระทำที่ส่งผลในทางการเมือง อาจทำให้เกิดผลสะท้อนในทางการเมืองบางอย่างขึ้น ประชาชนฝ่ายหนึ่งอาจเห็นว่าควรยุบสภา ในขณะที่ประชาชนอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าจะไม่ควรยุบสภา หากพระมหากษัตริย์ปฏิเสธคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีอาจถูกวิพากษ์วิจารณ์ในทางการเมือง เสี่ยงต่อการถูกกล่าวหาว่าไม่เป็นกลางในทางการเมืองได้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าพระมหากษัตริย์ไม่สามารถปฏิเสธการยุบสภานั้นได้ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ทางการเมืองบางอย่างขึ้น ในฐานะประมุขของรัฐ พระมหากษัตริย์ย่อมมีบทบาทบางประการอยู่บ้าง เช่น อาจจะพระราชทานคำแนะนำ พระราชทานข้อคิดได้ แต่ไม่ใช่การปฏิเสธการยุบสภา การพระราชทานคำแนะนำหรือพระราชทานข้อคิดนั้นไม่เป็นการผูกพันนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีอาจจะตัดสินใจยุบสภาก็ได้ เมื่อทำที่สุดนายกรัฐมนตรีตัดสินใจยุบสภาแล้ว พระมหากษัตริย์ต้องลงพระปรมาภิไธยในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร แต่ถึงอย่างไรก็ตาม การที่พระมหากษัตริย์จะปฏิเสธไม่ยุบสภา นั้น อาจมีข้อยกเว้นอยู่เหมือนกัน คือ กรณีที่พระราชกฤษฎีกายุบสภา นั้นไม่เป็นไปตามรูปแบบหรือเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น กำหนดวันเลือกตั้งโดยผิดไปจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ วันเลือกตั้งไม่ได้เป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร เป็นต้น การปฏิเสธการยุบสภา ในทางรูปแบบเช่นนี้ในแง่หนึ่งถือว่าเป็นบทบาทของพระมหากษัตริย์ในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ

³²⁸ หยุต แสงอุทัย, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 29, น. 620-621.

(2) การห้ามยุบสภาภายหลังการยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ

บทบัญญัติห้ามยุบสภาภายหลังการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ มีบัญญัติไว้ในมาตรา 185 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ 2540 และมาตรา 158 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ 2550 ว่า “เมื่อได้มีการเสนอญัตติแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียงตามวรรคสาม” ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนี้เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้มีการยุบสภาหนีการถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ ซึ่งเคยเกิดขึ้นในประวัติศาสตร์การเมืองไทย 3 ครั้ง ได้แก่

1) ในสมัย หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี จากปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ทำให้ฝ่ายค้านยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ และปรากฏว่านอกจากฝ่ายค้านแล้วยังมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุนรัฐบาลหลายคนพร้อมที่จะลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ท้ายที่สุด หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช จึงตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2519³²⁹

2) ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี มีสาเหตุมาจากปัญหาความขัดแย้งภายในพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาล ต่อมารัฐมนตรีของพรรคประชาธิปัตย์ 16 คนขอลาออกจากการเป็นรัฐมนตรี เพราะความขัดแย้งภายในพรรคประชาธิปัตย์ อาจเกิดความไม่เป็นเอกภาพแก่รัฐบาล และอาจส่งผลกระทบต่อญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจที่จะมีขึ้นในวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2531 ด้วย เหตุนี้พลเอกเปรม ติณสูลานนท์จึงตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2531

3) ในสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี มีสาเหตุมาจากนายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กระทำการโดยมอบเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ให้แก่ผู้มีฐานะที่จังหวัดภูเก็ต ทำให้พรรคฝ่ายค้านยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ ต่อมา นายสุเทพลาออกจึงทำให้ไม่มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจแต่อย่างใด ต่อมาทำให้พรรคฝ่ายค้านได้ยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจอีกครั้งหนึ่ง แต่เป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะและมุ่งเป้าไปที่ประเด็นเรื่องเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ที่จะอภิปรายในวันที่ 17-18 พฤษภาคม 2538 เพื่อจะลงมติ

³²⁹ ในการยุบสภาผู้แทนราษฎรในครั้งนั้นไม่ได้มีเหตุผลเฉพาะเรื่องการยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจอย่างเดียว ยังมีปัญหาเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาลด้วย เนื่องจากรัฐบาลของหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ นั้น ประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค นำมาซึ่งปัญหาความขัดแย้งในรัฐบาล ประกอบกับปัญหาที่เป็นวิกฤตการณ์และความขัดแย้งในสังคม จึงทำให้หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎร

ในวันที่ 19 พฤษภาคม 2538 ต่อไป แต่หลังจากการอภิปรายสิ้นสุดลง พรรคพลังธรรมซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลได้มีมติออกเสียงพร้อมกับให้รัฐมนตรีทุกคนในพรรคลาออกจากตำแหน่ง เพราะรัฐบาลไม่สามารถชี้แจงข้อกล่าวหาฝ่ายค้านให้ชัดเจนได้ ประกอบกับสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาล ที่เป็นสมาชิกกลุ่ม 16 ได้ประกาศจะไม่สนับสนุนฝ่ายรัฐบาล ด้วยเหตุนี้นายชวน หลีกภัย จึงประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2538 เวลา 12.00 น. ก่อนการลงมติไม่ไว้วางใจเพียง 1 ชั่วโมง

เราจะเห็นได้ว่า ข้อห้ามของการไม่ให้ยุบสภาภายหลังการยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนี้เป็นลักษณะเฉพาะของประเทศไทย อันเป็นบทบัญญัติที่เป็นผลมาจากข้อเท็จจริงที่เคยเกิดขึ้นในประวัติศาสตร์การเมืองไทย และไม่ได้มีการลอกเลียนข้อความคิดนี้จากต่างประเทศ โดยครั้งแรกที่มีการเพิ่มข้อห้ามนี้ลงในรัฐธรรมนูญ 2540 เป็นครั้งแรกก็ไม่ได้ปรากฏว่ามีการอภิปรายคัดค้านแต่อย่างใด ในทางกลับกันไม่มีผู้ที่ติดใจต่อข้อห้ามนี้ ดังตัวอย่างคำอภิปรายสนับสนุนของนายเดช สวานานนท์ คณะกรรมาธิการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ 2540 ที่ว่า

“..กระผมไม่ติดใจเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้เมื่อมีการเสนอญัตติแล้ว กระผมคิดว่าเป็นมาตรการที่ดีมาก ๆ เป็นมาตรการที่ให้โอกาสแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากฝ่ายบริหาร เพราะถือว่าเป็นเรื่องของการต่อสู้กันอย่างเป็นธรรม แต่เห็นว่า มีญัตติเรื่องราวที่ควรอภิปรายไม่ไว้วางใจ ท่านจะมาอยู่เฉย ๆ ใช้อำนาจอันมหาศาลของท่านที่มีอยู่นั้นยุบสภาโดยไม่ฟังเหตุฟังผลไม่ได้ เพราะฉะนั้นในช่วงนี้ต้องฟังเหตุฟังผลก่อน จะยุบสภาไม่ได้ เพราะฉะนั้นเขียนอย่างนี้ขออนุโมทนาสาธุเป็นอย่างยิ่ง”³³⁰

ถึงอย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดให้มีการยุบสภาภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจหรือการลงมติไม่ไว้วางใจเป็นเรื่องที่มีความสมเหตุสมผลในตัวเอง และมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในหลายประเทศ เพราะเมื่อรัฐบาลไม่ได้รับความไว้วางใจแล้ว รัฐบาลย่อมมีสิทธิที่จะเลือกกว่าจะให้สภาอยู่แต่ตนออกไป หรือทำการยุบสภาเพื่อให้สภาและตนพ้นไปจากตำแหน่งด้วย เพราะฉะนั้น การที่รัฐธรรมนูญไทยได้บัญญัติห้ามการยุบสภาไว้เช่นนี้อาจทำให้เกิดปัญหาตามมาได้ เพราะหากสภาลงมติไม่ไว้วางใจและนายกรัฐมนตรีไม่สามารถยุบสภาได้ เป็นไปได้ว่าอาจมีอุปสรรคในการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ เนื่องจากไม่มีพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งที่รวบรวมเสียงข้างมากในสภาได้ ในแง่การยุบสภาจึงไม่ใช่เรื่องที่ผิด เพราะนอกจากการยุบสภาจะเป็นการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว การยุบสภายังเป็นไปเพื่อการอุทธรณ์ปัญหาให้กับประชาชนได้เป็น

³³⁰ รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, 19 มิถุนายน 2540: สัปดาห์ที่ 6/1.

ผู้ตัดสินใจ ส่วนเหตุผลที่ว่า หากมีการยุบสภาไปแล้วจะส่งผลให้สภาไม่สามารถตรวจสอบได้ อาจทำให้ประชาชนไม่สามารถรับรู้ได้ว่ารัฐบาลมีผลงานที่ไม่ควรให้การไว้วางใจอย่างไร ผู้เขียนเห็นว่าการสื่อสารกับประชาชน พรรคการเมืองสามารถใช้ช่องทางในการสื่อสารให้กับประชาชนได้หลายทาง ไม่ควรจะจำกัดตัวอยู่แคในสภาเท่านั้น ประกอบกับ หากรัฐบาลใดยุบสภาหนีการอภิปรายไม่ไว้วางใจ รัฐบาลนั้นย่อมมีข้อตำหนิต่อความน่าเชื่อถือของประชาชนเอง

(3) ผลทางกฎหมายหลังจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อการยุบสภามีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายแล้ว จะเกิดผลในทางกฎหมายอย่างไรขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญกำหนด แต่โดยทั่วไปแล้วเกิดผลทางกฎหมายดังต่อไปนี้

1) ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนสิ้นสุดลง การสิ้นสุดลงนี้เป็นการสิ้นสุดก่อนครบอายุกำหนดตามวาระ สมาชิกสภาผู้แทนจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้

2) ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมีสองสภา สภาที่สองคือวุฒิสภาหรือวุฒิสภาก็จะไม่ถูกยุบตามไปด้วย แต่ต้องห้ามมิให้มีการประชุมวุฒิสภา และหากมีเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้น วุฒิสภาก็ทำหน้าที่รัฐสภาในระหว่างที่ยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎร เช่น การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม เป็นต้น

3) คณะรัฐมนตรีจะต้องพ้นไปจากตำแหน่ง เพราะสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ไว้วางใจให้คณะรัฐมนตรีเข้ามาปฏิบัติหน้าที่สิ้นสุดลงไปแล้ว จึงเท่ากับว่าไม่ได้รับความไว้วางใจให้ปฏิบัติหน้าที่ แต่รัฐธรรมนูญมีข้อยกเว้นไว้ว่า ในขณะที่ยังไม่มีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ คณะรัฐมนตรีชุดเดิมจะต้องทำหน้าที่รักษาการไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่

4) ร่างกฎหมายที่อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาเป็นอันตกไป สภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่จะนำร่างกฎหมายขึ้นมาพิจารณาอีกครั้งได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับกำหนด

มีข้อสงสัยกันว่า ผลของการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่ทำให้สมาชิกภาพของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงทันทีนั้น อาจนำมาซึ่งปัญหาในความชอบธรรมทางประชาธิปไตย และปัญหาเรื่องการปฏิวัติรัฐประหาร กล่าวคือ เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ส่งผลให้วุฒิสภาเข้ามาทำหน้าที่เป็นรัฐสภาแทน ปัญหาที่เกิดขึ้นและถือว่าเป็นลักษณะของไทยคือ โดยส่วนใหญ่วุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง จึงย่อมขาดความยึดโยงกับประชาชน การให้เฉพาะองค์กรวุฒิสภาเพียงองค์กรเดียวเข้ามาทำหน้าที่รัฐสภา เช่น การให้ความเห็นชอบเรื่องที่มีความสำคัญต่าง ๆ เช่นนี้จึงย่อมทำให้เกิดปัญหาความชอบธรรมทางประชาธิปไตยตามมาด้วย มิเพียงเท่านั้น ผลจากการทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงทันทีเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรทำให้เกิดสุญญากาศในทางการเมือง เนื่องจากใน

สภาไม่มีคนที่เป็นตัวแทนของประชาชน ผู้ที่ต้องการที่จะรัฐประหารอาจอาศัยช่วงจังหวะเวลานี้ กระทำการรัฐประหารได้ ดังจะเห็นได้จากการรัฐประหารใน พ.ศ. 2549 และรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ที่อาศัยช่วงเวลาที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎรเข้ายึดอำนาจรัฐบาลรักษาการกระทำการรัฐประหาร อันส่งผลกระทบต่อเมล็ดพันธุ์ประชาธิปไตยที่กำลังจะเจริญงอกงามขึ้นในสังคมไทย

4.4.3.7 พิจารณาการยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549

นับแต่ครั้งเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่ทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ (พ.ศ. 2564) ประเทศไทยมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว 13 ครั้ง ซึ่งประวัติการยุบสภาในแต่ละครั้งมีผู้ศึกษาและเขียนไว้บ้างแล้ว ในวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนจะวิเคราะห์การยุบสภาที่เคยมีมาแล้วในอดีต ซึ่งครั้งที่น่าสนใจคือการยุบสภาในครั้งที่ 11 เมื่อครั้งที่พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 เพราะการยุบสภาในครั้งดังกล่าวมีการผู้ให้อภิปรายแสดงความคิดเห็นมากกว่าการยุบสภาในครั้งที่ผ่านมา ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ผู้เขียนตัดสินใจนำกรณีที่เกิดขึ้นในครั้งดังกล่าวมาทำการพิจารณาศึกษา

ในการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 ในสมัยพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น มีสาเหตุมาจากมีบุคคลบางกลุ่มไม่พอใจพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีซึ่งถูกกล่าวหาว่า มีการใช้อำนาจเอื้อประโยชน์ให้กับธุรกิจของครอบครัวตนเอง แทรกแซงการทำงานขององค์กรอิสระ การขายหุ้นให้กับต่างชาติ จึงได้มีการชุมนุมเรียกร้องบีบบังคับให้นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง ท้ายที่สุด นายกรัฐมนตรีจึงตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรและให้เหตุผลในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรว่า

“โดยที่นายกรัฐมนตรีได้นำความกราบบังคมทูลฯ ว่า ตามที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้นำความกราบบังคมทูลฯ เมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2548 ขอให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามมติเห็นชอบข้างมากเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลงคะแนนเปิดเผยในสภาผู้แทนราษฎร และได้มีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นบริหารราชการแผ่นดินแล้วนั้น ต่อมาได้เกิดการชุมนุมสาธารณะตั้งข้อเรียกร้องในทางการเมืองขึ้น ซึ่งแม้ระยะแรกจะอยู่ในกรอบของกฎหมาย แต่เมื่อนานวันเข้า การชุมนุมเรียกร้องได้ขยายตัวไปในทางที่กว้างขวางและอาจุรงรุนแรงขึ้น รวมทั้งสื่อเค้าวางจะมีการเผชิญหน้าจนอาจปะทะกับฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยและอาจมีการสอดแทรกฉวยโอกาสจากผู้ที่ประสงค์จะเห็นความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมือง จุดชนวนให้เกิดความรู้สึกที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกัน จนลุกลามถึงขั้นก่อการจลาจลจนวุ่นวายสร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินได้ ครั้นใช้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายบ้านเมืองเข้าควบคุมดูแลอย่างเข้มงวดหรือแม้แต่รัฐบาลได้พยายามดำเนินการตามวิถีทางรัฐธรรมนูญด้วยการขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติในที่ประชุมรัฐสภาแล้ว ก็ยังไม่อาจแก้ไขปัญหาและความคิดเห็นพื้นฐานที่แตกต่างกัน

ทั้งระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมเรียกร้องกับรัฐบาล และระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมเรียกร้องกับกลุ่มอื่น ๆ ที่ไม่เห็นด้วย และประสงค์จะเคลื่อนไหวบ้างจนอาจเกิดการปะทะกันได้ สภาพเช่นนี้นี้ย่อมไม่เป็นผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้ระบบรัฐสภา และความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยเฉพาะในขณะนี้ ซึ่งควรจะสร้างความสามัคคีปรองดอง การดูแลรักษาสภาพของบ้านเมืองที่สงบร่มเย็นน่าอยู่อาศัยน่าลงทุน และการเผยแพร่ความวิจิตรอลังการ ตลอดจนความดีงามตามแบบฉบับของไทยให้เป็นที่ประจักษ์ เมื่อปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นความคิดเห็นในสังคมที่หลากหลายและยังคงแตกต่างกันจนกลายเป็นความขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรงเช่นนี้ เพื่อให้ทุกฝ่ายยังทราบแล้วยอมรับให้เป็นไปตามกลไกในระบอบประชาธิปไตยก็ทำได้ยาก ทางออกในระบอบประชาธิปไตยที่เคยปฏิบัติมาในนานาประเทศ และแม้แต่ในประเทศไทย คือการคืนอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองกลับไปสู่ประชาชนด้วยการยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปขึ้นใหม่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป”³³¹

หลังจากนั้น ได้มีแถลงการณ์สำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การยุบสภาผู้แทนราษฎรและการกำหนดวันเลือกตั้ง³³² เพื่อชี้แจงให้ประชาชนทราบภายหลังที่ตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎร

ไชยนต์ ไชยพร นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ ได้ออกมาวิจารณ์การยุบสภาครั้งดังกล่าว ผ่านหนังสือ “ประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข : บทวิเคราะห์มาตรา 7 จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 ถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (จากมุมมองทางรัฐศาสตร์)” ว่ามีลักษณะเป็นการ “ขัดกับการยุบสภาตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” และ “ขัดกับการยุบสภาตาม

³³¹ พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 123, ตอนที่ 20 ก, น. 1-2 (24 กุมภาพันธ์ 2549).

³³² “แถลงการณ์สำนักนายกรัฐมนตรี,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 123, ตอนที่ 20 ก, น. 3-6 (24 กุมภาพันธ์ 2549).

ประเพณีการปกครองของสหราชอาณาจักรซึ่งเป็นต้นแบบของระบอบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและอยู่ใต้รัฐธรรมนูญ”³³³

สำหรับกรณีการขัดกับการยุบสภาตามประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น ไชยันต์เห็นว่า เหตุผลในการยุบสภาของไทยไม่ได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบัญญัติเอาไว้ จึงเป็นไปตามประเพณีการปกครองตลอดจนสภาพการณ์ของประเทศในขณะนั้น³³⁴ ประกอบกับจากประวัติการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย (ถึงครั้งที่ 13 ในปี พ.ศ. 2556) ปรากฏสาเหตุหลักในการยุบสภาคือ (1) ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา (2) ความขัดแย้งภายในรัฐบาล (3) สภาครบวาระ (4) สภาผู้แทนราษฎรขัดแย้งกับวุฒิสภา (5) มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และ (6) เป็นรัฐบาลเฉพาะกาลหลังจากเกิดวิกฤติทางการเมือง³³⁵ ไชยันต์เห็นว่า การยุบสภาในครั้งนี้ (พ.ศ. 2549) ไม่เข้าข่ายรัฐบาลขัดแย้งกับสภาผู้แทนราษฎร ไม่ได้มีความขัดแย้งภายในรัฐบาล สภาผู้แทนราษฎรยังไม่ครบวาระ และไม่ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด หากแต่การยุบสภาผู้แทนราษฎรมีสาเหตุมาจากเรื่องส่วนตัวของนายกรัฐมนตรี³³⁶ อีกทั้ง ไชยันต์ยังนำบทสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ระหว่างตน กับ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ที่ว่าการยุบสภาในครั้งนี้ไม่ได้เกิดจากความขัดแย้งในสภา (ไม่มีเหตุเกิดจากสภา) มาสนับสนุนความเห็นตนอีกด้วย³³⁷ ไชยันต์ยังเห็นต่อไปว่า รัฐบาล พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ได้สร้างระบอบอำนาจนิยมขึ้นและมีพฤติกรรม/ปฏิบัติการที่เข้าข่ายอำนาจนิยมตามแนวความคิดของ Ozan O. Varol นักวิชาการสาขากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบรุ่นใหม่ชาวอเมริกัน³³⁸

³³³ ไชยันต์ ไชยพร, ประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข : บทวิเคราะห์มาตรา 7 จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 ถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (จากมุมมองทางรัฐศาสตร์), (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2560), น. 381.

³³⁴ ไชยันต์ ไชยพร อ้างมาจากเว็บไซต์วิกิพีเดีย (wikipedia) ซึ่งเป็นเว็บไซต์ที่เกิดขึ้นจากการร่วมเขียนของอาสาสมัครทั่วโลก ทุกคนที่สามารถเข้าถึงวิกิพีเดียสามารถร่วมแก้ไขได้แทบทุกบทความได้อย่างเสรี และไชยันต์ก็ได้ยืนยันว่าจะต้องเป็นเช่นนั้นในหนังสือของเขาหน้า 369

³³⁵ ไชยันต์ ไชยพร, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 333, น. 369-394, 400-402.

³³⁶ เฟิ่งอ้าง, น. 405-406.

³³⁷ เฟิ่งอ้าง, น. 408-409.

³³⁸ ดู เฟิ่งอ้าง, น. 416-463.

มิเพียงเท่านั้น ไชยันต์ยังเห็นว่า หากให้นายกรัฐมนตรีสามารถยุบสภาได้ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดๆ และเมื่อไรก็ตาม ก็ย่อมต้องหมายความว่า นายกรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจฝ่ายบริหารยุบสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างกว้างขวางตามวินิจฉัยส่วนตัวหรือตามอำเภอใจ (discretionary and arbitrary authority) ไม่ต่างจากพระมหากษัตริย์อังกฤษในช่วงยุคกลางจนถึงศตวรรษที่สิบเจ็ดที่พระองค์มีพระราชอำนาจในการยุบสภาได้ตามอำเภอใจ (arbitrary)³³⁹ รวมถึงเป็นการทำลายหลักการปกครองแบบผสม (mixed constitution) ซึ่งเป็นหลักการและรากฐานของระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ด้วย³⁴⁰

สำหรับกรณีขัดกับการยุบสภาตามประเพณีการปกครองของสหราชอาณาจักรซึ่งเป็นต้นแบบของระบอบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและอยู่ใต้รัฐธรรมนูญนั้น ไชยันต์ได้นำประวัติศาสตร์ของอังกฤษมาใช้ในการอธิบาย โดยอธิบายว่าในอดีตนั้น กษัตริย์อังกฤษทรงมีพระราชอำนาจในการยุบสภาด้วยพระองค์เอง แต่พระราชอำนาจของพระองค์เองค่อย ๆ ถูกลดทอนลงเป็นลำดับ สุดท้ายการยุบสภาจึงขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรีที่จะเป็นผู้ให้คำแนะนำกษัตริย์ให้ยุบสภา³⁴¹ ซึ่งการให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการตัดสินใจที่จะยุบสภานำไปสู่ภาวะ “เผด็จการที่มาจากการเลือกตั้ง” (elective dictatorship) นำไปสู่การเลือกตั้งที่ไม่เป็นธรรม³⁴² ซึ่งส่งผลให้มีการตราพระราชบัญญัติวาระการดำรงตำแหน่งในรัฐสภา ค.ศ. 2011 (Fixed-term Parliaments Act 2011) ในเวลาต่อมา มิเพียงเท่านั้น ไชยันต์ยังได้นำสาเหตุของการยุบสภาสามัญ (House of Commons) ในอังกฤษที่มีผู้ศึกษาไว้ เช่น เกิดความขัดแย้งของสองสภา สภาใกล้หมดวาระ เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับสภา สภาไม่สามารถทำหน้าที่เป็นตัวแทนผู้เลือกตั้งได้ เกิดปัญหาในพรรคการเมือง สภาใกล้หมดวาระ ขอให้ประชาชนตัดสินใจในนโยบายสาธารณะ เป็นต้น มาเป็นข้อพิจารณาว่าเป็นประเพณีการปกครองระบบรัฐสภาในอังกฤษ³⁴³

เราจะเห็นได้ว่า ข้อโต้แย้งของไชยันต์ ไชยพร ต่อการยุบสภาของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร มุ่งไปที่สาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎรว่าจะต้องมีสาเหตุ โดยเฉพาะสาเหตุความขัดแย้งระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสภาผู้แทนราษฎร หรือภายในคณะรัฐมนตรีด้วยกันเอง

³³⁹ เฟิ่งอ้วง, น. 496.

³⁴⁰ เฟิ่งอ้วง, น. 499.

³⁴¹ ดู เฟิ่งอ้วง, น. 287-322.

³⁴² เฟิ่งอ้วง, น. 337.

³⁴³ ดู เฟิ่งอ้วง, น. 339-342.

แต่สาเหตุที่ พันตำรวจโททักษิณยุบสภากลับเป็นสาเหตุมาจากความขัดแย้งนอกสภา ซึ่งไม่เป็นไปตามสาเหตุแห่งการยุบสภาซึ่งเคยปฏิบัติกันมาในประวัติศาสตร์การเมืองไทยจนดูราวกับว่านายกรัฐมนตรีใช้อำนาจดุจเดียวกับกษัตริย์อังกฤษในยุคกลาง³⁴⁴ ต่อกรณีที่ไชยันต์ได้วิจารณ์ไว้ ผู้เขียนมีความเห็นแตกต่างไปจากไชยันต์ โดยมีเหตุผลดังต่อไปนี้คือ

1) เมื่อการยุบสภาผู้แทนราษฎรทำได้โดยอาศัยฐานอำนาจจากรัฐธรรมนูญ และเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540³⁴⁵ ซึ่งพันตำรวจโททักษิณ อาศัยเป็นฐานในการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้ว พบว่าเป็นรัฐธรรมนูญขนาดยาว ด้วยเหตุที่เป็นรัฐธรรมนูญขนาดยาวย่อมมีความหมายว่า รัฐธรรมนูญจะกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เอาไว้โดยละเอียด และมักจะเปิดช่องให้มีการตีความรัฐธรรมนูญ ซึ่งต่างจากรัฐธรรมนูญขนาดสั้นที่จะบัญญัติไว้ซึ่งหลักการสำคัญๆ และเปิดช่องให้มีการตีความ เมื่อรัฐธรรมนูญไทยเป็นรัฐธรรมนูญขนาดยาวแล้ว กรณีการยุบสภาควรจะต้องยึดถือตามหลักเกณฑ์ที่ปรากฏขึ้นในรูปลายลักษณ์อักษร ซึ่งเมื่อพิจารณาในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะพบว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติ “ข้อห้าม” ของการยุบสภาเอาไว้อยู่เพียงสองกรณีคือ “การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน” และ “เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี”³⁴⁶ ด้วยเหตุนี้ เมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติข้อห้ามอย่างอื่นไว้ จึงย่อมหมายความว่า ผู้ทรงอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรในทางเนื้อหา (ในที่นี้คือนายกรัฐมนตรี) สามารถยุบสภาผู้แทนราษฎรด้วยสาเหตุใดที่ไม่เป็นข้อห้ามได้

³⁴⁴ ดู ประชาไท, “วงเสวนาถกประเพณีการปกครอง-พระราชวินิจฉัย ชี้ ทักษิณยุบสภาปี 49 ไม่ปรกติ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2564 จาก <https://prachatai.com/journal/2018/02/75536>

³⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 116 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

การยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในหกสิบวัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน

³⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 185 วรรคหนึ่ง

ในทางกลับกัน หากเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญประสงค์จะให้มีการยุบสภาตามสาเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ รัฐธรรมนูญจะบัญญัติเรื่องนั้นเอาไว้โดยชัดแจ้ง ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกำหนดสาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ 2 กรณี คือ (1) กรณีพิพาทระหว่างประธานาธิบดีกับสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์อันเนื่องมาจากการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ และ (2) กรณีที่นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ไม่ได้คะแนนไว้วางใจข้างมากจากสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์อาจขอให้ประธานาธิบดียุบสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ภายใน 21 วัน หรือในกรณีของหลักเกณฑ์การยุบสภาในอังกฤษตามพระราชบัญญัติวาระการดำรงตำแหน่งในรัฐสภา ค.ศ. 2011 (Fixed-term Parliaments Act 2011) มี 2 กรณีคือ (1) สมาชิกสภาสามัญอย่างน้อยจำนวน 2 ใน 3 ลงมติเห็นชอบให้มีการเลือกตั้งใหม่ และ (2) สมาชิกสภาสามัญลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีและไม่สามารถหาคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ให้สภาสามัญให้ความเห็นชอบได้ภายใน 14 วัน เป็นต้น หากมีสาเหตุนอกเหนือไปจากสาเหตุที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดไว้ก็ไม่สามารถกระทำการยุบสภาได้ ด้วยเหตุนี้ เมื่อรัฐธรรมนูญไทยไม่ได้กำหนดสาเหตุของการยุบสภาเอาไว้โดยเฉพาะ ผู้ทรงอำนาจในการยุบสภาจึงสามารถใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญกระทำการยุบสภาโดยอาศัยเหตุใด ๆ ได้เสมอ

2) ไชยันต์เห็นว่าในการยุบสภาเมื่อครั้งอดีตที่ผ่านมามีแบบแผนประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยไชยันต์แปลประเพณีการปกครองเช่นนี้มาจากคำว่า “constitutional convention”³⁴⁷ โดย constitutional convention นี้มักจะมีการแปลกันว่า “ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ” เสียมากกว่า และผู้เขียนจะใช้คำว่าธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญแทน ประเด็นที่สมควรตั้งไว้ ณ ที่นี้คือว่า การที่ไชยันต์อ้างว่าสาเหตุการยุบสภาในประเทศไทยในครั้งที่ผ่านมาจะพอถือได้หรือไม่ว่าเป็นแบบแผนธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแน่นอนว่าการจะตอบปัญหานี้ได้จะต้องทราบเสียก่อนว่าธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญมีลักษณะอย่างไร

ในเบื้องต้นนี้ ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญมีส่วนเกี่ยวข้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ (the law of the constitution) เพราะธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นภายใต้โครงสร้างที่กฎหมายได้ตั้งไว้ กล่าวคือ ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญได้เปิดดุลยพินิจให้องค์กรหรือบุคคลตามรัฐธรรมนูญมีดุลยพินิจในการกระทำการบางอย่างตาม

³⁴⁷ ดู ไชยันต์ ไชยพร, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 333*, น. 273, 275.

รัฐธรรมนูญได้หลายแนวทาง แต่เพราะสภาพการณ์นั้น ๆ บังคับให้ต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยไม่เปิดโอกาสให้ใช้ดุลยพินิจในการกระทำการอย่างอื่นได้ และการใช้ดุลยพินิจเลือกที่จะกระทำการนั้นเป็นสิ่งที่ตนคิดว่าจะต้องทำ (binding) ทำให้กลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่จะต้องกระทำการนั้นไปเรื่อย ๆ³⁴⁸ ด้วยเหตุนี้ ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดการใช้ดุลยพินิจ (discretionary powers)³⁴⁹ ที่ไม่ได้มีลักษณะเป็นกฎหมาย (non-legal rules) ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ที่กฎเกณฑ์อันเป็นกฎหมาย (legal rules) จะถูกนำไปปฏิบัติ³⁵⁰

เราจะเห็นได้ว่า อำนาจในการยุบสภาเป็นอำนาจที่เกิดจากรัฐธรรมนูญ โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้อำนาจผู้ทรงอำนาจยุบสภากระทำการยุบสภาได้ แต่หากมีการอ้างว่า ธรรมเนียมปฏิบัติ (ไซยนต์เรียกว่าประเพณีการปกครอง) ของการยุบสภาจะต้องมีสาเหตุ ตัวอย่างเช่น เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา เช่นนี้ย่อมเกิดปัญหาในเชิงข้อเท็จจริงตามมาว่า ธรรมเนียมปฏิบัติเช่นนี้เกิดขึ้นมาเมื่อใด การปฏิบัติครั้งใดเป็นเหตุให้เกิดธรรมเนียมปฏิบัติเช่นนั้น และมีครั้งใดหรือไม่ที่มีการยุบสภาแล้วผู้ทรงอำนาจยุบสภามีความรู้สึกว่าจะต้องผูกพันตนกับธรรมเนียมปฏิบัติว่าการยุบสภาจะต้องมีสาเหตุ ซึ่งจากการพิจารณาในการยุบสภาที่ผ่านมาจะพบว่า ผู้ทรงอำนาจยุบสภาล้วนตัดสินใจยุบสภาด้วยเหตุผลทางการเมืองที่เกิดขึ้นในขณะนั้น ไม่ได้ยุบสภาโดยอ้างเหตุผลว่า จะต้องมีความเหตุที่เคยยุบสภามาเท่านั้น และไม่ได้มีการอ้างว่านอกเหนือจากสาเหตุที่เคยยุบมาแล้ว จะยุบสภาไม่ได้ ในทางกลับกัน ข้อเท็จจริงก็ไม่ได้ปรากฏว่าผู้ทรงอำนาจยุบสภามีความประสงค์จะยุบสภาแต่ตัดสินใจไม่ยุบสภาเพราะไม่เข้าสาเหตุการยุบสภาที่เคยมีมาในอดีตแต่อย่างใด ประกอบกับในการยุบสภาครั้งที่ผ่านมา ผู้ทรงอำนาจยุบสภาไม่ได้รู้สึกสำนึกว่าตน “ต้อง” ยุบสภาตามสาเหตุที่ตนอ้างไว้เพียงเท่านั้น (ในทางกลับกัน ผู้ทรงอำนาจย่อมคาดหมายได้ว่าการยุบสภาอาจมีสาเหตุอื่นที่ใช้ในการยุบสภาได้) เพราะฉะนั้น การอ้างว่าการยุบสภาไม่เป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ

³⁴⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2538), น. 232-233.

³⁴⁹ Albert Venn Dicey, Introduction to the study of the law of the constitution, 10th edn. (London: Macmillan and Company, 1959), p. 422.

³⁵⁰ Geoffrey Marshall and Graeme C. Moodie, Some Problems of the Constitution, 5th edn. (London: Hutchinson&Co (Publishers) Ltd, 1971), pp. 24-25. อ้างถึงใน ปุนเทพ ศิริพงษ์, “พระราชอำนาจยับยั้งพระราชบัญญัติ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น. 207.

จึงฟังไม่ขึ้น เพราะข้ออ้างดังกล่าวขัดต่อลักษณะพื้นฐานของธรรมเนียมปฏิบัติที่จะต้องไม่มีกฎหมายบังคับ และทางปฏิบัตินั้น บุคคลหรือองค์กรผู้ทรงอำนาจต้องรู้สึกรู้สีกว่าจะต้องผูกพันตนที่จะต้องทำตามธรรมเนียมปฏิบัตินั้น

3) การที่ไชนันต์นำกรณีศึกษาการยุบสภาที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษมาเป็นกรณีศึกษา โดยกล่าวถึงวิวัฒนาการของผู้ทรงอำนาจในทางเนื้อหาในการยุบสภาจากเดิมเป็นของกษัตริย์มาสู่คณะรัฐมนตรี แล้วจากคณะรัฐมนตรีมาเป็นนายกรัฐมนตรี หลังจากที่ได้ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ทรงอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เกรงว่านายกรัฐมนตรีจะใช้อำนาจแล้วนำไปสู่ภาวะ “เผด็จการที่มาจากทางเลือกตั้ง” (elective dictatorship) และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการเลือกตั้ง³⁵¹ จึงมีการออกพระราชบัญญัติวาระการดำรงตำแหน่งในรัฐสภา ค.ศ. 2011 (Fixed-term Parliaments Act 2011) ในปี ค.ศ. 2011 เพื่อกำหนดให้มีการเลือกตั้งที่แน่นอนด้วยเหตุเช่นนี้ ไชนันต์จึงเห็นว่าเป็นประเพณีการปกครองของอังกฤษซึ่งเป็นต้นแบบรัฐสภา

ครั้นเมื่อกระทำการศึกษาถึงการยุบสภาในแต่ละครั้งของอังกฤษ โดยเฉพาะในรัชสมัยสมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 2 (Elizabeth II) ก่อนที่จะประกาศใช้พระราชบัญญัติวาระการดำรงตำแหน่งในรัฐสภา ค.ศ. 2011 จะพบว่า การตัดสินใจยุบสภาในแต่ละครั้งขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ ณ ขณะนั้น ไม่ได้มีการยึดถือว่าจะต้องปฏิบัติตามธรรมเนียมการยุบสภาที่เคยมีมาในอดีตแต่อย่างใดเลย ยิ่งไปกว่านั้น ในอังกฤษยังมีกรณีที่นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้ทรงอำนาจในการยุบสภาได้ตัดสินใจยุบสภาก่อนที่จะถึงเวลาหมดวาระในขณะที่คะแนนนิยมของตนกำลังสูงเพื่อหวังชัยชนะในการเลือกตั้งครั้งถัดไป อย่างเช่นกรณีของมาร์กาเรต แทตเชอร์ (Margaret Thatcher) นายกรัฐมนตรีอังกฤษที่ยุบสภาในปี ค.ศ. 1983 และ ค.ศ. 1987 ผู้เขียนไม่แน่ใจว่าไชนันต์จะเห็นว่าสาเหตุแห่งการยุบสภาในสมัยของมาร์กาเรต แทตเชอร์จะถือได้ว่าเป็นประเพณีการปกครองของอังกฤษด้วยหรือไม่ แต่ถึงอย่างไรก็ถือว่าการยุบสภาในครั้งดังกล่าวนั้นเป็นการยุบสภาที่สมบูรณ์ไม่ถือได้ว่าเป็นการยุบสภาที่มีข้อบกพร่องหรือละเมิดธรรมเนียมปฏิบัติของการยุบสภาที่เคยมีมาก่อนแต่อย่างใด จนแทบกล่าวได้ว่าการยุบสภาในอังกฤษซึ่งเป็นประเทศต้นแบบระบบรัฐสภาเป็นเรื่องที่มีมาบ่อยและแทบจะไม่มีรัฐสภาสมัยใดอยู่จนครบวาระ³⁵² ประกอบการตราพระราชบัญญัติวาระการดำรง

³⁵¹ ไชนันต์ ไชยพร, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 333, น. 337.

³⁵² ประวัติการยุบสภาของอังกฤษในแต่ละครั้งในภาคภาษาไทย ดู หนึ่งฤทัย อายุปานเทวัญ, “ปัญหาการยุบสภาผู้แทนราษฎร,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), น. 35-45.

ตำแหน่งในรัฐสภา ในปี ค.ศ. 2011 ยังเป็นการตอกย้ำว่า อังกฤษไม่มีธรรมเนียมปฏิบัติว่าการยุบสภาจะต้องมีสาเหตุความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับสภา ฯลฯ เพราะนายกรัฐมนตรีอาจสั่งเหตุใด ๆ ในการยุบสภาได้เสมอ แต่หากเมื่ออังกฤษไม่ต้องการที่จะให้นายกรัฐมนตรีอาจสั่งช่วงจังหวะยุบสภาในขณะที่ตนมีความได้เปรียบทางการเมือง อังกฤษก็ย่อมสามารถออกกฎหมายมาจำกัดได้ เมื่อกฎหมายจำกัดการยุบสภาถูกประกาศใช้ ก็ย่อมต้องมีใช้ในประเทศอังกฤษเท่านั้น เราจะถือว่าสิ่งที่มีในประเทศต้นแบบระบบรัฐสภาเป็นประเพณีการปกครองระบบรัฐสภาที่ทุกประเทศที่เป็นระบบรัฐสภาต้องมีไม่ได้ เพราะหากประเทศใดต้องการให้มีหลักเกณฑ์การจำกัดการยุบสภาเช่นอังกฤษ ประเทศนั้นจะต้องไปแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจำกัดนี้เอาไว้

4) เหตุผลในการยุบสภาไม่จำเป็นว่าจะต้องเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา หรือปัญหาภายในรัฐบาลด้วยตนเอง ฯลฯ เพราะอำนาจยุบสภาในทางเนื้อหาเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่จะมีอำนาจในการตัดสินใจว่าจะมีการยุบสภาหรือไม่ ซึ่งการจะไปเทียบเคียงกับกรณีที่นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจไม่ต่างไปจากกษัตริย์ในยุคกลางจะไม่สมเหตุผลนัก เพราะเหตุว่านายกรัฐมนตรีมีฐานอำนาจแห่งความชอบธรรมในการใช้อำนาจเพราะนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ในขณะที่กษัตริย์ในยุคกลางไม่มีอำนาจในส่วนนี้ ด้วยเหตุนี้ นายกรัฐมนตรีจึงมีความชอบธรรมที่จะใช้อำนาจในการยุบสภาได้

สำหรับการอ้างว่านายกรัฐมนตรีสามารถทำการยุบสภาไม่ว่าจะด้วยเหตุใด ๆ และเมื่อใดก็ได้จะให้นายกรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจในการยุบสภาได้อย่างกว้างขวางตามวินิจฉัยส่วนตัวหรือตามอำเภอใจ (discretionary and arbitrary authority) ทำให้นายกรัฐมนตรีมีอิทธิพล นำมาซึ่งการทำลายหลักการปกครองแบบผสมและเกิดสภาวะเผด็จการที่มาจากการเลือกตั้ง (elective dictatorship) นั้น เป็นการกล่าวอ้างที่กล่าวเกินความจริงไป เพราะเหตุว่าเมื่อมีการยุบสภาไปแล้ว เท่ากับเป็นการคืนอำนาจให้ประชาชนได้ตัดสินใจในทางการเมืองใหม่ว่าจะเลือกตั้งไปในทิศทางใด จะเลือกพรรคหรือผู้ที่เคยเป็นรัฐบาลให้กลับมาเป็นรัฐบาลอีกครั้งหรือไม่ ประชาชนย่อมสามารถใช้ดุลยพินิจวินิจฉัยด้วยตนเองได้ ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้ว่าจะเลือกผู้แทนของตนเข้าไปในสภาอย่างไร ถ้าประชาชนเห็นว่าหากเลือกพรรคการเมืองนั้นแล้วจะได้นายกรัฐมนตรีที่ไม่ดีหรือไม่มีความรู้ความสามารถ ประชาชนย่อมมีดุลยพินิจที่จะตัดสินใจที่จะไม่เลือก การป้องกันไม่ให้มีพรรคการเมืองพรรคเดียวผูกขาดการเป็นรัฐบาล จึงไม่ได้อยู่ที่การจำกัดอำนาจนายกรัฐมนตรียุบสภา แต่อยู่ที่การให้พื้นที่ในการแสดงความคิดเห็นอย่างเสรี มีสิทธิแสดงความคิดเห็นจากผู้คนได้ มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เห็นทุกแง่มุมว่ารัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรีมีความสามารถในการบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่ อย่างไร ประชาชนควรให้โอกาสในการเข้ามาเป็นรัฐบาลหรือไม่ ฯลฯ หากประชาชนตัดสินใจอย่างไร ก็ควร

เคารพการตัดสินใจของประชาชน ส่วนการป้องกันไม่ให้รัฐบาลใช้อำนาจบริหารไปในทางที่ผิดหรือ บิดเบือน (abuse of power) อยู่ที่มีการออกแบบกลไกและมีการเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายได้เข้ามา มีส่วนร่วมในการติดตามและตรวจสอบซึ่งการทำงาน

เราจะเห็นได้ว่าการยุบสภาเป็นกลไกหลักที่จะขาดเสียไม่ได้ในระบบรัฐสภา แต่เมื่อประเทศไทยมีการนำบทบัญญัติเรื่องการยุบสภาเข้ามาใช้ในประเทศไทย โดยทั่วไปมักจะไม่ใช่ เป็นที่ถกเถียงกันเท่าใด แต่ถ้าจะมีการถกเถียงคือ เรื่องข้อห้ามในการยุบสภาที่ว่า “การยุบสภาผู้แทนจะทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน” กับข้อเสนอให้เกิดความชัดเจนในบทบัญญัติที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ”

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม แม้การยุบสภาจะเป็นข้อความคิดที่กำเนิดและพัฒนามาขึ้น ในต่างประเทศ แต่กระนั้นก็ยังมีความหมายไทยได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับการยุบสภา โดยเป็น การอธิบายขยายความในลักษณะของการขยายพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ซึ่งทำให้เกิด ปัญหาของความสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยตามมา เราอาจจะกล่าวได้ว่าคำอธิบายในทำนองนี้ เป็นคำอธิบายที่เป็นผลจากความคิดของการมีพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งเมื่อนำมาใช้อธิบายแล้วอาจเป็นปัญหาในทางหลักวิชาขึ้นมา คือหลักที่ว่าพระมหากษัตริย์ ในระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง ไม่เข้าไปพัวพันหรือเข้าไปเป็นผู้กำหนด ความเป็นไปในทิศทางทางการเมืองด้วยพระองค์เอง แต่ถึงอย่างไรก็ตาม หลังจากที่มีคำอธิบายเช่นนี้เกิด ขึ้นมาก็พอเป็นข้อคิดให้เราได้ว่า การตีความหรือการอธิบายความใด ๆ ในทางกฎหมายก็ดี จะต้องมีการตีความหรืออธิบายความโดยยึดตามหลักการและเจตนารมณ์ที่ควรจะเป็น ที่สำคัญคือจะต้องให้รับกับ ระบอบการปกครองคือระบอบประชาธิปไตยและระบบรัฐสภาที่เป็นอยู่ในเวลานี้ด้วย

สุดท้าย การออกแบบบทบัญญัติเรื่องการยุบสภาถ้าจะพึงมีต่อไปในอนาคต ควรคำนึงถึงหลักประชาธิปไตยในเรื่องความชอบธรรมให้มาก เช่น การไม่ให้มีการว่างเว้นการมี สภาผู้แทนราษฎรภายหลังจากการยุบสภา เพราะอย่างน้อยสภาผู้แทนราษฎรก็ยังคงมีความชอบธรรม ที่จะปฏิบัติหน้าที่บางอย่างไปพลางก่อน ก่อนที่จะมีสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่เข้ามาทำหน้าที่ และใน อีกแง่หนึ่งก็เป็นการป้องกันการช่วงชิงการทำรัฐประหารในเวลาที่ไม่มีความชอบธรรมด้วย

4.5 ลักษณะพื้นฐานของระบบรัฐสภาประการที่สาม ความรับผิดชอบในทางการเมืองของรัฐมนตรีต่อสภา

ข้อสำคัญประการหนึ่งของระบบรัฐสภาคือ ระบบรัฐสภามีพื้นฐานอยู่บนการแยกอำนาจแบบให้มีการร่วมมือกันระหว่างอำนาจ (collaboration des pouvoirs) หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้รับความร่วมมือทางอำนาจจากอีกฝ่ายหนึ่งแล้ว อีกฝ่ายนั้นย่อมไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ความร่วมมือกันระหว่างอำนาจนี้นำมาซึ่งความรับผิดชอบของบรรดาคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีต่าง ๆ กล่าวคือ คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี จะบริหารราชการแผ่นดินได้จะต้องได้รับความไว้วางใจจากสภา (โดยเฉพาะสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน) อยู่ตลอดเวลา หากไม่ได้รับความไว้วางใจแล้ว คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีนั้น จะต้องแสดงความรับผิดชอบในทางการเมืองโดยการออกจากตำแหน่งนั้นไป

ในรัฐธรรมนูญไทยได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางการเมืองต่อสภาเอาไว้เช่นกัน ซึ่งในการพิจารณาสามารถจำแนกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรี กรณีหนึ่ง และ กรณีความรับผิดชอบในทางการเมืองของรัฐมนตรี อีกกรณีหนึ่ง

4.5.1 ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรกลุ่มที่ทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน และต้องรับผิดชอบในนโยบายทั่วไปต่อสภา (collective responsibility) หากสภาเห็นว่าคณะรัฐมนตรีไม่สมควรจะบริหารราชการแผ่นดินต่อไปแล้ว สภาจะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งไป ซึ่งสามารถจำแนกเป็น 3 กรณี คือ กรณีสภาผู้แทนราษฎรมิมติไม่ไว้วางใจ กรณีการถอดถอนโดยวุฒิสภา และกรณีอื่น ๆ

4.5.1.1 สภาผู้แทนราษฎรมิมติไม่ไว้วางใจ

ในระบบรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรถือว่าเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยสูง เพราะเป็นองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน คณะรัฐมนตรีซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินจะต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นตัวแทนประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดินอยู่ตลอดเวลาตามกระแสแห่งความชอบธรรมทางประชาธิปไตย ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีแล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องพ้นจากตำแหน่งไป โดยรัฐธรรมนูญได้วางหลักเกณฑ์ถึงกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิมติไม่ไว้วางใจไว้ดังนี้

(1) กรณีสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจภายหลังการแถลงนโยบาย

ในการปกครองระบบรัฐสภา (parliamentary system) คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารต้องได้รับความไว้วางใจจากสภานิติบัญญัติซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ถ้าคณะรัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภานิติบัญญัติให้ทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ย่อมเกิดความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีขึ้นมา กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีจะต้องพ้นจากตำแหน่งนั้นไป เมื่อคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในทางการเมืองต่อสภานิติบัญญัติแล้ว รัฐธรรมนูญจึงต้องบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัตีก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งภายหลังจากการแถลงนโยบายนั้น สภานิติบัญญัติอาจมีการลงมติว่าจะให้ความไว้วางใจให้คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหรือไม่ เราจะเห็นได้ว่า นโยบายการลงมติหลังการแถลงนโยบาย มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการรับรองหรือให้ความไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตลอดถึงคณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต่อไป ส่วนอีกนัยหนึ่งคือเพื่อเป็นการควบคุมตรวจสอบนโยบายก่อนจะนำไปใช้ในทางความเป็นจริงด้วย

เฉพาะการลงมติภายหลังการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีนั้น รัฐธรรมนูญบางฉบับได้บัญญัติว่า “ต้อง” มีการลงมติไว้วางใจภายหลังการแถลงนโยบาย ในขณะที่รัฐธรรมนูญบางฉบับได้บัญญัติ “ห้าม” ไม่ให้มีการลงมติภายหลังการแถลงนโยบาย และรัฐธรรมนูญบางฉบับก็ไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าต้องมีการลงมติภายหลังการแถลงนโยบายหรือไม่ แต่ก็เป็นธรรมเนียมปฏิบัติว่าภายหลังการแถลงนโยบายจะต้องมีการลงมติดังกัน ด้วยเหตุนี้ การลงมติไว้วางใจก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีจึงมีความสำคัญ เพราะอาจส่งผลให้คณะรัฐมนตรีแสดงความรับผิดชอบในทางการเมืองโดยการลาออกจากตำแหน่งต่อสภาได้ ในวิทยานิพนธ์นี้จึงทำการพิจารณาเฉพาะการลงมติไว้วางใจภายหลังการแถลงนโยบาย โดยพิจารณาออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้มีการลงมติไว้วางใจภายหลังการแถลงนโยบาย และกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีการลงมติไว้วางใจภายหลังการแถลงนโยบายไว้โดยชัดแจ้ง

(1.1) กรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้มีการลงมติไว้วางใจภายหลังการแถลงนโยบาย

แม้รัฐธรรมนูญจะไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรว่าก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อที่ประชุมแห่งสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่ก็ยังเป็นธรรมเนียมปฏิบัติว่าคณะรัฐมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินไม่ได้ หากไม่ได้แถลงนโยบายต่อสภาและสภาลงมติไว้วางใจให้คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งธรรมเนียมดังกล่าวนี้ มีความคล้ายคลึงกับข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญในสาธารณรัฐที่ 3 ของฝรั่งเศส ว่าคณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาและรัฐสภาต้องให้

ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรี เมื่อรัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจแล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องพ้นจากตำแหน่งไป³⁵³ ความคล้ายคลึงนี้ไม่ใช่เป็นเรื่องแปลกแต่อย่างใด เพราะหนึ่งในผู้ร่างรัฐธรรมนูญ 2475 คือ นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งสำเร็จการศึกษาจากประเทศฝรั่งเศสและคงได้รับอิทธิพลมาจากประเทศที่เคยศึกษามาบ้าง โดยรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้บัญญัติให้มีการลงมติไว้วางใจภายหลังการแถลงนโยบายได้แก่รัฐธรรมนูญ 2475 รัฐธรรมนูญ 2489 และรัฐธรรมนูญ 2475 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2495

(1.1.1) การแถลงนโยบายตามรัฐธรรมนูญ 2475

ภายหลังการเปลี่ยนผ่านจากพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 เป็นรัฐธรรมนูญ 2475 ประเทศไทยหรือประเทศสยามในขณะนั้นได้จัดรูปการปกครองเป็นระบบรัฐสภาครั้งแรก กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีต้องบริหารราชการแผ่นดินด้วยความรับผิดชอบต่อสภานิติบัญญัติ คือ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรัฐธรรมนูญในเวลานั้นใช้ระบบสภาเดียว แต่หากพิจารณาเฉพาะองค์การที่เป็นสภาผู้แทนราษฎรนั้นเราจะพบว่ารัฐธรรมนูญ 2475 ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งจากราษฎร³⁵⁴ แต่ถึงอย่างไรก็ดี ในบทเฉพาะกาลกำหนดว่าในระยะเริ่มแรกของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2475 ราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมีการศึกษาไม่จบประถมศึกษาสามัญมากกว่ากึ่งจำนวนทั้งหมดและอย่างช้าต้องไม่เกินกว่าสิบปีนับแต่วันใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทที่มีจำนวนเท่ากัน คือ สมาชิกประเภทที่ 1 คือผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้น และสมาชิกประเภทที่ 2 คือผู้ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในระหว่างเวลาที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475³⁵⁵ ต่อมาได้มีการแก้ไขบทเฉพาะกาลให้ขยายเวลาออกเป็นเวลา 20 ปี³⁵⁶ ผลจากการแก้ไข

³⁵³ วิวัฒน์ วิมลเศรษฐ, “รัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศสภายใต้สาธารณรัฐที่ 5 : ศึกษาในด้านการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทภาค 2 ทางรัฐศาสตร์ ในลักษณะวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและเลือกตั้งพิศดาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512), น. 14.

³⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 16

³⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 65

³⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช 2483 มาตรา 3

เพิ่มเติมนี้ ทำให้ภายใน 20 ปีนับแต่วันใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวฯ นั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 ประเภท ซึ่ง 20 ปีหลังการแก้ไขเพิ่มเติมนี้มีความแตกต่างจากภายใน 10 ปีก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติม กล่าวคือ ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติม บทเฉพาะกาลที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 ประเภทอาจจะถูกยกเลิกก่อนก็ได้ ถ้าราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งจบประถมศึกษามากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมด แต่พอหลังการแก้ไขเพิ่มเติมที่กำหนดเป็น 20 ปี ไม่มีเงื่อนไขให้เลิกบทเฉพาะกาลก่อน 20 ปีแต่อย่างใด

เมื่อระบบรัฐสภาในรัฐธรรมนูญ 2475 กำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร³⁵⁷ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีสิทธิที่จะลงมติไม่ไว้วางใจอันส่งผลให้รัฐมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่งได้³⁵⁸ เช่นนี้จะมีปัญหาเรื่องความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยหรือไม่ เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกว่าครึ่งหนึ่งนั้นคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ซึ่งมาจากการแต่งตั้ง ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยราษฎร แต่ถึงอย่างไรก็ตามเราก็พอเข้าใจได้ว่า การที่ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญ 2475 กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ขึ้น เพราะหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาได้ไม่นานประชาชนยังไม่มีความรู้ขั้นพื้นฐานหรือการอ่านออกเขียนได้ที่จะเป็นเครื่องมือในการเข้าถึงความรู้เรื่องการเมืองการปกครองในระบอบใหม่ จึงต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ในการเป็นพี่เลี้ยงและดูแลช่วยเหลือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากราษฎรโดยตรง

ในรัฐธรรมนูญ 2475 ฉบับแรกนั้นไม่ได้กำหนดให้มีบทบัญญัติเรื่องการแถลงนโยบายตลอดถึงการลงมติไม่ไว้วางใจภายหลังการแถลงนโยบายเอาไว้ เพียงแต่มีการบัญญัติว่าการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร มิเพียงเท่านั้น รัฐธรรมนูญก็ไม่ได้บัญญัติเช่นกันว่านายกรัฐมนตรีต้องมาจากการลงคะแนนเลือกในสภาผู้แทนราษฎร จึงส่งผลให้เกิดหลักปฏิบัติเช่นเดียวกันกับธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (constitutional convention) ของประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศต้นแบบรัฐสภาว่า พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นส่วนมากในสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ที่รวบรวมผู้สนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยส่วนใหญ่

³⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 50 วรรคหนึ่ง

³⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 51 วรรคหนึ่ง

ให้เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งในทางปฏิบัติประธานสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะเป็นผู้ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติซึ่งได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรและพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งบุคคลตามที่ถวายคำแนะนำเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อได้นายกรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีจะสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเพื่อจะเป็นรัฐมนตรี และพระมหากษัตริย์ก็จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งรัฐมนตรีเพื่อประกอบกันเป็นคณะรัฐมนตรีต่อไป ครั้นเมื่อได้คณะรัฐมนตรีแล้ว คณะรัฐมนตรียังไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินได้ เพราะยังถือว่าไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เมื่อเป็นเช่นนี้คณะรัฐมนตรีจึงต้องเข้ามาแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรพร้อมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจ จึงถือว่าได้รับความไว้วางใจให้บริหารราชการแผ่นดินต่อไป

คณะรัฐมนตรีที่ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจภายหลังการแถลงนโยบายภายใต้รัฐธรรมนูญ 2475 มี 13 ครั้ง ดังต่อไปนี้

ครั้งที่ 1 คณะรัฐมนตรีชุดแรกภายหลังจากการที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2475 (ซึ่งเป็นคณะรัฐมนตรีคณะที่ 2 หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง) ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 10 ธันวาคม 2475 โดยมีนายกรัฐมนตรีคือพระยามโนปกรณนิติธาดา³⁵⁹ และรัฐมนตรีอื่นอีกจำนวน 19 คน³⁶⁰ ต่อมาวันที่ 20 ธันวาคม 2475 รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร³⁶¹ ซึ่งที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเป็นเอกฉันท์ในการให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีภายหลังการแถลงนโยบาย³⁶²

ต่อมามีความแตกแยกในคณะรัฐมนตรี อันเนื่องมาจากการเสนอเค้าโครงเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) ทำให้พระยาพหลพลพยุหเสนา

³⁵⁹ พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 49 (21 ธันวาคม 2475): 573.

³⁶⁰ พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งรัฐมนตรี, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 49 (21 ธันวาคม 2475): 574-576.

³⁶¹ คำแถลงนโยบายของรัฐบาล, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 49 (8 มกราคม 2476): 3425-3442.

³⁶² รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 1 ปีที่ 1 ครั้งที่ 47/2475, สมัยวิสามัญ, 20 ธันวาคม 2475: 685.

ต้องเข้าใกล้เกลี้ยกล่อมสถานการณ์ที่เกิดขึ้น แต่ความพยายามของพระยาพหลพลพยุหเสนาที่เข้ามาใกล้เกลี้ยปัดปัญหาทำให้ดูเหมือนว่าปัญหาความขัดแย้งเรื่องเค้าโครงเศรษฐกิจจะยุติลงได้ชั่วคราว แต่ในระหว่างวันที่ 30 - 31 มีนาคม 2475 สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองกลับทวีความรุนแรงมากขึ้นไปอีก เมื่อมีข่าวลือเกี่ยวกับการพกวอาวุธเข้ามาประชุมสภาผู้แทนราษฎรของสมาชิกบางท่าน ส่งผลให้ฝ่ายรัฐบาลนำทหารเข้ามาตรวจค้นอาวุธและควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การที่พระยามโนปกรณนิติธาดาและพระยาทรงสุรเดช ให้ทหารประมาณ 1 กองร้อยเข้ามาในบริเวณพระที่นั่งอนันตสมาคม ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรวิพากษ์วิจารณ์การกระทำและรู้สึกว่าคุณะรัฐมนตรีจะกลับกลายเป็น “ดิกเตเตอร์” (Dictator)³⁶³ จนท้ายที่สุดพระยามโนปกรณนิติธาดาได้ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรและตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ขึ้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2476³⁶⁴ ซึ่งเป็นการงดใช้รัฐธรรมนูญเกือบทุกมาตรา และให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร การประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา ในครั้งนั้นถือว่าเป็นการรัฐประหารเกิดขึ้นครั้งแรกเพราะเป็นการยึดอำนาจของรัฐบาลตนเองโดยผู้นำรัฐบาลที่เป็นพลเรือน³⁶⁵ คณะรัฐมนตรีที่เกิดขึ้นจากการรัฐประหารนี้ไม่มีการแถลงนโยบายแต่อย่างใด มีเพียงคำแถลงการณ์ของรัฐบาล³⁶⁶ ที่ออกมาประกาศถึงความจำเป็นการในปิดสภาผู้แทนราษฎร การตั้งคณะรัฐมนตรีใหม่และการงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตราเท่านั้น ต่อมาพระยาพหลพลพยุหเสนาได้ยึดอำนาจการปกครองประเทศคืนเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2476

ครั้งที่ 2 คณะรัฐมนตรีคณะที่ 4 โดยมีนายพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา (พจน์ พหลโยธิน) เป็นนายกรัฐมนตรี³⁶⁷ และรัฐมนตรีอื่นจำนวน 14 คน³⁶⁸

³⁶³ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 1 ปีที่ 1 ครั้งที่ 59/2475, สมัยสามัญ, 31 มีนาคม 2475: 974. ; ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, ประวัติศาสตร์การเมืองไทย 2475 – 2500, พิมพ์ครั้งที่ 8, (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2562), น. 114.

³⁶⁴ พระราชกฤษฎีกาให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรและตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 50 (1 เมษายน 2476): 1-4.

³⁶⁵ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และ อารังศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, ปฏิวัติ 2475, (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2547), น. 363.

³⁶⁶ คำแถลงการณ์ของรัฐบาล, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 50 (1 เมษายน 2476): 7-9.

³⁶⁷ พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 50 (21 มิถุนายน 2476): 387-388.

จากนั้นได้มีการแถลงนโยบายต่อที่สภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 26 มิถุนายน 2476 และหลังจากที่มีการอภิปรายซักถามของสภาผู้แทนราษฎรภายหลังการแถลงนโยบาย สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีในการเข้าบริหารราชการแผ่นดิน³⁶⁹

ควรบันทึกไว้ด้วยว่า สภาผู้แทนราษฎรที่ลงมติไว้วางใจคณะรัฐมนตรีให้ปฏิบัติหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินนั้น เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดเดิมที่ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในเดือนมิถุนายน 2475 เนื่องจากตอนนั้นยังไม่มี การเลือกตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ตามมาตรา 65 ของบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญ 2475 เฉพาะฉะนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นสมาชิกที่มีอยู่แล้วตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475

ครั้งที่ 3 คณะรัฐมนตรีคณะที่ 5 โดยมีนายพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา (พจน์ พหลโยธิน) เป็นนายกรัฐมนตรี³⁷⁰ และรัฐมนตรีอื่นจำนวน 19 คน³⁷¹ จากนั้นคณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 25 ธันวาคม 2476 ภายหลังการแถลงนโยบายได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซักถามเพื่อให้เกิดความกระจ่างมากยิ่งขึ้น³⁷² ท้ายที่สุดสภาผู้แทนราษฎรยกมือมีมติเป็นเอกฉันท์ในการให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรี³⁷³

มีข้อสังเกตว่า การแถลงนโยบายและลงมติไว้วางใจในครั้งนี้กระทำภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก แต่ด้วยผลของบทเฉพาะกาลทำให้

³⁶⁸ พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งคณะรัฐมนตรี, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 50 (25 มิถุนายน 2476): 392-393.

³⁶⁹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 1 ปีที่ 2 ครั้งที่ 3/2476, สมัยวิสามัญ, 26 มิถุนายน 2476: 791.

³⁷⁰ พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 50 (22 ธันวาคม 2476): 826-827.

³⁷¹ พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งรัฐมนตรี, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 50 (22 ธันวาคม 2476): 828-830.

³⁷² รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 2 ปีที่ 1 ครั้งที่ 2/2476 , สมัยสามัญ, 25 ธันวาคม 2476: 18-48.

³⁷³ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 2 ปีที่ 1 ครั้งที่ 2/2476, สมัยสามัญ, 25 ธันวาคม 2476: 48.

สภาผู้แทนราษฎรมี 2 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 มาจากการเลือกตั้งของสภาผู้แทนราษฎร และประเภทที่ 2 มาจากการแต่งตั้ง ซึ่งมีจำนวนเท่ากัน

ครั้งที่ 4 คณะรัฐมนตรีคณะที่ 6 โดยมีนายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา (พจน์ พหลโยธิน) เป็นนายกรัฐมนตรี³⁷⁴ และรัฐมนตรีอื่นอีกจำนวน 17 คน³⁷⁵ คณะรัฐมนตรีชุดนี้ได้มีการแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 24 กันยายน 2477 ซึ่งนโยบายของคณะรัฐมนตรีมีฐานมาจากหลัก 6 ประการของคณะราษฎร เมื่อมีการแถลงนโยบายเสร็จสิ้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยกมือมีมติเป็นเอกฉันท์ในการให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรี³⁷⁶

ในการแถลงนโยบายในครั้งนี้ ขุนประเจ็ดตรุณพันธ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพิษณุโลกได้หยิบยกปัญหาว่าการลงมติความไว้วางใจไม่ให้ทำในวันเดียวกันกับวันที่มีการอภิปรายหรือวันที่มีการปรึกษา

“ข้าพเจ้าขอคัดค้านว่าเราจะลงมติในวันนี้ไม่ได้ ขอให้เปิดรัฐธรรมนูญมาตรา 41 ดู ข้าพเจ้าจะอ่านให้ฟัง มาตรา 41 สภาย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะลงมติความไว้วางใจในรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ ยุติความไว้วางใจนั้น ท่านมิให้ลงมติในวันเดียวกันกับวันที่ปรึกษา เหตุฉะนั้นจะลงมติในวันนี้ยังไม่ได้”³⁷⁷

เมื่อมีการหยิบยกปัญหาขึ้นมา ทำให้เกิดประเด็นในสภาผู้แทนราษฎรว่าควรจะให้มีการลงมติในวันที่มีการอภิปรายหรือไม่ ท้ายที่สุดพระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรีได้ขออนุมัติประธานสภาผู้แทนราษฎรให้หม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ ทรงแถลง

“เจ้าคุณนายกขอให้ข้าพเจ้าแถลงเรื่องแบบคือการตีความในรัฐธรรมนูญมาตรา 41 กับมาตรา 50 ยังมีความเข้าใจผิดกันอยู่นิดหน่อย ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 41 นั้นอยู่ในหมวดสภาฯ ส่วนมาตรา 50 นั้นอยู่ในหมวดคณะรัฐมนตรี

³⁷⁴ พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 51 (23 กันยายน 2477): 644-645.

³⁷⁵ พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งรัฐมนตรี, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 51 (24 กันยายน 2477): 648-650.

³⁷⁶ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 2 ปีที่ 2 ครั้งที่ 24/2477, สมัยวิสามัญ, 24 กันยายน 2477: 1754 - 1843.

³⁷⁷ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 2 ปีที่ 2 ครั้งที่ 24/2477, สมัยวิสามัญ, 24 กันยายน 2477: 1814.

ในการที่รัฐบาลแถลงนโยบายวันนี้และจะขอให้ท่านแสดงความไว้วางใจในรัฐธรรมนูญนั้น จะขอตาม มาตรา 50 แห่งรัฐธรรมนูญ เป็นของฝ่ายบริหาร แต่ข้อความในมาตรา 50 นั้นมีว่าคณะรัฐมนตรีจะ บริหารราชการแผ่นดินด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร เพราะฉะนั้นในการที่รัฐบาลจะบริหาร ราชการแผ่นดินต่อไปก็ต้องให้สภาฯ ลงมติไว้วางใจ นี่เป็นส่วนหนึ่ง ซึ่งลงมติในวันเดียวกันก็ได้...”³⁷⁸

ครั้งที่ 5 คณะรัฐมนตรีคณะที่ 7 โดยมีนายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา (พจน์ พหลโยธิน) เป็นนายกรัฐมนตรี³⁷⁹ และรัฐมนตรีอื่นอีก 19 คน³⁸⁰ คณะรัฐมนตรีชุดนี้ได้มีการแถลงนโยบายเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2480 โดยเมื่อแถลงนโยบายเสร็จสิ้นแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายซักถามพอสมควร ท้ายที่สุดจึงมีการลงมติโดยการยกมือ จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ความไว้วางใจ 91 คน จากสมาชิกที่มาประชุม 123 คน³⁸¹ นับว่าเป็น ครั้งแรกที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ลงมติไว้วางใจภายหลังการแถลงนโยบายอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์

ครั้งที่ 6 คณะรัฐมนตรีคณะที่ 8 โดยมีนายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา (พจน์ พหลโยธิน) เป็นนายกรัฐมนตรี³⁸² และรัฐมนตรีอื่นอีก 18 คน³⁸³ คณะรัฐมนตรีชุดนี้ได้มีการแถลงนโยบายเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2480 ซึ่งภายหลังจากการแถลง นโยบายเสร็จสิ้นแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีการอภิปรายกัน ท้ายที่สุดจึงมีการลงมติโดยใช้ วิธีการลงเบียร์ ผลปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีในการบริหาร

³⁷⁸ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 2 ปีที่ 2 ครั้งที่ 24/2477, สมัยวิสามัญ, 24 กันยายน 2477: 1816 - 1817.

³⁷⁹ พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 54 (10 สิงหาคม 2480): 916-917.

³⁸⁰ พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งรัฐมนตรี, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 54 (10 สิงหาคม 2480): 918-920.

³⁸¹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 3 ปีที่ 1 ครั้งที่ 22/2480, สมัยวิสามัญ, 11 สิงหาคม 2480: 500-530.

³⁸² พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 54 (21 ธันวาคม 2480): 1465-1466.

³⁸³ พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งรัฐมนตรี, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 54 (21 ธันวาคม 2480): 1467-1469.

ราชการแผ่นดินด้วยคะแนนเสียง 99 เสียง ส่วนคะแนนไม่ไว้วางใจ 19 เสียง และมีการลงเบียด 6 คะแนน³⁸⁴

ครั้งที่ 7 คณะรัฐมนตรีคณะที่ 9 โดยมีพันเอก หลวงพิบูลสงคราม (แปลก ชิตตะสังคะ) เป็นนายกรัฐมนตรี³⁸⁵ และรัฐมนตรีอื่นอีกจำนวน 24 คน³⁸⁶ คณะรัฐมนตรีชุดนี้ได้มีการแถลงนโยบายเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2481 โดยแถลงนโยบายได้แถลงนโยบายทั่วไปที่ยึดหลัก 6 ประการของคณะราษฎรเป็นที่ตั้ง จากนั้นได้แถลงนโยบายที่เป็นนโยบายสำหรับกระทรวงต่าง ๆ ภายหลังจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายซักถามในนโยบายที่ตนติดใจ สภาผู้แทนราษฎรลงมติโดยวิธีการยกมือเพื่อถามความไว้วางใจว่าจะไว้วางใจให้คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่ ผลปรากฏว่ามีผู้ที่ไว้วางใจมีจำนวน 111 คน ส่วนผู้ไม่ไว้วางใจมีจำนวน 2 คน³⁸⁷

ครั้งที่ 8 คณะรัฐมนตรีคณะที่ 10 โดยมีพันเอก หลวงพิบูลสงคราม (แปลก ชิตตะสังคะ) เป็นนายกรัฐมนตรี³⁸⁸ และรัฐมนตรีอื่นอีกจำนวน 22 คน³⁸⁹ คณะรัฐมนตรีชุดนี้ได้มีการแถลงนโยบายเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2485 การแถลงนโยบายเริ่มต้นด้วยนายกรัฐมนตรีแถลงภาพรวมของนโยบายก่อนว่าจะดำเนินการอะไรบ้าง รวมถึงการกล่าวถึงนโยบายของแต่ละกระทรวง จากนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายและได้ซักถามในสิ่งที่สงสัย

³⁸⁴ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 3 ปีที่ 1 ครั้งที่ 3/2480, สมัยสามัญ, 23 ธันวาคม 2480: 24-127.

³⁸⁵ พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 55 (16 ธันวาคม 2481): 706-707.

³⁸⁶ พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งรัฐมนตรี, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 55 (16 ธันวาคม 2481): 708-711.

³⁸⁷ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 4 ปีที่ 1 ครั้งที่ 3/2481, สมัยสามัญ, 23 ธันวาคม 2480: ถ-ส6.

³⁸⁸ พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 59 ตอนที่ 15 (10 มีนาคม 2485): 646-647.

³⁸⁹ พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งและแต่งตั้งรัฐมนตรี, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 59 ตอนที่ 15 (10 มีนาคม 2485): 706-709.

เมื่อมีการลงมติผลปรากฏว่าสมาชิกผู้แทนราษฎร 94 คนลงมติไว้วางใจให้คณะรัฐมนตรีเข้าปฏิบัติหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน³⁹⁰

ครั้งที่ 9 คณะรัฐมนตรีคณะที่ 11 โดยมีพันตรี ควง อกัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี³⁹¹ และรัฐมนตรีอื่นอีกจำนวน 21 คน³⁹² คณะรัฐมนตรีชุดนี้ได้มีการแถลงนโยบายเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2487 ในการแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรในครั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์บ้านเมืองในปัจจุบัน นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายสั้นๆ 6 ข้อ จากนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายและซักถาม เมื่อเสร็จสิ้นแล้วจึงเป็นการยกลงมติให้ความไว้วางใจโดยวิธีการยกมือซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาประชุมในวันนั้นมี 116 คน โดยผู้ที่ยกมือให้ความเห็นชอบให้ความไว้วางใจให้คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินมี 101 คน³⁹³ จึงเป็นอันว่าคณะรัฐมนตรีได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร

ครั้งที่ 10 คณะรัฐมนตรีคณะที่ 12 โดยมีนายทวี บุญยเกษตร เป็นนายกรัฐมนตรี³⁹⁴ และรัฐมนตรีอื่นอีกจำนวน 24 คน³⁹⁵ คณะรัฐมนตรีชุดนี้ได้มีการแถลงนโยบายเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2488 โดยนายกรัฐมนตรีได้แถลงว่าการจัดตั้งรัฐบาลกระทำในระหว่างหัวเลี้ยวสงครามกับสันติภาพ จึงมีภารกิจมากมายที่จะต้องปฏิบัติโดยด่วนเพื่อให้ทันกับเหตุการณ์และให้สอดคล้องเหมาะสมในอันที่จะดำเนินการเจรจากับฝ่ายสหประชาชาติต่อไป ทำให้รัฐบาลได้แถลงนโยบายสั้น ๆ เพียง 4 ข้อ จากนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายและซักถาม

³⁹⁰ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 4 ปีที่ 4 ครั้งที่ 13/2484-2485, สมัยวิสามัญ, 16 มีนาคม 2485: 264-337.

³⁹¹ พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 61 ตอนที่ 45 (1 สิงหาคม 2487): 731-732.

³⁹² พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งและแต่งตั้งรัฐมนตรี, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 61 ตอนที่ 46 (2 สิงหาคม 2487): 733-736.

³⁹³ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 4 ปีที่ 7 ครั้งที่ 8/2487, สมัยสามัญ, 3 สิงหาคม 2487: 1-35.

³⁹⁴ พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 62 ตอนที่ 47 (1 กันยายน 2488): 507-508.

³⁹⁵ พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งและแต่งตั้งรัฐมนตรี, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 62 ตอนที่ 47 (1 กันยายน 2488): 509-512.

เกี่ยวกับนโยบาย เมื่ออภิปรายและซักถามเสร็จสิ้นแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 80 คนได้ยกมือให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีในการเข้าบริหารราชการแผ่นดิน และไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดยกมือไม่ให้ความไว้วางใจ³⁹⁶

ครั้งที่ 11 คณะรัฐมนตรีคณะที่ 13 โดยมีหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี³⁹⁷ และรัฐมนตรีอื่นอีกจำนวน 21 คน³⁹⁸ คณะรัฐมนตรีชุดนี้ได้มีการแถลงนโยบายเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2488 ซึ่งการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของหม่อมราชวงศ์เสนีย์นี้มีวัตถุประสงค์พิเศษ แล้วหม่อมราชวงศ์เสนีย์ได้แถลงนโยบายต่อที่ประชุมเป็นนโยบายสั้น ๆ เพียง 11 ข้อ³⁹⁹ เมื่อแถลงนโยบายเสร็จสิ้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายและซักถามในสิ่งที่สงสัย จากนั้นที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรยกมือลงมติให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีในการเข้าบริหารราชการแผ่นดินเป็นเอกฉันท์⁴⁰⁰

ครั้งที่ 12 คณะรัฐมนตรีคณะที่ 14 โดยมีพันตรี ควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี⁴⁰¹ และรัฐมนตรีอื่นอีกจำนวน 20 คน⁴⁰² คณะรัฐมนตรีชุดนี้ได้มีการแถลงนโยบาย

³⁹⁶ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 4 ปีที่ 8 ครั้งที่ 16/2488, สมัยสามัญ, 1 กันยายน 2488: 1-35.

³⁹⁷ พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 62 ตอนที่ 52 (20 กันยายน 2488): 554-555.

³⁹⁸ พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งและแต่งตั้งรัฐมนตรี, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 62 ตอนที่ 52 (20 กันยายน 2488): 556-558.

³⁹⁹ นโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร วันที่ 19 กันยายน 2477, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 62 ตอนที่ 52 (20 กันยายน 2488): 1426-1430.

⁴⁰⁰ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 4 ปีที่ 8 ครั้งที่ 16/2488, สมัยสามัญ, 1 กันยายน 2488: 1-65.

⁴⁰¹ พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 63 ตอนที่ 9 (8 กุมภาพันธ์ 2489): 75-76.

⁴⁰² พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งและแต่งตั้งรัฐมนตรี, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 63 ตอนที่ 9 (8 กุมภาพันธ์ 2489): 77-79.

เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2489 เมื่อมีการแถลงนโยบาย⁴⁰³ เสร็จสิ้น ได้มีการถามตอบกันระหว่าง คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁴⁰⁴ ซึ่งใช้เวลาถึง 2 วัน จากนั้นในวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2489 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไว้วางใจโดยการขานชื่อ ปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ความไว้วางใจ 89 คนจากผู้ที่มาประชุมทั้งหมด 166 คน⁴⁰⁵ จึงเป็นอันว่าสภาผู้แทนราษฎรให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน

ครั้งที่ 13 คณะรัฐมนตรีคณะที่ 15 โดยมีนายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรี⁴⁰⁶ และรัฐมนตรีอื่นอีกจำนวน 15 คน⁴⁰⁷ คณะรัฐมนตรีชุดนี้ได้มีการแถลงนโยบาย เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2489 ซึ่งนโยบายที่มีการแถลงนั้นเป็นนโยบายโดยรวบรัดเพียง 12 ข้อ⁴⁰⁸ โดยเมื่อได้แถลงเสร็จสิ้นแล้วมีการอภิปรายตลอดถึงซักถามโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อมีการอภิปรายซักถามเสร็จสิ้นแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีการลงมติไว้วางใจ ด้วยการยกมือ ผลปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิได้ให้ความไว้วางใจ 115 คะแนน มิได้ไว้วางใจ 3 คะแนน⁴⁰⁹ จึงเป็นอันว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีในการปฏิบัติหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

⁴⁰³ คำแถลงนโยบายของรัฐบาล วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2479, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 63 ตอนที่ 9 (8 กุมภาพันธ์ 2489): 161-163.

⁴⁰⁴ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 4 ปีที่ 1 ครั้งที่ 3/2489, สมัยสามัญ, 7 กุมภาพันธ์ 2489: 1-84.

⁴⁰⁵ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 4 ปีที่ 1 ครั้งที่ 4/2489, สมัยสามัญ, 8 กุมภาพันธ์ 2489: 1-127.

⁴⁰⁶ พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 63 ตอนที่ 16 (25 มีนาคม 2489): 118-119.

⁴⁰⁷ พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งและแต่งตั้งรัฐมนตรี, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 63 ตอนที่ 16 (25 มีนาคม 2489): 120-122.

⁴⁰⁸ คำแถลงนโยบายของรัฐบาล วันที่ 25 มีนาคม 2489, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 63 ตอนที่ 16 (15 มีนาคม 2489): 370-375.

⁴⁰⁹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 4 ปีที่ 1 ครั้งที่ 16/2489, สมัยสามัญ, 25 มีนาคม 2489: 1-127.

มีข้อสังเกตว่า การลงมติไว้วางใจคณะรัฐมนตรีก่อนเข้าปฏิบัติหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน โดยส่วนใหญ่จะมีมติให้ความไว้วางใจ บางครั้งแม้ผู้ที่ไม่ไว้วางใจก็มีเป็นจำนวนไม่มาก เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญ 2475 ซึ่งเป็นช่วงแรกภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ยังไม่มีการแบ่งฝ่ายเป็นกลุ่มการเมืองที่ชัดเจนแต่อย่างใด

(1.1.2) การแถลงนโยบายตามรัฐธรรมนูญ 2489

รัฐธรรมนูญ 2489 เป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนผ่านรัฐธรรมนูญ 2475 ไม่ได้มาจากการรัฐประหารแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้จึงถือกันว่ารัฐธรรมนูญ 2489 เป็นรัฐธรรมนูญที่ดีฉบับหนึ่ง ในเรื่องการแถลงนโยบายนั้น รัฐธรรมนูญ 2489 ไม่ได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจน เพียงแต่มีข้อความว่า “ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจของรัฐสภา”⁴¹⁰ เพราะฉะนั้นจึงมีการถือเอาบทบัญญัติในส่วนนี้เป็นข้อปฏิบัติว่า ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา และให้รัฐสภาลงมติให้ความไว้วางใจเสียก่อน โดยมติไว้วางใจก็ไม่ได้มีการบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญ จึงให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ⁴¹¹

หากกล่าวเฉพาะองค์กรรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจแล้ว รัฐสภานั้นประกอบด้วยพฤฒสภาและสภาผู้แทน พฤฒสภาประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งโดยอ้อมและลับมีจำนวน 80 คน รวมทั้งไม่เป็นข้าราชการประจำด้วย⁴¹² มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี⁴¹³ แต่ถึงอย่างไรในบทเฉพาะกาลกำหนดเอาไว้ว่า ในวาระเริ่มแรกพฤฒสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งองค์การเลือกตั้งสมาชิกพฤฒสภา (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ 2475) เป็นผู้เลือกตั้งภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญ⁴¹⁴ ส่วนสภาผู้แทนนั้นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและลับ และไม่เป็นข้าราชการประจำ⁴¹⁵

⁴¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 69 วรรคหนึ่ง

⁴¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 41 วรรคหนึ่ง

⁴¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 24

⁴¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง

⁴¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 90

⁴¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 29

โดยจำนวนสมาชิกนั้นเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสภาผู้แทน⁴¹⁶ สภาผู้แทนนี้มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี⁴¹⁷

การแถลงนโยบายตามรัฐธรรมนูญ 2489 เป็นการแถลงนโยบายต่อที่ประชุมรัฐสภา ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภามาประชุมร่วมกัน

ครั้งที่ 1 คณะรัฐมนตรีคณะที่ 16 โดยมีนายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรี⁴¹⁸ และรัฐมนตรีอื่นอีกจำนวน 15 คน⁴¹⁹ คณะรัฐมนตรีชุดนี้ได้มีการแถลงนโยบายเมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2489 โดยนายปรีดี พนมยงค์ ได้แถลงนโยบายจำนวน 12 ข้อ ครอบคลุมด้านต่างๆ ที่สำคัญ จากนั้นประธานของที่ประชุมรัฐสภาได้เปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาทำการซักถามในประเด็นเรื่องนโยบายที่มีความสงสัย เมื่อซักถามเสร็จเรียบร้อยและฝ่ายคณะรัฐมนตรีได้ตอบชี้แจงแล้ว ประธานสภาได้ให้สมาชิกสภาลงมติให้ความไว้วางใจโดยวิธีการลุกขึ้นยืน ผลปรากฏว่าผู้ที่เห็นควรไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีมี 90 คน และผู้ที่เห็นควรว่าไม่ควรไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีมี 26 คน⁴²⁰ จึงเป็นอันว่าคณะรัฐมนตรีได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาให้เข้าบริหารราชการแผ่นดิน

ครั้งที่ 2 คณะรัฐมนตรีคณะที่ 17 โดยมีพลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี⁴²¹ และรัฐมนตรีอื่นอีกจำนวน 17 คน⁴²² คณะรัฐมนตรีชุดนี้ได้มีการแถลงนโยบายเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2489 ซึ่งเป็นการแถลงนโยบายทั้งสิ้น 11 ข้อ เมื่อแถลงนโยบายเสร็จสิ้นแล้ว สมาชิกรัฐสภาได้อภิปรายปัญหาที่สงสัยเกี่ยวกับนโยบาย เมื่อรัฐบาลได้ตอบคำถามและสมาชิกรัฐสภาเห็นสมควรให้มีการปิดอภิปรายแล้ว ประธานได้ให้ที่ประชุมลง

⁴¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 30

⁴¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 31 วรรคหนึ่ง

⁴¹⁸ พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี, *ราชกิจจานุเบกษา* ฉบับพิเศษ เล่ม 63 ตอนที่ 42 (13 มิถุนายน 2489): 1-2.

⁴¹⁹ พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งและแต่งตั้งรัฐมนตรี, *ราชกิจจานุเบกษา* ฉบับพิเศษ เล่ม 63 ตอนที่ 42 (13 มิถุนายน 2489): 3-5.

⁴²⁰ รายงานการประชุมรัฐสภา, ครั้งที่ 2, 13 มิถุนายน 2489: 1-41.

⁴²¹ พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี, *ราชกิจจานุเบกษา* ฉบับพิเศษ เล่ม 63 ตอนที่ 56 (26 สิงหาคม 2489): 1-2.

⁴²² พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งและแต่งตั้งรัฐมนตรี, *ราชกิจจานุเบกษา* ฉบับพิเศษ เล่ม 63 ตอนที่ 56 (26 สิงหาคม 2489): 3-5.

มติโดยการยกมือว่าจะให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีในการเข้าบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่ ผลปรากฏว่า สมาชิกรัฐสภา 147 คนเห็นควรว่าคณะรัฐมนตรีควรได้รับความไว้วางใจ ในขณะที่ สมาชิกรัฐสภา 45 คนเห็นสมควรว่าคณะรัฐมนตรีไม่สมควรได้รับความไว้วางใจ⁴²³ จึงเป็นอันว่า ที่ประชุมรัฐสภาให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีในการเข้าบริหารราชการแผ่นดิน

ครั้งที่ 3 คณะรัฐมนตรีคณะที่ 18 โดยมีพลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี⁴²⁴ และรัฐมนตรีอื่นอีกจำนวน 20 คน⁴²⁵ คณะรัฐมนตรีชุดนี้ ได้มีการแถลงนโยบายเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2490 โดยรัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาทั้งสิ้น 11 ข้อ ซึ่งแบ่งเป็นเรื่องๆ ของด้านต่างๆ ซึ่งเมื่อมีการแถลงนโยบายเสร็จสิ้นแล้ว สมาชิกรัฐสภาได้อภิปราย ตลอดถึงซักถามในประเด็นที่มีข้อข้องใจต่างๆ เมื่อสมาชิกรัฐสภาได้อภิปรายพอสมควรจึงมีการปิดอภิปราย จากนั้นสมาชิกรัฐสภาได้ลงมติไว้วางใจโดยการยกมือขึ้น ผลปรากฏว่าสมาชิกรัฐสภาที่เห็นควรให้มีการไว้วางใจคณะรัฐมนตรีนี้มีจำนวน 91 คน สมาชิกรัฐสภาที่เห็นควรไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีชุดนี้ 27 คน⁴²⁶ จึงเป็นอันว่าที่ประชุมรัฐสภาให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีในการเข้าบริหารราชการแผ่นดิน

เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้รัฐสภาจะมีมติให้ความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีในการเข้าบริหารราชการแผ่นดินทุกครั้ง แต่ก็เห็นว่าคะแนนที่เห็นควรไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีมีจำนวนมากขึ้นหากเปรียบเทียบกับการลงมติไว้วางใจภายใต้รัฐธรรมนูญ 2475 ที่เป็นเช่นนี้เพราะในเวลานั้นมีกลุ่มการเมืองเกิดขึ้นอย่างชัดเจน สมาชิกรัฐสภามีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ การแถลงนโยบายต่อที่ประชุมรัฐสภาที่เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญ 2489 นี้ จะมีขึ้นในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญตั้งแต่รัฐธรรมนูญ 2521 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

⁴²³ รายงานการประชุมรัฐสภา, ครั้งที่ 5, 26 สิงหาคม 2489: 110-180.

⁴²⁴ พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 64 ตอนที่ 25 (3 มิถุนายน 2490): 420-421.

⁴²⁵ พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งและแต่งตั้งรัฐมนตรี, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 64 ตอนที่ 25 (3 มิถุนายน 2490): 422-424.

⁴²⁶ รายงานการประชุมรัฐสภา, ครั้งที่ 8, 5 มิถุนายน 2490: 340-425.

(1.2) กรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีการลงมติไว้วางใจภายหลังการแถลงนโยบายไว้โดยชัดแจ้ง

(1.2.1) การแถลงนโยบายตามรัฐธรรมนูญ 2492

รัฐธรรมนูญ 2492 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีผลสืบเนื่องมาจากการรัฐประหารในปี 2490 ซึ่งคณะรัฐประหารได้มีจัดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญจนเกิดเป็นรัฐธรรมนูญ 2492 ขึ้น ในบทบัญญัติของรัฐสภา รัฐสภาประกอบไปด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทน⁴²⁷ โดยวุฒิสภามีสมาชิก 100 คน มาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน⁴²⁸ และวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี⁴²⁹ ส่วนสภาผู้แทนนั้นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและลับ⁴³⁰ และมีอายุคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไป⁴³¹

ในส่วนของการแถลงนโยบายนั้น รัฐธรรมนูญ 2492 ได้วางหลักเกณฑ์การลงมติไว้วางใจหลังการแถลงนโยบายเอาไว้ในมาตรา 146 ว่า “คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินจะต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนและต่อวุฒิสภาตามลำดับ การลงมติให้ความไว้วางใจหรือไม่ให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีนั้น ให้สภาผู้แทนกระทำภายหลังที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อวุฒิสภาแล้ว” และ “ในการที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อวุฒิสภานั้น วุฒิสภาอาจตั้งข้อสังเกตส่งไปยังสภาผู้แทนเพื่อประกอบการพิจารณาของสภานั้นได้” โดยรัฐธรรมนูญ 2492 ได้กำหนดว่าการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนและวุฒิสภาตามลำดับ แต่ผู้ที่จะลงมติภายหลังการแถลงนโยบายว่าจะไว้วางใจหรือไม่นั้น คือ สภาผู้แทน⁴³² ส่วนวุฒิสภาไม่มีอำนาจเช่นนั้น แต่มีหน้าที่ในการรับฟังการแถลงนโยบายเพื่อวุฒิสภาจะได้ให้ข้อสังเกตถึงนโยบายของคณะรัฐมนตรี หากการแถลงนโยบายในชั้นของสภาผู้แทนมีความเคลือบคลุมวุฒิสภาอาจจะซักถามเพิ่มเติมให้เกิดความกระจ่างได้

⁴²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 73 วรรคหนึ่ง

⁴²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 82 วรรคหนึ่ง

⁴²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 83 วรรคหนึ่ง

⁴³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 86

⁴³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 95

⁴³² สภาผู้แทนเป็นชื่อเรียกสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาได้เปลี่ยนมาเป็น “สภาผู้แทนราษฎร”

หยุด แสงอุทัย เลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญ 2492) ให้เหตุผลถึงการให้มีการแถลงนโยบายต่อวุฒิสภา ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญไม่ให้วุฒิสภาลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ เป็นแต่ให้อำนาจที่จะตั้งข้อสังเกตส่งไปยังสภาผู้แทนเพื่อประกอบการพิจารณาของสภาผู้แทน มีดังนี้⁴³³

1) ประเทศไทยเป็นระบบสองสภา ฉะนั้นกิจการที่สำคัญจะต้องผ่านทั้งสองสภาโดยไม่ต้องคำนึงว่าสภาใดมีอำนาจมาก สภาใดมีอำนาจน้อย

2) การที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายได้นั้นกรณีส่วนมากจำเป็นต้องตราไว้เป็นพระราชบัญญัติ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายนี้ ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้วุฒิสภาต้องพิจารณา ฉะนั้น ถ้าให้มีการแถลงนโยบายต่อวุฒิสภาเสียก่อนก็ทำให้วุฒิสภาอยู่ในฐานะที่จะเข้าใจความหมายของร่างพระราชบัญญัติซึ่งวุฒิสภาจะต้องพิจารณาได้ดีขึ้น

3) เป็นการถ่วงเวลาสำหรับสภาผู้แทนออกไป ซึ่งอาจเป็นการดบารมอันชวนเคืองของสมาชิกสภาผู้แทนซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการอภิปรายการแถลงนโยบายได้ ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนมีโอกาสยับยั้งชั่งใจ ไม่ด่วนลงมติไปตามอารมณ์

4) เป็นโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนได้สดับตรับฟังเสียงของประชาชน ซึ่งอาจรวบรวมกันก่อตั้งสาธารณมติสนับสนุนหรือคัดค้านคณะรัฐมนตรีชุดนั้น อันจะเป็นช่องทางให้สภาผู้แทนปฏิบัติตนสอดคล้องกับเจตน์จำนงของประชาชน

5) วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีความรอบรู้และจัดเจนในราชการแผ่นดินมาแล้ว ซึ่งอาจจับจุดอ่อนหรือจุดบกพร่องของคำแถลงนโยบายแล้วส่งไปยังสภาผู้แทน เป็นการให้สติแก่สภาผู้แทน

6) เป็นโอกาสให้คณะรัฐมนตรีเองได้ฟังความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ และอาจเพิ่มเติมนโยบายหรือรับเอาข้อสังเกตไปปฏิบัติ ซึ่งจะช่วยเหลือให้คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติอันจำเป็นต้องตราขึ้นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายนั้นได้เหมาะสมยิ่งขึ้น

7) เมื่อรัฐธรรมนูญให้วุฒิสภามีอำนาจยับยั้งกฎหมายก็ควรจะให้อำนาจทำนองนี้ในเรื่องอื่น ๆ เช่น อำนาจในการตั้งข้อสังเกต

การแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนและวุฒิสภา และให้สภาผู้แทนมีมติไว้วางใจนั้น มีคณะรัฐมนตรีเพียงคนเดียวคือ คณะรัฐมนตรีคณะที่ 22 โดยมีจอมพล

⁴³³ หยุด แสงอุทัย, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 180*, น. 584-586.

แปลก พิบูลสงคราม (แปลก ชีตตะสังคะ) เป็นนายกรัฐมนตรี⁴³⁴ และรัฐมนตรีอื่นอีกจำนวน 24 คน⁴³⁵ คณะรัฐมนตรีชุดนี้ได้มีการแถลงนโยบายเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2492 จอมพลแปลกได้แถลงนโยบายว่ารัฐบาลจะดำเนินการอย่างใดบ้างจำนวน 14 ข้อโดยสังเขป จากนั้นสมาชิกสภาผู้แทนได้ซักถามข้อข้องใจในนโยบายของคณะรัฐมนตรีในรายละเอียดต่าง ๆ ซึ่งที่ประชุมมีการอภิปรายซักถามนโยบายของรัฐบาลไปที่ละข้อ และนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงได้แถลงตอบชี้แจงข้อซักถามในนโยบายต่าง ๆ ซึ่งในการอภิปรายนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนประสงค์ที่จะอภิปรายเป็นจำนวนมาก และต้องใช้เวลาานาน ทำให้นอกจากจะมีการอภิปรายในวันที่มีการแถลงนโยบายคือวันที่ 6 กรกฎาคม 2492 แล้ว⁴³⁶ ยังมีการอภิปรายตลอดถึงมีข้อซักถามอีก 10 ครั้งการประชุม คือในวันที่ 7 กรกฎาคม 2492⁴³⁷ วันที่ 8 กรกฎาคม 2492⁴³⁸ วันที่ 12 กรกฎาคม 2492⁴³⁹ วันที่ 13 กรกฎาคม 2492⁴⁴⁰ วันที่ 14 กรกฎาคม 2492⁴⁴¹ วันที่ 15 กรกฎาคม 2492⁴⁴² วันที่ 16 กรกฎาคม 2492⁴⁴³ วันที่ 18

⁴³⁴ พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 66 ตอนที่ 34 (28 มิถุนายน 2492): 493-494.

⁴³⁵ พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งและแต่งตั้งรัฐมนตรี, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 66 ตอนที่ 34 (28 มิถุนายน 2492): 503-506.

⁴³⁶ รายงานการประชุมสภาผู้แทน, ชุดที่ 5 ครั้งที่ 3/2492, สมัยสามัญ, 6 กรกฎาคม 2492: 19-157.

⁴³⁷ รายงานการประชุมสภาผู้แทน, ชุดที่ 5 ครั้งที่ 4/2492, สมัยสามัญ, 7 กรกฎาคม 2492: 158-275.

⁴³⁸ รายงานการประชุมสภาผู้แทน, ชุดที่ 5 ครั้งที่ 5/2492, สมัยสามัญ, 8 กรกฎาคม 2492: 276-386.

⁴³⁹ รายงานการประชุมสภาผู้แทน, ชุดที่ 5 ครั้งที่ 6/2492, สมัยสามัญ, 12 กรกฎาคม 2492: 387-492.

⁴⁴⁰ รายงานการประชุมสภาผู้แทน, ชุดที่ 5 ครั้งที่ 7/2492, สมัยสามัญ, 13 กรกฎาคม 2492: 493-594.

⁴⁴¹ รายงานการประชุมสภาผู้แทน, ชุดที่ 5 ครั้งที่ 8/2492, สมัยสามัญ, 14 กรกฎาคม 2492: 595-697.

⁴⁴² รายงานการประชุมสภาผู้แทน, ชุดที่ 5 ครั้งที่ 9/2492, สมัยสามัญ, 15 กรกฎาคม 2492: 698-807.

กรกฎาคม 2492⁴⁴⁴ วันที่ 19 กรกฎาคม 2492⁴⁴⁵ และ วันที่ 20 กรกฎาคม 2492⁴⁴⁶ ด้วย เหน้ันยังไม่พอ คณะรัฐมนตรีต้องไปแถลงนโยบายต่อวุฒิสภาอีก 3 ครั้งการประชุม คือในวันที่ 23 กรกฎาคม 2492⁴⁴⁷ วันที่ 25 กรกฎาคม 2492⁴⁴⁸ และวันที่ 26 กรกฎาคม 2492⁴⁴⁹ เพื่อให้วุฒิสภาได้อภิปรายซักถามและเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายโดยละเอียด ซึ่งเมื่อเสร็จสิ้นการอภิปรายจากชั้นวุฒิสภาแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนมีการประชุมในวันที่ 29 กรกฎาคม 2492 เพื่อลงมติว่าจะให้คณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่ ซึ่งที่ประชุมเห็นสมควรว่าให้มีการลงมติแบบแบ่งพวก คือ ถ้าผู้ใดเห็นสมควรที่จะให้มีการไว้วางใจคณะรัฐมนตรีให้เดินไปอยู่ฝั่งหนึ่ง ส่วนผู้ใดเห็นสมควรที่จะไม่ให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีให้เดินไปอีกฝั่งหนึ่ง ผลปรากฏว่า ผู้ที่ให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีมี 63 เสียง ในขณะที่ผู้ไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีมี 31 เสียง⁴⁵⁰

แม้การแถลงนโยบายพร้อมกับการลงมติดังกล่าวจะเกิดขึ้นเพียงครั้งเดียว แต่เราจะเห็นได้ว่าเป็นการใช้เวลาที่ยาวนานกว่าที่คณะรัฐมนตรีจะมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ภายใต้เวลาที่ยาวนานเราจะเห็นถึงความสมเหตุสมผลตามระบอบประชาธิปไตย

⁴⁴³ รายงานการประชุมสภาผู้แทน, ชุดที่ 5 ครั้งที่ 10/2492, สมัยสามัญ, 16 กรกฎาคม 2492: 808-930.

⁴⁴⁴ รายงานการประชุมสภาผู้แทน, ชุดที่ 5 ครั้งที่ 11/2492, สมัยสามัญ, 18 กรกฎาคม 2492: 931-1016.

⁴⁴⁵ รายงานการประชุมสภาผู้แทน, ชุดที่ 5 ครั้งที่ 12/2492, สมัยสามัญ, 19 กรกฎาคม 2492: 1017-1109.

⁴⁴⁶ รายงานการประชุมสภาผู้แทน, ชุดที่ 5 ครั้งที่ 13/2492, สมัยสามัญ, 20 กรกฎาคม 2492: 1110-1212.

⁴⁴⁷ รายงานการประชุมวุฒิสภา, ชุดที่ 2 ปีที่ 3 ครั้งที่ 4/2492, สมัยสามัญ, 23 กรกฎาคม 2492: 11-122.

⁴⁴⁸ รายงานการประชุมวุฒิสภา, ชุดที่ 2 ปีที่ 3 ครั้งที่ 5/2492, สมัยสามัญ, 25 กรกฎาคม 2492: 123-230.

⁴⁴⁹ รายงานการประชุมวุฒิสภา, ชุดที่ 2 ปีที่ 3 ครั้งที่ 6/2492, สมัยสามัญ, 26 กรกฎาคม 2492: 231-318.

⁴⁵⁰ รายงานการประชุมสภาผู้แทน, ชุดที่ 5 ครั้งที่ 14/2492, สมัยสามัญ, 29 กรกฎาคม 2492: 1229.

อยู่บ้าง กล่าวคือ มีการให้สภาผู้แทนและวุฒิสภาสามารถซักถาม ให้ข้อคิดเห็น ให้ข้อสังเกตซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินได้ แต่ท้ายที่สุดผู้ที่ลงมติไว้วางใจคือสภาผู้แทนซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เป็นผู้แทนของประชาชน ส่วนวุฒิสภาไม่มีสิทธิลงมติเพราะวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งซึ่งมีความยึดโยงกับประชาชนน้อยกว่าสภาผู้แทน นอกจากนี้ ผู้เขียนมีข้อสันนิษฐานว่า การใช้เวลาในการแถลงนโยบายที่ยาวนานเช่นนี้ ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ 2511 ยกเว้นรัฐธรรมนูญ 2517 เป็นต้นไป ต้องมีการแถลงนโยบายต่อที่ประชุมรัฐสภาแต่ไม่ให้มีการลงมติไว้วางใจภายหลังการแถลงนโยบาย

(1.2.2) การแถลงนโยบายตามรัฐธรรมนูญ 2517

รัฐธรรมนูญ 2517 เป็นผลมาจากเหตุการณ์วันมหาวิปโยค 14 ตุลาคม 2516 จนนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญแล้วกลายมาเป็นรัฐธรรมนูญ 2517 โดยรัฐธรรมนูญ 2517 ได้วางหลักเกณฑ์การลงมติไว้วางใจภายหลังการแถลงนโยบายเอาไว้ในมาตรา 184 ว่า “คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอความไว้วางใจมติให้ความไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม” โดยสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ 2517 นั้นมาจากการเลือกตั้งมีจำนวนไม่น้อยกว่า 240 คนแต่ไม่เกิน 300 คน⁴⁵¹ และอายุของสภาผู้แทนราษฎรมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง⁴⁵² ภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญ 2517 มีการแถลงนโยบายและลงมติภายหลังการแถลงนโยบายอยู่ 3 ครั้งดังต่อไปนี้

ครั้งที่ 1 คณะรัฐมนตรีคณะที่ 35 โดยมีหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี⁴⁵³ และรัฐมนตรีอื่นอีกจำนวน 30 คน⁴⁵⁴ คณะรัฐมนตรีชุดนี้ได้มีการแถลงนโยบายเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2518 หม่อมราชวงศ์เสนีย์ได้แถลงนโยบายโดยจำแนกเป็นนโยบายทางการเมือง นโยบายทางเศรษฐกิจ นโยบายทางสังคม รวมนโยบายทั้งสิ้น 13 ข้อ หลังจากมีการแถลงนโยบายเสร็จแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีการอภิปรายและซักถาม

⁴⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 111

⁴⁵² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 120

⁴⁵³ พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี, *ราชกิจจานุเบกษา* ฉบับพิเศษ เล่ม 92 ตอนที่ 38 (17 กุมภาพันธ์ 2518): 1-2.

⁴⁵⁴ พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งรัฐมนตรี, *ราชกิจจานุเบกษา* ฉบับพิเศษ เล่ม 92 ตอนที่ 44 (22 กุมภาพันธ์ 2518): 1-5.

เกี่ยวกับนโยบาย เมื่อมีการอภิปรายเป็นที่เรียบร้อยแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ความไว้วางใจซึ่งเป็นการลงคะแนนแบบลับ ผลปรากฏว่าที่ประชุมได้ลงมติไม่ให้ความไว้วางใจ 152 คะแนน ให้ความไว้วางใจด้วยคะแนนเสียง 111 คะแนน ไม่ออกเสียง 3 คะแนน บัณฑิตเสียง 3 คะแนน ของเปล่า 1 คะแนน จะเห็นได้ว่าคะแนนที่ให้ความไว้วางใจนั้นเป็นจำนวนน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุมทั้งหมด 268 คน⁴⁵⁵ จึงเป็นอันว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิได้ให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน

ครั้งที่ 2 คณะรัฐมนตรีคณะที่ 36 โดยมีหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี⁴⁵⁶ และรัฐมนตรีอื่นอีกจำนวน 25 คน⁴⁵⁷ คณะรัฐมนตรีชุดนี้ได้มีการแถลงนโยบายเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2518 โดยหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ได้แถลงนโยบายโดยมีเป้าหมายทางเศรษฐกิจ เป้าหมายทางสังคม เป้าหมายทางการบริหาร เป้าหมายทางการทหาร และเป้าหมายทางการต่างประเทศ เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายและซักถามนโยบายที่ได้แถลงไว้และคณะรัฐมนตรีได้ชี้แจงตอบข้อซักถามและข้อค้านแล้ว ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ความไว้วางใจโดยวิธีการขานชื่อลงมติให้ความไว้วางใจรายบุคคล ผลปรากฏว่าที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ความไว้วางใจ 140 เสียง ไม่ให้ความไว้วางใจ 124 เสียง งดออกเสียง 1 เสียง และไม่มาประชุม 4 คน จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 269 คน⁴⁵⁸ ซึ่งคะแนนที่ให้ความไว้วางใจนั้นเป็นจำนวนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม จึงเป็นอันว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิได้ให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน

⁴⁵⁵ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 11 ปีที่ 1 ครั้งที่ 3/2518, สมัยสามัญ, 6 มีนาคม 2518: 1-194.

⁴⁵⁶ พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี, *ราชกิจจานุเบกษา* ฉบับพิเศษ เล่ม 92 ตอนที่ 58 (15 มีนาคม 2518): 1-2.

⁴⁵⁷ พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งรัฐมนตรี, *ราชกิจจานุเบกษา* ฉบับพิเศษ เล่ม 92 ตอนที่ 60 (17 มีนาคม 2518): 1-5.

⁴⁵⁸ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 11 ปีที่ 1 ครั้งที่ 4/2518, สมัยสามัญ, 19 มีนาคม 2518: 1-217.

ครั้งที่ 3 คณะรัฐมนตรีคณะที่ 37 โดยมีหม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี⁴⁵⁹ และรัฐมนตรีอื่นอีกจำนวน 33 คน⁴⁶⁰ คณะรัฐมนตรีชุดนี้ได้มีการแถลงนโยบายเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2519 ซึ่งการแถลงนโยบายของหม่อมราชวงศ์เสนีย์นี้เป็นการแถลงนโยบายโดยจำแนกเป็นนโยบายเร่งด่วน และนโยบายระยะยาว โดยนโยบายระยะยาวได้แก่นโยบายในทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ ทางสังคม และการบริหารราชการ ซึ่งเมื่อได้มีการอภิปรายและซักถามโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีได้ชี้แจงตอบข้อซักถามและข้อค้านแล้วแล้ว ที่ประชุมสภาได้ลงมติให้ความไว้วางใจโดยวิธีการขานชื่อลงมติไว้วางใจรายบุคคล ผลปรากฏว่าที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ความไว้วางใจ 212 เสียง ไม่ให้ความไว้วางใจ 5 เสียง งดออกเสียง 10 เสียง จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่มาออกเสียง 227 คน⁴⁶¹ ซึ่งคะแนนที่ให้ความไว้วางใจนั้นเป็นจำนวนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม จึงเป็นอันว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีในการเข้าบริหารราชการแผ่นดิน

สำหรับคณะรัฐมนตรีคณะที่ 38 ที่มีหม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี⁴⁶² และรัฐมนตรีอื่นอีกจำนวน 30 คน⁴⁶³ ไม่ได้มีการแถลงนโยบายแต่อย่างใด เนื่องจากมีการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ซึ่งนำโดยพลเรือเอก สงัด ชลออยู่ เสียก่อน⁴⁶⁴

⁴⁵⁹ พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี, *ราชกิจจานุเบกษา* ฉบับพิเศษ เล่ม 93 ตอนที่ 63 (21 เมษายน 2519): 3-4.

⁴⁶⁰ พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งรัฐมนตรี, *ราชกิจจานุเบกษา* ฉบับพิเศษ เล่ม 93 ตอนที่ 63 (21 เมษายน 2519): 5-9.

⁴⁶¹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 12 ปีที่ 1 ครั้งที่ 3/2519, สมัยสามัญ, 30 เมษายน 2519: 1-190.

⁴⁶² พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี, *ราชกิจจานุเบกษา* ฉบับพิเศษ เล่ม 93 ตอนที่ 114 (27 กันยายน 2519): 1-2.

⁴⁶³ พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี, *ราชกิจจานุเบกษา* ฉบับพิเศษ เล่ม 93 ตอนที่ 119 (6 ตุลาคม 2519): 1-5.

⁴⁶⁴ ดู แถลงการณ์ของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน, *ราชกิจจานุเบกษา* ฉบับพิเศษ เล่ม 93 ตอนที่ 120 (6 ตุลาคม 2519): 1-4.

หลังจากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับถัดมาได้บัญญัติว่าภายหลังการแถลงนโยบาย “ห้าม” ลงมติไว้วางใจ⁴⁶⁵ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ 2521 เป็นต้นไป อาจกล่าวได้ว่าการห้ามรัฐสภาลงมติภายหลังการแถลงนโยบายเช่นนี้ในแง่หนึ่งถือว่าเป็นระบอบการปกครองโดยรัฐสภาในทางลบ (parlementarisme négatif)⁴⁶⁶ การที่รัฐธรรมนูญ 2521 ได้กำหนดข้อห้ามไว้ดังกล่าวนั้น สมภพ โทตระกิตย์ กรรมการและเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ (2521) ได้กล่าวถึงเหตุผลไว้ในปาฐกถาเรื่อง “หลักการใหม่ ๆ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ณ หอประชุมกรมประชาสัมพันธ์ เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2511 ว่าแนวปฏิบัติเดิมที่ให้ลงมติภายหลังการแถลงนโยบายเป็นเรื่องที่ไม่มีความจำเป็นแต่อย่างใด

“สำหรับเหตุผลที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (2521 - ผู้เขียน) บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายแต่ไม่ต้องไว้วางใจมีอยู่ว่า รัฐมนตรีที่จะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินนี้ ย่อมประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจำนวนหนึ่ง ในทางปฏิบัติจะต้องดำเนินการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีก่อน และประเทศไทยมีวิธีการเลือกนายกรัฐมนตรีผิดกับนานาประเทศอยู่อย่างหนึ่ง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นวิธีการที่มีใช้ในประเทศไทยเท่านั้น กล่าวคือใช้วิธีเลือกเฟ้นตัวนายกรัฐมนตรีในรัฐสภา วิธีปฏิบัติมีดังนี้ ประธานรัฐสภาจะเชิญสมาชิกประชุมเป็นการภายใน เป็นการประชุมลับเพื่อชาวเสี่ยงว่าสมาชิกส่วนมากจะสนับสนุนผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรี การที่ประธานรัฐสภาดำเนินการตามที่กล่าวมานี้เพราะว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่งหมายถึงประธานรัฐสภาจะต้องเป็นผู้กราบบังคมทูลว่า ผู้ใดสมควรจะได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี และประธานรัฐสภาจะทราบได้ด้วยวิธีการยังเสี่ยงสมาชิกรัฐสภาว่าสมาชิกส่วนมากสนับสนุนผู้ใด เมื่อได้ทราบผลเป็นที่แน่นอนแล้วก็นำความกราบบังคมทูลให้ทรงแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป เมื่อเป็นเช่นนี้การจะกำหนดให้สมาชิกต้องลงมติไว้วางใจอีกครั้งหนึ่งจึงดูจะไม่จำเป็น”⁴⁶⁷

⁴⁶⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2521) มาตรา 151 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2534) มาตรา 165 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2534) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 169 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540) มาตรา 211 วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2550) มาตรา 176 วรรคหนึ่ง

⁴⁶⁶ ไพโรจน์ ชัยนาม, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 284, น. 14.

⁴⁶⁷ สมภพ โทตระกิตย์, ปาฐกถาเรื่องหลักการใหม่ ๆ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, (พระนคร, กรมประชาสัมพันธ์, 2511), น. 35-36.

สมภพยังเห็นต่อไปว่า

“ถ้าจะพิจารณาว่าการลงมติให้ความไว้วางใจเป็นการลงมติเห็นชอบในนโยบายที่รัฐบาลนำมาเสนอต่อรัฐสภา สภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเห็นว่าในการจัดทำนโยบายเพื่อแถลงแก่รัฐสภานั้น ถ้าจะให้เป็นที่พอใจแก่สมาชิก ก็อาจจัดทำชนิดที่ฟังแล้วเคลิบเคลิ้มเห็นคล้อยตามได้โดยไม่ยาก ในกรณีเช่นนี้ก็ดูจะไม่เป็นประโยชน์เท่าใดนัก เพราะไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่า การปฏิบัติตามนโยบายหรือผลสำเร็จของนโยบายนั้นจะเกิดขึ้นจริงหรือไม่ เพราะในบางเรื่อง บางกิจการ ต้องลงมือปฏิบัติเสียก่อนถึงจะเห็นผล เมื่อยังไม่ทันได้ปฏิบัติจะคาดคะเนได้อย่างไรว่านโยบายนั้นไม่ดี ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นกันว่าควรจะให้โอกาสรัฐบาลได้แสดงความสามารถสักระยะหนึ่งก่อน เมื่อเห็นว่าไม่ได้ผลดี สมาชิกสภาผู้แทนหรือสมาชิกวุฒิสภาจึงค่อยใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญควบคุมรัฐบาลต่อไป เพราะอำนาจในการควบคุมรัฐบาลนั้น สมาชิกทั้งสองสภายังคงมีอยู่ตลอดเวลา”⁴⁶⁸

ข้อกำหนดการ “ห้าม” ลงมติไว้วางใจภายหลังการแถลงนโยบายไว้ถูกโต้แย้งโดย หยุต แสงอุทัย ที่เห็นว่าไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย เหตุผลเพราะ

“...ไม่มีอะไรเป็นหลักประกันว่านโยบายของคณะรัฐมนตรีจะตรงต่อเจตจำนงของราษฎรฝ่ายข้างมากในประเทศ หรือตรงต่อเจตจำนงของเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรหรือในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา จริงอยู่ในการที่คณะรัฐมนตรีจะกำหนดนโยบายเพื่อนำมาแถลงต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีย่อมพยายามที่จะให้นโยบายนั้นเป็นที่พอใจของฝ่ายข้างมากในรัฐสภาและสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่จะคาดหมายได้ เพื่อสะดวกในการออกกฎหมายและไม่ต้องถูกเปิดอภิปรายเพื่อไม่ไว้วางใจในภายหลัง แต่ก็เป็นการคาดหมายเท่านั้น”⁴⁶⁹

นอกจากนี้ หยุตยังได้โต้แย้งการให้เหตุผลของสมภพ โทษระกิตย์ กรรมการและเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ (2521) ว่า

“1) การที่รัฐสภาเห็นชอบด้วยในตัวบุคคลผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น ไม่หมายความว่ารัฐสภาจะเห็นชอบด้วยกับการแต่งตั้งรัฐมนตรีอื่น แต่กรณีจะเป็นอย่างไรก็ตาม การชาวเสียงเป็นแต่พิจารณาตัวบุคคลผู้เป็นนายกรัฐมนตรีเท่านั้น รัฐสภาไม่มีโอกาสทราบว่าคณะรัฐมนตรีจะมีนโยบายบริหารราชการแผ่นดินอย่างไร และนโยบายถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ ... (2) ความคิดที่ว่าควรปล่อยให้คณะรัฐมนตรีบริหารราชการไปชั่วระยะเวลาหนึ่ง

⁴⁶⁸ เฟิงอ้าง, น. 36.

⁴⁶⁹ หยุต แสงอุทัย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 210, น. 257.

จึงจะทราบว่านโยบายถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ นั่น ไม่ถูกต้อง เพราะนโยบายจะถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ รัฐสภาย่อมทราบได้ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะนำนโยบายไปปฏิบัติ...และถ้านโยบายไม่ถูกต้องเหมาะสมถึงจะปฏิบัติไปอย่างมีประสิทธิภาพอย่างไรก็จะไม่ทำให้ชาติบ้านเมืองพัฒนาไปได้ (3) การที่อ้างว่ารัฐสภาจะเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 128 ได้เสมอนั้น ไม่สมเหตุผล เพราะเมื่อได้รับแต่งตั้งแล้วคณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจบริหารราชการแผ่นดินโดยสมบูรณ์ ฉะนั้น กับการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ...ก็จะต้องใช้เวลาหลายวัน คณะรัฐมนตรีอาจดำเนินการตามนโยบายที่รัฐสภาไม่เห็นชอบด้วยมาตั้งแต่วันที่ได้อัดลงนโยบายในลักษณะที่รัฐสภาไม่มีทางเลือกอย่างอื่นนอกจากตกบันไดพลอยโจน หรือคณะรัฐมนตรีอาจนำไปดำเนินการมาตรการที่ไม่อาจถอนคืนได้ หรือคณะรัฐมนตรีอาจไปทำสัญญาผูกพันเพื่อให้การเป็นไปตามนโยบายซึ่งรัฐสภาไม่เห็นชอบก็ได้ ซึ่งอาจเกิดผลเสียหายแก่ประเทศชาติอย่างร้ายแรง ล้วนแต่เป็นเรื่อง “กว่าถั่วจะสุก งาก็ไหม้”⁴⁷⁰

ในทัศนะของผู้เขียน ก่อนรัฐธรรมนูญ 2540 นายกรัฐมนตรีมาจากการเสนอชื่อของประธานสภาที่เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ที่เสนอชื่อจากหัวหน้าพรรคที่สามารถรวบรวมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้ แล้วให้พระมหากษัตริย์โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ซึ่งต่างจากนายกรัฐมนตรีที่มาจากการลงมติเลือกในสภาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังเช่นในรัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 ที่ถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้การรับรองคณะรัฐมนตรีผ่านการเลือกนายกรัฐมนตรีแล้ว แต่ถึงอย่างไรก็ดี ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเสนอชื่อของประธานสภาฯ ซึ่งเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งก็ดี หรือมาจากการลงมติเลือกในสภาผู้แทนราษฎรก็ดี สมควรจะให้สมาชิกได้ลงมติไว้วางใจภายหลังการแถลงนโยบาย เหตุผลคือ (1) เพื่อเป็นการสร้างความชอบธรรมแก่คณะรัฐมนตรีทั้งคณะก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินว่าได้รับฉันทานุมัติจากผู้แทนของประชาชนแล้ว (2) เพื่อเป็นนัยโดยอ้อมว่าสภาให้ความเห็นชอบรัฐมนตรีผู้ที่จะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินด้วย (3) เพื่อให้สภาเป็นองค์กรที่กำกับว่านโยบายนั้นถูกต้องหรือไม่ สมเหตุสมผลหรือไม่ นำนโยบายที่เคยสัญญาไว้ในช่วงหาเสียงมาบรรจุไว้หรือไม่ อันจะช่วยให้คณะรัฐมนตรีให้ความสำคัญแก่นโยบายที่จะเป็นกรอบและทิศทางในการบริหารราชการแผ่นดิน (4) เพื่อให้เกิดความเข้าใจแก่สภาในการจะให้ความเห็นชอบเรื่องที่เกี่ยวเนื่องในการที่จะปฏิบัติตามนโยบาย เช่น มีการแถลงนโยบายและสภาให้ความเห็นชอบนโยบายนั้นแล้ว ต่อมาถ้ามีการให้สภาออก

⁴⁷⁰ หยุต แสงอุทัย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 210, น. 258.

กฎหมาย หรือให้การอนุมัติเรื่องที่มีความสำคัญอันเป็นผลจากการต้องปฏิบัติตามนโยบายนั้น คณะรัฐมนตรีอาจจะไม่ต้องชี้แจงในเรื่องดังกล่าวซ้ำอีกเพราะถือว่าสภาเข้าใจแล้วตั้งแต่วันที่สภารับฟัง และให้ความเห็นชอบในนโยบาย ทั้งอาจจะเป็นผลดีในแง่ของความรวดเร็วด้วย

(2) กรณีสภาผู้แทนราษฎรไม่ยืนยันให้ความไว้วางใจในกรณีคณะรัฐมนตรี

ร้องขอ

ในกรณีนี้เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีร้องขอให้สภาผู้แทนราษฎร ให้ความไว้วางใจโดยการริเริ่มของคณะรัฐมนตรีเอง ข้อกำหนดนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญเพียงสองฉบับ เท่านั้น คือ รัฐธรรมนูญ 2492 และรัฐธรรมนูญ 2517 โดยในมาตรา 147 ของรัฐธรรมนูญ 2492 วางหลักเกณฑ์เอาไว้ว่า “ในระหว่างเวลาบริหารราชการแผ่นดิน ภายหลังที่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนแล้ว ถ้ามีพฤติการณ์ที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควร คณะรัฐมนตรีจะขอให้สภาผู้แทน ยืนยันความไว้วางใจอีกก็ได้” ส่วนมาตรา 186 ของรัฐธรรมนูญ 2517 วางหลักเกณฑ์ว่า “ในระหว่างการบริหารราชการแผ่นดินภายหลังที่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ถ้ามีพฤติการณ์ที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควร คณะรัฐมนตรีจะขอให้สภาผู้แทนราษฎรยืนยัน ความไว้วางใจอีกก็ได้” มีข้อสังเกตว่าบทบัญญัตินี้มีความคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญของเยอรมัน คือ รัฐธรรมนูญไวมาร์ (Weimarer Verfassung) ค.ศ. 1919 (พ.ศ. 2462) และรัฐธรรมนูญฉบับ ปัจจุบันหรือกฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz หรือ The Basic Law) ค.ศ. 1949 (พ.ศ. 2492) โดยรัฐธรรมนูญที่น่าจะมีอิทธิพลต่อหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้คือ รัฐธรรมนูญไวมาร์ โดยรัฐธรรมนูญไวมาร์ ได้วางหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้เอาไว้ว่า ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี (Der Reichskanzler) และรัฐมนตรี (Die Reichsminister) ต้องการความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร (Reichstags) นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีนั้นก็สามารถขอให้สภาผู้แทนราษฎรยืนยันความไว้วางใจนั้นได้ หากสภาผู้แทนราษฎร ไม่ให้ความไว้วางใจแล้ว นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นจะต้อง “ลาออก” จากตำแหน่งไป⁴⁷¹

ในรัฐธรรมนูญไทย ข้อกำหนดในเรื่องนี้เปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรี ตรวจสอบกับสภาผู้แทนราษฎรว่ายังไว้วางใจตนให้ปฏิบัติหน้าที่อยู่ต่อไปหรือไม่ เช่น เมื่อเกิดวิกฤติ ในทางการเงิน ฯลฯ หรือคณะรัฐมนตรีจำเป็นต้องมีกระบวนการที่สำคัญ เช่น จะต้องเสนอร่างกฎหมาย เก็บภาษีให้สูงขึ้นมาก คณะรัฐมนตรีจึงอาจขอให้สภาผู้แทนราษฎรยืนยันความไว้วางใจได้ โดยในเรื่องนี้ หยุด แสงอุทัย เห็นว่าประโยชน์ของการวางหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้มีดังนี้⁴⁷²

⁴⁷¹ รัฐธรรมนูญแห่งจักรวรรดิเยอรมัน ค.ศ. 1919 มาตรา 54

⁴⁷² หยุด แสงอุทัย, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 180, น. 594-595.

1) ก่อนหน้าที่คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการกระบวนการที่สำคัญ ๆ นั้น จำจะต้องมีการเตรียมกายหน้า อาจมีค่าใช้จ่าย อาจต้องออกกฎหมาย ฉะนั้น ถ้าคณะรัฐมนตรีจะให้สภาผู้แทนราษฎรยืนยันความไว้วางใจเสียอีกครั้งหนึ่ง ก็อาจทำให้ไม่เสียแรงงานหรือเปลืองเงินเปล่า

2) เป็นการป้องกันมิให้คณะรัฐมนตรีเกิดความเข้าใจผิดและถวายเป็นการป้องกันมิให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภา ซึ่งทำให้ต้องมีการเลือกตั้งกันใหม่อันจะเป็นการหมดเปลือง เพราะอาจเป็นไปได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังอยากสนับสนุนคณะรัฐมนตรีนั้นอยู่ แต่มีบางคนเท่านั้นที่ได้โจมตีคณะรัฐมนตรีในสภา และคณะรัฐมนตรีเข้าใจผิดไปว่าไม่ได้รับความสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(3) กรณีสภาผู้แทนราษฎรเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎรในกรณีนี้ หมายความว่า การอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี และหมายความรวมถึงนายกรัฐมนตรีด้วย เพราะเหตุว่าถ้านายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งแล้วย่อมส่งผลให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งด้วย

(3.1) ความสำคัญ

ในสาระสำคัญของระบบรัฐสภา คณะรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งอยู่ได้ด้วยความไว้วางใจของสภา (โดยเฉพาะสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน) อยู่ตลอดเวลา ซึ่งเมื่อใดก็ตามที่สภาไม่ให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีให้บริหารราชการแผ่นดินอีกต่อไป จึงยอมส่งผลให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้ แต่การให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้นั้นจะต้องเป็นไปตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เพราะฉะนั้น เราอาจจะกล่าวได้ว่า การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนั้นมีความสำคัญดังต่อไปนี้

1) เพื่อความสมดุลแห่งอำนาจ ระบบรัฐสภาเป็นรูปแบบการปกครองหนึ่งที่ถูกจัดกลุ่มมาจากการแบ่งแยกอำนาจ โดยเฉพาะในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารนั้น หากรัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่รัฐสภา (อำนาจนิติบัญญัติ) อยู่เหนือฝ่ายบริหาร (อำนาจบริหาร) จะเป็นการปกครองโดยสภาอย่างบริบูรณ์หรือรูปแบบการปกครองแบบสมัชชา (Gouvernement d'Assemblée) แต่หากรัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่รัฐสภา และแก่ฝ่ายบริหารให้เป็นอิสระต่อกัน ไม่ขึ้นแก่กันแล้ว ก็จะเป็นการปกครองโดยประธานาธิบดีแบบอเมริกา (Gouvernement présidentiel américain) และหากรัฐธรรมนูญให้อำนาจฝ่ายบริหารกับรัฐสภาเท่าเทียมกัน ทั้งสองฝ่ายควบคุมซึ่งกันและกัน และมีการร่วมมือประสานกัน

ในการดำเนินงาน จะเป็นการปกครองโดยระบบรัฐสภา (Gouvernement parlementaire)⁴⁷³ ซึ่งการอภิปรายเพื่อไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่จะทำให้อำนาจของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติเกิดความกำกวมกัน กล่าวคือ หากสภาไม่ไว้วางใจแล้วย่อมส่งผลให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ด้วยเหตุนี้ทำให้ศาสตราจารย์ดูกีต์ (Duguit) มองว่าการปกครองในระบบรัฐสภา ตั้งอยู่บนหลักของความเสมอภาคเท่าเทียมกันขององค์กรสององค์กรแห่งรัฐ⁴⁷⁴

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า การให้สององค์กรแห่งรัฐ คืออำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารเท่าเทียมกันเกิดเป็นหลักดุลยภาพขึ้นมานั้น อาจจะเป็นไปได้ยาก ในทางความเป็นจริง เพราะเหตุว่าหลักการอย่างหนึ่งของระบบรัฐสภาคือคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหาร จะคงอยู่บริหารราชการแผ่นดินได้จะต้องอาศัยความไว้วางใจจากสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ถ้าสภาไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีแล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องมีความรับผิดชอบทางการเมืองโดยการออกจากตำแหน่งไป แต่ไม่ว่าจะโดยธรรมเนียมทางรัฐธรรมนูญหรือในทางรัฐธรรมนูญก็ตาม การที่ประมุขของรัฐแต่งตั้งบุคคลขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี (ซึ่งจะเป็นผู้สรรหาบุคคลอื่นเข้ามาร่วมเป็นคณะรัฐมนตรีต่อไป) ประมุขของรัฐย่อมต้องแต่งตั้งบุคคลที่ได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากสภาอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นจึงเป็นไปได้ยากที่จะเกิดเหตุการณ์สภาไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีให้บริหารราชการแผ่นดินอีกต่อไป ยกเว้นเสียแต่จะเกิดเหตุการณ์ที่คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค แล้วต่อมาเกิดความขัดแย้งกัน ไม่ลงรอยกัน หรือเป็นกรณีที่สมาชิกสภาที่เคยสนับสนุนคณะรัฐมนตรีเปลี่ยนใจไม่สนับสนุนคณะรัฐมนตรี ซึ่งกรณีเช่นนี้มักเกิดขึ้นได้ยาก ด้วยเหตุนี้ การที่สภาจะล้มคณะรัฐมนตรี หรือการทำให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งนั้นจึงเกิดขึ้นได้ยากในทางความเป็นจริง

มีพักจะต้องกล่าวถึงการยุบสภา ซึ่งเป็นมาตรการที่ฝ่ายบริหารจะใช้ต่อรองกับสภา เนื่องจากเป็นธรรมดาที่ผู้เป็นสมาชิกสภาไม่นิยมชมชอบจะให้มีการเลือกตั้ง เพราะหากมีการเลือกตั้งแล้วอาจเกิดความไม่แน่นอนว่าตนจะได้รับเลือกตั้งในครั้งหน้าหรือไม่ ประกอบกับการยุบสภามักไม่มีเงื่อนไขที่มีความยุ่งยากมาก สามารถกระทำได้ง่ายกว่าการทำให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง เมื่อเป็นเช่นนี้ การกล่าวถึงการลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีว่าเป็นวิธีการที่ทำให้เกิดดุลยภาพในทางอำนาจอาจฟังดูไม่ถนัดนัก แต่ถึงกระนั้นก็ได้หมายความว่า

⁴⁷³ ไพโรจน์ ชัยนาม, *อ้าวแล้ว เจริญรพี* 19, น. 249-250.

⁴⁷⁴ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย, (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), น. 39.

การอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจจะไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใด เพราะอย่างน้อยยังสามารถเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของคณะรัฐมนตรีได้อยู่

2) เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเป็นมาตรการหนึ่งที่ใช้ในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ว่าคณะรัฐมนตรีสมควรได้รับการไว้วางใจจากสภาหรือไม่ โดยส่วนใหญ่มักเป็นฝ่ายค้านที่ยื่นญัตติการอภิปรายไว้วางใจ ถึงแม้ท้ายที่สุด สมาชิกสภาส่วนใหญ่จะไม่สามารถลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีได้ แต่คณะรัฐมนตรีต้องระวังตัวไม่กล้าบริหารราชการแผ่นดินผิดทำนองคลองธรรม เพราะอาจถูกบังคับให้ต้องแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นโดยเปิดเผย⁴⁷⁵ อันอาจทำให้เกิดผลสะท้อนในทางการเมืองขึ้นได้ แต่ถึงกระนั้นก็อาจมีผลในทางการเมืองบ้าง เช่น มีการปรับคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

3) เพื่อประโยชน์ของผู้อภิปรายในการเลือกตั้ง ในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจมักจะได้รับกระแสใจจากประชาชน ทำให้ฝ่ายค้านแสดงให้ประชาชนทราบว่าคณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินบกพร่องอย่างไร ซึ่งเป็นการทำให้คะแนนนิยมของคณะรัฐมนตรีตกต่ำลง และเป็นเวทีให้ฝ่ายค้านได้แสดงวิสัยทัศน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน อันจะเป็นประโยชน์ในการเลือกตั้งในครั้งต่อไป

(3.2) รูปแบบของการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

เมื่อพิจารณาจากรูปแบบการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับแล้ว เราสามารถจำแนกได้ออกเป็น 2 กลุ่ม คือ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจแบบทำลายล้าง และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจแบบสร้างสรรค์ ดังต่อไปนี้

กลุ่มที่ 1 การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจแบบทำลายล้าง (destructive vote of no confidence) คือบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ และไม่มีการเสนอชื่อบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทน ในกรณีนี้จะเป็นกรณีที่ใช้ดั้งเดิมในส่วนของไทย โดยมีวิธีการคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดยื่นญัตติอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ

กลุ่มที่ 2 การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจแบบสร้างสรรค์ (constructive vote of no confidence) วิธีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนี้รูปแบบมาจากเยอรมันที่มีชื่อเรียกว่า “Das konstruktive Misstrauensvotum”

⁴⁷⁵ หยุด แสงอุทัย, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 29, น. 725-726.

ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการปรับตัวของประเทศยุโรปให้เป็นระบบรัฐสภาแบบใหม่ ให้มีความเป็นเหตุเป็นผล (rationalized) มากขึ้น เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น⁴⁷⁶ ซึ่งประเทศไทยมีการบัญญัติการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจแบบสร้างสรรค์เป็นครั้งแรก ในรัฐธรรมนูญ 2540 และมีการบัญญัติเรื่อยมาในรัฐธรรมนูญ 2550

การอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจแบบสร้างสรรค์นี้ เป็นการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจและให้มีการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่แทน กล่าวคือ หากสภาลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีคนเดิมแล้ว ย่อมส่งผลให้นายกรัฐมนตรีคนเดิมพ้นจากตำแหน่งและทำให้บุคคลที่ถูกเสนอชื่อเป็นนายกรัฐมนตรีคนใหม่ไปโดยปริยาย โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเอาไว้ว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า...ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ญัตติดังกล่าวต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไป...”⁴⁷⁷

ควรบันทึกไว้ด้วยว่า เมื่อมีการอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญ 2540 ก่อนที่จะมีการนำเรื่องการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจแบบสร้างสรรค์มาใช้ มีการอภิปรายถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง ซึ่งเริ่มจากนางพวงเล็ก บุญเชียง ที่ได้มีการอภิปรายแสดงท่าที่ไม่เห็นด้วย ในกรณีที่ต้องมีการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไป เพราะหลักเกณฑ์ในการทำงานนี้เป็นหลักเกณฑ์ของต่างประเทศ

“...ขอตัดข้อความคำว่า ญัตติดังกล่าวต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไป...ที่ขอตัดก็เพราะว่า จะเป็นไปได้อย่างไรคะ ในเมื่ออันนี้ก็อาจจะเป็นเรื่องใหม่ของประเทศไทยอีก ซึ่งประเทศไทยรับประธานข้าวดองมีน้ำพริกนะคะ แต่ต่างประเทศนี้รับประธานขนมปังก็ไม่ว่าบว่าจะมาปฏิบัติที่ประเทศไทยได้อย่างไรนะคะ โดยที่การจะเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจะต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไป แล้วใครบ้างละคะที่จะให้ตัวเองมาเป็นเป้าที่จะต้องโดน ยังไม่ได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เกิดไปทำอะไรที่ผิดพลาดไว้โดยที่ตัวเองไม่ได้ตั้งใจ หรือก็ไม่ได้แก้ไขไว้นะคะ ก็อาจจะต้องมาเป็นเป้าให้อีก แล้วก็ดิฉันคิดว่าใน

⁴⁷⁶ ปิยบุตร แสงกนกกุล, ราชบัลลังก์ทักษิณ บัลลังก์ปฏิรูป, (กรุงเทพมหานคร: ไชน่ พับลิชชิ่งเฮ้าส์, 2557), น. 241.

⁴⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 185 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 158 (ขีดเส้นใต้โดยผู้เขียน)

ประเทศไทยเรายังคงทำในส่วนนี้ไม่ได้นะคะ คงต้องรอเวลา ใช้เวลานานอีกพอสมควรที่เราจะเสนอผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปค่ะ...”⁴⁷⁸

มิเพียงเท่านั้น มนตรี รูปสุวรรณ ได้อภิปรายสนับสนุนผู้อภิปรายข้างต้น ในเชิงการให้ข้อคิดของการนำกฎหมายต่างประเทศเข้ามาใช้ประเทศไทย

“...ผมอยากกราบเรียนถามกรรมการว่าการพยายามไปเอากลไกของระบบเยอรมันมาใช้ในบ้านเรา ไปเอาระบบลินคอล์น สหรัฐอเมริกามาใช้ในบ้านเรา เอาระบบหลาย ๆ ระบบ หลาย ๆ ประเทศผสมปนเปแล้วเอามาใช้ในบ้านเรา ผมถามนิดว่า ท่านคิดดีแล้วหรือ...”⁴⁷⁹

แก้วสรร อดิโพธิ ได้แสดงความเห็นต่อสิ่งที่มีผู้ข้องใจและมีความสงสัย โดยตอบไปตามความเห็นของตนว่า

“...ในความเข้าใจของผมต้องการที่ว่า ใครจะมาโค่นล้มรัฐบาลจะต้องมีเสียงในมือ และแสดงนายกฯ ไว้ก่อน ที่นี้...ที่เขียน เป็นการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ซึ่งอันนี้แน่นอน ถ้านายกฯ ไป รัฐบาลก็ไป คำถามของผมก็คือว่า ถ้าเขายื่นอภิปรายทั้งคณะ ท่านจะไม่เอากลไกอันนี้มาเซฟ (save) ไว้หรือ เพราะเท่ากับว่ารัฐบาลเหมือนกันก็ต้องมีนายกฯ มาแสดงเหมือนกันใช่หรือไม่...”⁴⁸⁰

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ในฐานะกรรมการได้ลุกขึ้นตอบในประเด็นที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสงสัยเกี่ยวกับการนำระบบกฎหมายต่างประเทศเข้ามาในประเทศไทยว่ามีความจำเป็นอย่างไร

“...ที่ท่านสมาชิกบอกว่า ไปเอาของอเมริกามาบ้าง ของเยอรมันมาบ้าง ของอะไรมาบ้าง ความจริงก็อย่างกราบเรียนแล้ว ระบอบประชาธิปไตยไทยไม่ได้เกิดขึ้นในประเทศไทย และเป็นความจำเป็นอยู่เองที่เมื่อเราไปเอาระบอบประชาธิปไตยของเขามา และเราไม่อย่าเอาบ้านนี้เมืองนี้เป็นเครื่องทดลองมาตรการอะไรก็ตามที่เขาใช้ได้ผลในประเทศเขาแล้ว โดยเรา

⁴⁷⁸ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26 (เป็นพิเศษ), 25 กรกฎาคม 2540: พุทธชาติ 65/1.

⁴⁷⁹ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26 (เป็นพิเศษ), 25 กรกฎาคม 2540: พุทธชาติ 65/1.

⁴⁸⁰ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26 (เป็นพิเศษ), 25 กรกฎาคม 2540: จีรภา 66/1.

ไม่ต้องเอามาทดลองใช้ในประเทศไทย เราก็คงจะต้องเอามา เหมือนกับที่เราไปเอารถไฟเขามา เหมือนกับที่เราไปใส่ลูทเขาอยู่ในเวลานี้ครับ...”⁴⁸¹

มิเพียงเท่านั้น บวรศักดิ์ยังชี้แจงเรื่องความเป็นมาและเหตุผลของ สังคมไทยที่มีการให้ข้อเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีในญัตติอภิปรายฯ ว่าไม่ต้องการจะเห็นภาพของการเล่น ใต้โต๊ะ ปิดหูปิดตาประชาชนไม่ให้เห็น

“...ท้ายที่สุดครับท่านประธานครับ การให้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรี คนใหม่มาด้วย ก็เพราะเหตุว่าการไม่ไว้วางใจมี 2 แบบ แบบหนึ่งคือขอให้ล้มรัฐบาลเก่า เสียก่อน แล้วจะตั้งรัฐบาลใหม่ได้หรือไม่ฉันไม่รู้แล้ว ไปตายเอาดาบหน้า ซึ่งก่อให้เกิดผลสำคัญทาง การเมืองประการหนึ่งก็คือพรรคที่เป็นรัฐบาลผสมอยู่แอบไปเจราจาลับ ๆ กับพรรคฝ่ายค้าน หนุนพรรคฝ่ายค้านให้ยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ แล้วบอกพรรคฝ่ายค้านว่า ข้าพเจ้าจะเข้าไป ร่วมกับท่านยกมือสวนกับรัฐบาล ถอนนายกรัฐมนตรีคนนี้ออกเสีย คนที่ตัวอยู่ร่วมเป็นรัฐบาลแล้วข้าพเจ้า จะเป็นนายฯ เอง หรือยอมให้ท่านเป็น การบ่มเพาะข้อตกลงทางการเมืองลับๆ ท่านองนี้ครับ ที่ทำให้ ระบบการเมืองไทยยุ่งเหยิงพอสมควรในอดีต ต่อไปนี้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ใครจะไม่ไว้วางใจต้อง จริงใจครับ ต้องมีการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่มาเลย เช่นเสนอผู้นำฝ่ายค้าน หรือถ้าจะไปเอาคน ที่อยู่พรรคร่วมรัฐบาลมาก็ต้องมาเบิกตัวกันตรงนี้ครับ ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายค้านกับรัฐบาล เป็นเรื่องธรรมดา แต่ความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลกับพรรคร่วมรัฐบาลแล้วเล่นกันใต้โต๊ะ จะได้ขึ้นมาบนโต๊ะ ประชาชนจะเห็นและทุกคนจะเห็น...”⁴⁸²

ผู้เขียนเข้าใจว่าการให้เหตุผลของบวรศักดิ์ในการนำบทบัญญัติว่า ให้มีการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีในการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนี้เป็นการแก้ไขปัญหา ที่เป็นอยู่ในการเมืองไทย ซึ่งอาจจะไม่ตรงกับเหตุผลที่ใช้กันในต่างประเทศเท่าใดนัก เพราะเหตุว่า การเสนอชื่อบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทนมีขึ้นเพื่อเป็นการแก้ปัญหาฝ่ายบริหาร เกิดความอ่อนแอ เพราะในยุโรปก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ไม่มีพรรคการเมืองไทยได้ที่นั่งข้างมาก ในสภาแบบเด็ดขาด ทำให้ต้องนำพรรคอื่นเข้ามาร่วมในการจัดตั้งรัฐบาล ด้วยเหตุที่รัฐบาลประกอบ ไปด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค ในกรณีที่ผลประโยชน์ไม่ตรงกันจะก่อให้เกิดความขัดแย้งกัน

⁴⁸¹ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26 (เป็นพิเศษ), 25 กรกฎาคม 2540: วิชา 68/1.

⁴⁸² รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26 (เป็นพิเศษ), 25 กรกฎาคม 2540: วิชา 68/2 - อาริรัตน์ 69/1.

ประกอบกับสภาที่อาศัยโอกาสในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ทำให้ฝ่ายบริหารเกิดความอ่อนแอ พอร์ัฐบาลล้มก็ทำให้เกิดปัญหาใหม่ขึ้นเกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐบาล เช่น ไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากได้ ท้ายที่สุดจึงนำระบบเสนอชื่อบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทนเข้ามาใช้ โดยการลงมติของสมาชิกสภาเพียงครั้งเดียวเป็นการตัดสินใจ 2 เรื่อง ในคราวเดียวกัน คือ ต้องการล้มรัฐบาลพร้อมกับต้องการได้นายกรัฐมนตรีคนใหม่ตามที่เสนอในญัตติหรือไม่ ด้วยเหตุนี้ จึงเรียกการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในกรณีเช่นนี้ว่าการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจแบบสร้างสรรค์ (constructive vote of no confidence)

(3.3) ข้อจำกัดของการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

1) สมาชิกสภาจะลงมติในวันเดียวกันกับวันที่มีการอภิปรายไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกไปไตร่ตรองให้ถี่ถ้วนเสียก่อน ดังที่ประธานคณะอนุกรรมการเพื่อการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ (2475) ได้แถลงไว้ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรว่า “การที่รอไว้ให้ลงมติด่วนหลังไม่ใช้ในวันเดียวกันกับวันเสนอญัตติ ก็เพราะเหตุว่าเวลาเสนอญัตติ มีการโต้แย้งอย่างหน้าดำหน้าแดง ควรทิ้งระยะเวลาให้ชั่งน้ำหนักให้ถี่ถ้วน แล้วเมื่อสภาไม่ไว้วางใจก็ลงมติในวันต่อไป กรรมการราษฎร (คณะรัฐมนตรี-ผู้เขียน) ต้องออกหมดทั้งคณะ เพราะฉะนั้นก่อนตกลงใจ จึงมีว่าให้เวลาไตร่ตรองสัก 1 คืน”⁴⁸³ มิเพียงเท่านั้น หยุต แสงอุทัย ได้อธิบายถึงเหตุผลของการที่รัฐธรรมนูญห้ามมิให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจในวันเดียวกันกับวันที่อภิปรายสิ้นสุด ดังนี้⁴⁸⁴

1) เพื่อป้องกันมิให้มีการลงมติช่วงชิง (snap vote) คือ ขอให้ลงมติไม่ไว้วางใจในเมื่อสมาชิกฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลประชุมกันอยู่มีจำนวนน้อย

2) เพื่อป้องกันมิให้มีการลงมติในขณะที่สมาชิกมีอาการมึน อ่อนแรงในขณะที่การอภิปรายเพิ่งจะสิ้นสุดลงมาแล้วสด ๆ

3) ถ้าให้ลงมติในวันที่การอภิปรายสิ้นสุด สมาชิกจะไม่มีโอกาสตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือทบทวนความคิดเห็นที่อภิปรายว่าความถูกต้องเป็นอย่างไร

4) การลงมติในวันที่การอภิปรายสิ้นสุดทำให้สมาชิกไม่มีโอกาสตรวจสอบสาธารณะมติ (public opinion) ว่ามีความคิดเห็นเกี่ยวกับรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะอย่างไร

⁴⁸³ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 38/2475 (26 พฤศจิกายน 2475): 496.

⁴⁸⁴ หยุต แสงอุทัย, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 306, น. 94-95.

4.5.1.2 การถอดถอนนายกรัฐมนตรีโดยวุฒิสภา

อำนาจของวุฒิสภาในการถอดถอนนายกรัฐมนตรีนี้ เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญ 2550 เป็นครั้งแรก โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้นำเอาหลักการ impeachment มาใช้ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจวุฒิสภาว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี...ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้น ออกจากตำแหน่งได้”⁴⁸⁵ แต่ตลอดระยะเวลาของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ 2550 นั้น วุฒิสภาไม่เคยมีการถอดถอนนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้สำเร็จ

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาได้มีการถอดถอนอดีตนายกรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 6 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว 2557⁴⁸⁶ ประกอบมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต 2542⁴⁸⁷ กรณีปล่อยปละละเลยและไม่ยับยั้งความเสียหายจากโครงการรับจำนำข้าว ผลปรากฏว่านางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ถอดถอนด้วยคะแนน

⁴⁸⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270 วรรคหนึ่ง

⁴⁸⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

มาตรา 6 ๓๑๓ ๓๑๓

ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา

⁴⁸⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

มาตรา 64 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเสียงข้างมากว่าข้อกล่าวหาที่มาจากการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งมีมูล และได้รายงานไปยังประธานวุฒิสภาตามมาตรา 56 (1) แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณามีมติโดยเร็ว

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานให้นอกสมัยประชุม ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบ เพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าว และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

190 คะแนน ซึ่งเป็นคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงถือว่าสภานิติบัญญัติมีมติถอดถอนนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ออกจากตำแหน่ง⁴⁸⁸ ซึ่งในกรณีการถอดถอนนี้มีปัญหาในทางหลักการตามมา มากมาย⁴⁸⁹

แต่เฉพาะเรื่องการถอดถอนที่มีในรัฐธรรมนูญ 2550 นี้มีข้อพิจารณาว่า การให้วุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองที่มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยน้อย และไม่มีจุดเชื่อมโยงไปหาประชาชนมาทำหน้าที่ในการถอดถอนนายกรัฐมนตรีซึ่งมาจากสภาผู้แทนราษฎร ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นนี้ มีความไม่เหมาะสมในทางประชาธิปไตย เพราะยิ่งวุฒิสภา มีอำนาจมากเท่าใด วุฒิสภาก็จะต้องมีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยคือมีความยึดโยงกับ ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมากเท่านั้น

4.5.1.3 กรณีอื่น ๆ

กรณีอื่นเช่นว่านี้เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายของคณะรัฐมนตรี แม้รัฐธรรมนูญจะไม่ได้บัญญัติว่าคณะรัฐมนตรีจะต้องออกจากตำแหน่ง แต่คณะรัฐมนตรีต้องแสดงความรับผิดชอบในทางการเมือง กรณีเช่นนี้เราเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมือง ธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองได้แก่การลาทางการเมือง และระเบียบวิธีปฏิบัติทั้งหลาย⁴⁹⁰ มีข้อสังเกตว่า ความรับผิดชอบทางการเมืองในกรณีอื่น ๆ นี้โดยส่วนใหญ่มักจะเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับ กฎหมาย เพราะกฎหมายเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งในการบริหารราชการแผ่นดิน หากเกิด เหตุการณ์ที่มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายขึ้นแล้ว อาจจะนำมาซึ่งความหมายโดยนัยว่าสภาไม่ให้ความไว้วางใจให้คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1) เมื่อสภาไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ที่คณะรัฐมนตรี เสนอต่อสภา พระราชบัญญัติงบประมาณฯ ถือว่าเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญ เพราะการบริหาร ราชการแผ่นดินจำเป็นที่จะต้องอาศัยงบประมาณในการบริหารจัดการ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้

⁴⁸⁸ บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 7/2558, 23 มกราคม 2558: 2.

⁴⁸⁹ ดู จริญญา โฆษณานันท์, “การก่อสร้างอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดย สนช.ได้อำนาจรัฐประหาร,” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2563, จาก <https://prachatai.com/journal/2015/03/58335>.

⁴⁹⁰ วิษณุ เครืองาม, สังคมการเมืองสำหรับนักกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520), น. 31.

คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมว่าจะจัดสรรงบประมาณอย่างไร มีโครงการที่จะต้องดำเนินการตามงบประมาณอย่างไรบ้าง ฯลฯ จากนั้นคณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอร่างกฎหมายงบประมาณฯ เข้าสู่การพิจารณาของสภาและให้สภาเป็นผู้อนุมัติ เมื่อสภาไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ จึงหมายความว่าสภาไม่ให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินผ่านกฎหมายงบประมาณนั้น

ในประวัติศาสตร์การเมืองไทยไม่ปรากฏว่ามีคณะรัฐมนตรีชุดใดลาออกจากตำแหน่งจากกรณีที่สภาไม่อนุมัติงบประมาณ เพราะในทางปฏิบัติหากสภาไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ที่คณะรัฐมนตรีเสนอมา สภาจะแนะนำให้คณะรัฐมนตรีไปแก้ไขรายงานงบประมาณนั้น และประกอบกับคณะรัฐมนตรีมาจากเสียงข้างมากในสภา จึงยากที่กฎหมายงบประมาณจะไม่ผ่านการพิจารณาของสภา

2) เมื่อสภาไม่อนุมัติกฎหมายสำคัญที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภา กฎหมายถือว่ามีความสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะในบางกรณีการจะดำเนินการตามความต้องการของรัฐบาลได้หรือการดำเนินการในนโยบายใด ๆ ต้องอาศัยกฎหมายเป็นตัวขับเคลื่อน หากสภาไม่อนุมัติกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอ จึงหมายความว่าสภาไม่ยินยอมให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการในเรื่องนั้น และหากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าตนจำเป็นต้องดำเนินการในเรื่องนั้นให้ได้ และสภาไม่ให้ความเห็นชอบ คณะรัฐมนตรีจะต้องแสดงความรับผิดชอบต่อสภาโดยการยุบสภาหรือไม่ก็ลาออก

ในประวัติศาสตร์การเมืองไทยปรากฏกรณีที่คณะรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่งเมื่อกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอนั้นไม่ผ่านการพิจารณาของสภาดังนี้

- ในสมัยที่จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี จอมพล ป. ได้ตราพระราชกำหนดราชการบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ พ.ศ. 2487⁴⁹¹ และพระราชกำหนดจัดสร้าง

⁴⁹¹ พระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ พุทธศักราช 2487, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 61 ตอนที่ 33 (30 พฤษภาคม 2487): 512 - 514.

สาระสำคัญของพระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ พ.ศ. 2487 คือ ให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจังหวัดเพชรบูรณ์ โดยเรียกคณะกรรมการจังหวัดเพชรบูรณ์ว่า คณะกรรมการนครบาลเพชรบูรณ์ ซึ่งประกอบไปด้วยข้าหลวงนครบาลเพชรบูรณ์สังกัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นประธานโดยตำแหน่ง รองข้าหลวงนครบาล ผู้บังคับการตำรวจนครบาลเพชรบูรณ์ ปลัดนครบาล ผู้บังคับการตำรวจนครบาลเพชรบูรณ์ ปลัดนครบาล อัยการจังหวัดประจำ

พุทธบุรีมณฑล พ.ศ. 2487⁴⁹² โดยพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นพระราชกำหนดที่ตราขึ้นในระหว่างปิดสมัยประชุมสภาผู้แทนราษฎร จากนั้นมีการเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยสามัญซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติโอนมัติพระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ พ.ศ. 2487 พ.ศ. 2487⁴⁹³ และมีมติไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติโอนมัติพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบุรีมณฑล พ.ศ. 2487 พ.ศ. 2487⁴⁹⁴

จากนั้น จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี มีหนังสือที่ ร. 4748/2487 ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2487 เรื่อง กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งถึงคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยในย่อหน้าสุดท้ายมีว่า

“ในการที่สภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติโอนมัติพระราชกำหนด 2 ฉบับดังกล่าวแล้ว ย่อมแสดงให้เห็นโดยเด่นชัดว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนมากไม่เห็นชอบด้วยในนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน ในเรื่องซึ่งรัฐบาลเห็นว่าเป็นสิ่งสำคัญอันสมควรจะได้รับจัดทำเพื่อความปลอดภัย และเพื่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะที่บ้านเมืองอยู่ในภาวะสงครามอันคับขันนี้ ทั้งนี้เป็นการแสดงความไม่ไว้วางใจใน

นครบาลเพชรบูรณ์ กับหัวหน้าส่วนราชการบริหารฝ่ายพลเรือนส่วนอื่น ตามที่เจ้ากระทรวงจะได้แต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่ประจำนครบาลเพชรบูรณ์

⁴⁹² พระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบุรีมณฑล พุทธศักราช 2487, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 61 ตอนที่ 34 (5 มิถุนายน 2487): 538 - 541.

สาระสำคัญของพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบุรีมณฑลฯ คือ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นมีอำนาจและหน้าที่จัดสร้างพุทธบุรีมณฑลและปฏิบัติการอื่น ๆ ตามพระราชกำหนด นอกจากนี้ ยังบัญญัติให้อสังหาริมทรัพย์ในท้องที่จังหวัดสระบุรี และจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนเพื่อจัดสร้างพุทธบุรีมณฑลและให้กรรมสิทธิ์ตกเป็นของรัฐทันที เป็นต้น

⁴⁹³ พระราชบัญญัติไม่อนุมัติพระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ พุทธศักราช 2487 พุทธศักราช 2487, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 61 ตอนที่ 56 (10 กันยายน 2487): 782-783.

⁴⁹⁴ พระราชบัญญัติไม่อนุมัติพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบุรีมณฑล พุทธศักราช 2487 พุทธศักราช 2487, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 61 ตอนที่ 56 (10 กันยายน 2487): 786-787.

คณะรัฐมนตรีซึ่งมีฉันทเป็นนายกรัฐมนตรีอยู่ ฉะนั้นเพื่อให้การได้เป็นไปตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉันทและรัฐมนตรีทั้งคณะจึงขอกราบบังคมลาออกจากตำแหน่ง ตั้งแต่วันนี้เป็นต้นไป”⁴⁹⁵

คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยพระวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา และนายปรีดี พนมยงค์ มีหนังสือตอบกลับจอมพล ป. พิบูลสงคราม ลงวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2487 จากกรณีการขอลาออกจากตำแหน่งดังย่อหน้าสุดท้ายว่า

“ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้พิจารณาพร้อมกันเห็นว่า ท่านและคณะรัฐมนตรีทุกท่านได้บริหารราชการแผ่นดินในยามที่บ้านเมืองตกอยู่ในสถานการณ์คับขันและสำคัญอันเนื่องจากสงครามครั้งนี้มาด้วยความเข้มแข็งฝ่าฟันอุปสรรคนานาประการด้วยความลำบากเป็นอย่างดียิ่ง นับว่าเป็นผู้ที่ได้ทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติเป็นอันมาก เมื่อเกิดมามีความจำเป็นด้วยเหตุผลดังที่ได้เสนอมา และเพื่อให้เป็นไปตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญ คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็จำใจต้องอนุมัติให้ไปทำตามความประสงค์ ฉะนั้นอนุญาตให้ท่านและคณะรัฐมนตรีของท่านลาออกจากตำแหน่งได้ตามปรารถนา”⁴⁹⁶

3) เมื่อสภานุมัติกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีไม่เห็นชอบ ในเรื่องนี้เคยเกิดขึ้นใน ปี 2489 ในสมัยที่นายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยวันที่ 14 มีนาคม 2489 นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานีกับคณะได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองค่าใช้จ่ายของประชาชนในภาวะคับขันต่อสภา โดยมีเหตุผลว่า เนื่องแต่ปรากฏว่าค่าใช้จ่ายในการครองชีพของประชาชนในขณะนี้ได้ทวีสูงยิ่งขึ้นเป็นการเดือดร้อนแก่ผู้ยากจน และผู้มีรายได้อยู่ในวงจำกัด เช่น ชาวนา กรรมกร และข้าราชการ เป็นต้น ทั้งนี้เพราะผู้ขาย ผู้จำหน่ายหรือผู้ได้รับประโยชน์ต่าง ๆ ได้เรียกร้องตามใจชอบ ทั้งฉวยโอกาสแสวงหากำไรหรือรายได้พิเศษ โดยมีได้เหลือวเลถึงความเดือดร้อนของประชาชนผู้ร่วมบ้านเมืองในส่วนรวม อันจะก่อความสงบเรียบร้อยศีลธรรมอันดีและสันติสุขของประชาชน กฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนี้ก็ใช้บังคับไม่ได้ผล ทั้งมิได้เป็นที่ห่วงเกรงแก่ผู้มีนิสัยชั่ว มีจลาจลและแอบอิงอาศัยอำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ฉะนั้น จึงเป็นการสมควรที่จะตรากฎหมายนี้ขึ้นเพื่อคุ้มครอง

⁴⁹⁵ ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมาย และเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), น. 345-346.

⁴⁹⁶ เพ็ญอ้าง, น. 347.

ประชาชนให้มีการครองชีพอยู่ด้วยดี⁴⁹⁷ ท้ายที่สุดสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัตินี้ด้วยคะแนนเสียง 65 ต่อ 63⁴⁹⁸ ซึ่งนับว่ารัฐบาลแพ้มติต่อสภาผู้แทนราษฎร ต่อมานายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่ง ตามหนังสือลงวันที่ 18 มีนาคม 2489

“ขอเดชะฝ่าละอองธุลีพระบาทปกเกล้าปกกระหม่อม ตามที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งข้าพระพุทธเจ้าเป็นนายกรัฐมนตรี และได้โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งรัฐมนตรีนั้น ข้าพระพุทธเจ้าพร้อมทั้งคณะรัฐมนตรีได้พยายามที่จะบริหารราชการสนองพระเดชพระคุณโดยเต็มความสามารถ ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรบัดนี้ สภาฯ ได้พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองค่าใช้จ่ายของประชาชนในภาวะคับขัน พ.ศ. 2489 ซึ่งสมาชิกเป็นผู้เสนอ ข้าพระพุทธเจ้าได้แถลงต่อสภาฯ ให้ทราบแล้วว่า รัฐบาลไม่สามารถจะปฏิบัติตามร่างพระราชบัญญัตินั้นได้และยังได้แถลงต่อไปด้วยว่า การปฏิบัติเช่นนั้นแทนที่จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชน กลับจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนทั่วไป โดยไม่ได้รับผลตอบแทนตามความมุ่งหมายของผู้เสนอ แต่สภาฯ ได้ลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัตินี้โดยคะแนนเสียง 65 ต่อ 63 เมื่อเป็นดังนี้ คณะรัฐมนตรีจึงไม่สามารถที่จะบริหารราชการต่อไปได้ ข้าพระพุทธเจ้าพร้อมด้วยรัฐมนตรีทั้งคณะ ขอพระราชทานกราบบังคมทูลลาออกจากหน้าตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป...”⁴⁹⁹

จากนั้นสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลมีพระราชหัตถเลขาถึงนายควง อภัยวงศ์ ว่าทรงรับทราบและมีพระราชานุญาตให้ลาออกจากตำแหน่งได้ จากนั้นพระองค์มีพระราชหัตถเลขาถึงพระยามานวราชเสวี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ทรงแจ้งถึงการพระราชทานพระราชานุญาตให้ลาออกจากตำแหน่งและให้ดำเนินการหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามวิถีทางรัฐธรรมนูญต่อไป⁵⁰⁰

⁴⁹⁷ บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองค่าใช้จ่ายของประชาชนในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2489 ใน รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 4 ครั้งที่ 13/2489, สมัยสามัญ, 14 มีนาคม 2489: 20.

⁴⁹⁸ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 4 ครั้งที่ 14/2489, สมัยสามัญ, 18 มีนาคม 2489: 32.

⁴⁹⁹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 4 ครั้งที่ 15/2489, สมัยสามัญ, 21 มีนาคม 2489: 3.

⁵⁰⁰ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 4 ครั้งที่ 15/2489, สมัยสามัญ, 21 มีนาคม 2489: 4 - 5.

4) เมื่อสภาไม่ให้ความเห็นชอบสนธิสัญญา ในกรณีนี้เกิดขึ้นในสมัยพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี โดยรัฐบาลได้ลงนามในสัญญาจำกัดอย่างไว้กับนานาประเทศเพื่อความมุ่งหมายให้กับผู้ทำสวนยางได้รับประโยชน์และให้ยางมีราคาดีขึ้น และได้เสนอสัญญาดังกล่าวเพื่อขอความเห็นชอบจากสภา สภาผู้แทนราษฎรมีการประชุมกันในวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2477 ซึ่งในการประชุมเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดที่มีสวนยางได้ชี้แจงทางได้ทางเสียในข้อสัญญาตามที่รัฐบาลได้ไปตกลงมา ซึ่งการพิจารณาในวันดังกล่าวไม่แล้วเสร็จ ทำให้ที่ประชุมต้องพิจารณาล่วงเลยไปถึงวันที่ 13 กันยายน ที่ประชุมเห็นว่า การให้สัตยาบันสัญญานี้จะทำให้ราษฎรของประเทศสยามที่มีอาชีพในการทำสวนยางถูกผูกมัดเสียเปรียบเป็นอันมาก⁵⁰¹ จึงลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับสนธิสัญญาที่รัฐบาลทำไป ด้วยคะแนน 73 ต่อ 25 ทันทที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบกับสนธิสัญญาทำให้พระยาพหลพลพยุหเสนาแถลงลาออกจากสภาผู้แทนราษฎร

“เมื่อสภาฯ นี้ไม่รับรองความตกลงซึ่งรัฐบาลได้ไปลงนามไว้แล้ว เพราะฉะนั้นข้าพเจ้าในนามของรัฐบาลขอเรียนต่อท่านในที่ประชุมนี้ว่า รัฐบาลจะกราบถวายบังคมลาออกตามระบอบแห่งรัฐธรรมนูญ จึงขอเรียนให้สภาผู้แทนราษฎรทราบไว้ด้วย”⁵⁰²

5) เมื่อรัฐบาลไม่สามารถตอบกระทู้ถามได้ชัดเจน เรื่องนี้เกิดขึ้นในสมัยที่พระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี โดยในวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ.2480 นายเลียง ไชยกาลได้ตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรี ในเรื่องที่มีการขายที่ดินของกรมพระคลังข้างที่ให้แก่บุคคลรัฐบาลในราคาที่ต่ำมาก และการซื้อขายก็ทำกันเงียบ ๆ แต่รวดเร็ว จนทำให้เกิดความสงสัย ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้ตอบกระทู้ถามโดยไม่ชัดเจน ซึ่งในคืนวันดังกล่าวนั่นเอง พระยาพหลพลพยุหเสนาได้ลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งทำให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งไป แต่ถึงอย่างไรผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า การตอบกระทู้ถามของนายกรัฐมนตรีที่ไม่ชัดเจนหรือตอบไม่ตรงคำถามไม่ได้เป็นการบังคับว่านายกรัฐมนตรีจะต้องออกจากตำแหน่งเสมอไป แต่หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องที่ตนตอบได้ไม่กระจ่างอาจจะนำมาซึ่งการไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภา นายกรัฐมนตรีก็สามารถชิงลาออกตัดหน้าได้

⁵⁰¹ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475-2517), (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. ชุมชุมช่าง, 2517), น. 146.

⁵⁰² รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 1 ครั้งที่ 22/2477, สมัยวิสามัญ, 13 กันยายน 2477: 1715-1716.

4.5.2 ความรับผิดชอบของรัฐมนตรี

รัฐมนตรีแต่ละคนต้องรับผิดชอบต่อสภาในกิจการทั้งหลายของกระทรวงที่ตนว่าการ หรือช่วยอยู่ เราเรียกความรับผิดชอบนี้ว่า “ความรับผิดชอบเฉพาะตัว” (individual responsibility) ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 3 กรณีได้ดังนี้

4.5.2.1 สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจ

ในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับ ถ้ามีกรณีใดที่ทำให้การยื่นญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแล้ว ย่อมมีการบัญญัติให้มีการยื่นญัตติอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีด้วย ซึ่งจะต้องเป็นไปตามข้อกำหนดที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งเราสามารถจำแนกข้อกำหนดของการยื่นญัตติอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีโดยสภาผู้แทนราษฎรออกเป็น 2 กลุ่มได้ดังนี้

1) ข้อกำหนดเดียวกันกับข้อกำหนดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ปรากฏในรัฐธรรมนูญ 2475 (ไม่ได้มีการบัญญัติไว้ชัดเจนว่าต้องใช้จำนวนเท่าใด) รัฐธรรมนูญ 2489 (สมาชิกรับรองไม่ต่ำกว่ายี่สิบสี่คน)⁵⁰³ รัฐธรรมนูญ 2492 (ไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสาม)⁵⁰⁴ รัฐธรรมนูญ 2475 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2495 (ไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสาม)⁵⁰⁵ รัฐธรรมนูญ 2511 (ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า)⁵⁰⁶ รัฐธรรมนูญ 2517 (ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า)⁵⁰⁷ รัฐธรรมนูญ 2521 (ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า)⁵⁰⁸ รัฐธรรมนูญ 2534 (ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า)⁵⁰⁹ และรัฐธรรมนูญ 2534 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2538 (ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า)⁵¹⁰

⁵⁰³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 34

⁵⁰⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 131

⁵⁰⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 76

⁵⁰⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 128 วรรคหนึ่ง

⁵⁰⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 159 วรรคหนึ่ง

⁵⁰⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 137 วรรคหนึ่ง

⁵⁰⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 150 วรรคหนึ่ง

⁵¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 156 วรรคหนึ่ง

2) ข้อกำหนดการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีโดยเฉพาะ มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 โดยรัฐธรรมนูญ 2540 ได้กำหนดเอาไว้ว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล”⁵¹¹ ซึ่งการเข้าชื่อเสนอญัตติที่มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 นี้มีความแตกต่างจากการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี เนื่องจากต้องมีจำนวนที่เข้าชื่อเสนอญัตติไม่น้อยกว่า 2 ใน 5⁵¹² ในขณะที่รัฐธรรมนูญ 2550 นั้นกำหนดเอาไว้ว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในหกของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล”⁵¹³ ในขณะที่เข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีต้องใช้คะแนนมากถึงหนึ่งในห้า⁵¹⁴ ซึ่งเห็นได้ว่าการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีนั้นสามารถทำได้ง่ายยิ่งกว่าการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

ในกรณีเช่นนี้ถ้าสภาลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีผู้ใดแล้ว รัฐมนตรีผู้นั้นจะต้องออกจากตำแหน่งไป ซึ่งกรณีเช่นนี้เป็นกรณีที่มิบบัญญัติโดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญ

4.5.2.2 วุฒิสภาถอดถอน

มีบัญญัติครั้งเดียวในรัฐธรรมนูญ 2550 โดยมีการบัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่ง...รัฐมนตรี...ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้”⁵¹⁵ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของวุฒิสภาในการถอดถอนรัฐมนตรี

⁵¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2540 มาตรา 186 วรรคหนึ่ง

⁵¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2540 มาตรา 185 วรรคหนึ่ง

⁵¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2550 มาตรา 159 วรรคหนึ่ง

⁵¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2550 มาตรา 158 วรรคหนึ่ง

⁵¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270 วรรคหนึ่ง

4.5.2.3 กรณีอื่น ๆ

แม้รัฐธรรมนูญจะไม่ได้บัญญัติเอาไว้โดยเฉพาะ แต่รัฐมนตรีต้องออกจากตำแหน่ง เช่น กรณีที่สมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ในขณะนั้นเกิดกรณี สปก. 4-01 ที่มีนายสุเทพ เทือกสุบรรณ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบกำกับดูแลเรื่องการปฏิรูปที่ดิน ได้เป็นประธานในพิธีมอบเอกสารสิทธิ์ สปก. 4-01 ให้กับราษฎรในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต แต่มีคนในตระกูลเศรษฐีมีชื่อเสียงของจังหวัดภูเก็ตรวมอยู่ด้วย นำมาสู่การวิพากษ์วิจารณ์กัน เป็นเหตุให้ฝ่ายค้านเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ เมื่อรัฐบาลตอบคำถามของฝ่ายค้านไม่ได้ จึงส่งผลให้นายสุเทพ ต้องลาออกจากการเป็นรัฐมนตรี

4.6 บทสรุประบบรัฐสภาของไทยก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ในบทนี้เราจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับได้กำหนดการจัดโครงสร้างสถาบันทางการเมืองในระบบรัฐสภาไว้มากมายหลายอย่าง ซึ่งขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ และบริบทในทางการเมืองในขณะนั้นด้วย ดังที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์ไปพร้อมกันด้วยแล้วในข้างต้นที่ผ่านมา แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ในการออกแบบรัฐธรรมนูญของผู้ร่างรัฐธรรมนูญไทยนั้น ปฏิเสธไม่ได้ว่าอิทธิพลของต่างประเทศส่งผลต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลไกที่ถ่วงดุลกันระหว่างคณะรัฐมนตรีและสภา ไม่ว่าจะเป็นการลงมติไม่ไว้วางใจ หรือการยุบสภา ที่มีรายละเอียดในความเหมาะสมแตกต่างกัน แต่ครั้งเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ หรือเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับสถาบันพระมหากษัตริย์ กลับปรากฏลักษณะเฉพาะออกมาที่ไม่เหมือนกับหลักการที่เป็นอยู่ในทางสากล

บทที่ 5

ระบบรัฐสภาของไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (2560)

5.1 ข้อความเบื้องต้น

ทันทีที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. นำโดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก ได้กระทำการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครอง เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 โดยอ้างว่าเกิดสถานการณ์ความรุนแรงในกรุงเทพมหานคร เขตปริมณฑล และพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศหลายพื้นที่ เป็นผลให้ประชาชนผู้บริสุทธิ์เสียชีวิต ได้รับบาดเจ็บและเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินอย่างต่อเนื่อง และเหตุการณ์ดังกล่าวมีแนวโน้มขยายตัว จนอาจเกิดเหตุการณ์ร้ายแรงที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนโดยรวม¹ จากนั้นจึงมีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคำสั่งหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติตามมาหลายฉบับ

ควรบันทึกไว้ด้วยว่า ภายหลังจากการรัฐประหารเพียง 2 วัน คือวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ได้มีพระบรมราชโองการประกาศแต่งตั้งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ² ซึ่งถือเป็นการแต่งตั้งย้อนหลังไปถึงวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 และผู้เขียนเห็นว่าพระบรมราชโองการฉบับนี้เป็นการรับรองการรัฐประหารโดยประมุขของรัฐและทำให้การรัฐประหารถูกยอมรับอย่างเป็นทางการ

หนึ่งในประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่สำคัญคือ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 5/2557 เรื่อง การสิ้นสุดชั่วคราวของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผลจากประกาศฉบับนี้ทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลงชั่วคราว เว้นหมวด 2 พระมหากษัตริย์ ทำให้คณะรัฐมนตรีรักษาการสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนวุฒิสภายังคงปฏิบัติหน้าที่ตามจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มีอยู่ ณ วันที่ประกาศฉบับนี้มีผลบังคับใช้ ส่วนศาลทั้งหลายคงมีอำนาจดำเนินการพิจารณาและพิพากษาอรรถคดีตามบทกฎหมายและประกาศคณะรักษา

¹ ดู ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 1/2557 เรื่อง การควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนพิเศษ 83 ง (26 พฤษภาคม 2557): 1-2.

² พระบรมราชโองการ ประกาศ แต่งตั้งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนพิเศษ 82 ง (26 พฤษภาคม 2557): 1.

ความสงบแห่งชาติ และองค์กระอิสระและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป³ จึงทำให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติบริหารราชการแผ่นดินโดยปราศจากรัฐธรรมนูญ

ถัดจากนั้นมาอีก 2 เดือน คือวันที่ 22 กรกฎาคม 2557 เวลา 16.52 น. พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ 9 เสด็จออก ณ พระตำหนักเปี่ยมสุข วังไกลกังวล อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พระราชทานพระบรมราชวโรกาสให้พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทรับพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ที่ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว⁴ ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ⁵ เมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยแล้วให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้น⁶ ผลปรากฏว่าคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญที่มีนายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานคณะกรรมการ⁷ ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากสภาปฏิรูปแห่งชาติแต่อย่างใด เนื่องจากสภาปฏิรูปแห่งชาติมีผู้เห็นชอบ 105 คะแนน ไม่เห็นชอบ 135 คะแนน กดออกเสียง 7 คะแนน⁸ เพราะฉะนั้นร่างรัฐธรรมนูญที่ได้ร่างขึ้นมานั้นจึงเป็นอันตกไป ในแง่นี้จึงอาจกล่าวได้ว่า นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ร่างรัฐธรรมนูญนี้เป็นร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีกระบวนการจัดทำเป็นทางการและเสร็จสิ้น แต่ไม่มีโอกาสได้ถูกใช้ในทางความเป็นจริง

³ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 5/2557 เรื่อง การสิ้นสุดชั่วคราวของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 131 ตอนพิเศษ 84 ง (26 พฤษภาคม 2557): 4.

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 131 ตอนที่ 55 ก (22 กรกฎาคม 2557): 1-17.

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 32

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 37

⁷ ประกาศสภาปฏิรูปแห่งชาติ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 131 ตอนพิเศษ 222 ง (4 พฤศจิกายน 2557): 1-2.

⁸ รายงานการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ, ครั้งที่ 67/2558 เป็นพิเศษ, 6 กันยายน 2558: 41.

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ก่อนหน้านั้นคือวันที่ 15 กรกฎาคม 2558 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 โดยรองรับกรณีที่ว่ารัฐธรรมนูญไม่ผ่านการให้ความเห็นชอบจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ⁹ โดยให้มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้น¹⁰ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญนี้มีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน และมีกรรมการอีก 20 คน¹¹ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้ได้ใช้เวลาในการร่างในช่วงระยะเวลาหนึ่งแล้วนำร่างรัฐธรรมนูญออกให้ประชาชนลงประชามติ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดให้วันที่ 7 สิงหาคม 2559 เป็นวันออกเสียงประชามติ¹²

ผลจากการลงประชามติจากการลงประชามติปรากฏว่า ผู้มาใช้สิทธิออกเสียงลงประชามติ 29,740,677 คน เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญ 16,820,402 คน และไม่เห็นชอบ 10,598,037 คน¹³ จึงถือว่าประชาชนส่วนใหญ่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้

ควรบันทึกไว้ด้วยว่า ในขณะที่การรณรงค์รับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญนี้ ประชาชนไม่มีทางเลือก พร้อมกับได้มีการขัดขวางและดำเนินคดีแก่ผู้ที่รณรงค์ไม่รับร่างรัฐธรรมนูญกันอย่างหลากหลาย เช่นนี้ แม้ในทางรูปแบบอาจมีการออกเสียงประชามติ แต่ในทางเนื้อหาถือว่าขาดความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย¹⁴

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 132 ตอนที่ 64 ก (15 กรกฎาคม 2558): 1-7.

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 มาตรา 39/1

¹¹ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 132 ตอนพิเศษ 239 ง (5 ตุลาคม 2558): 1-2.

¹² ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กำหนดวันออกเสียงประชามติ, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 133 ตอนที่ 32 ก (20 เมษายน 2559): 11.

¹³ ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง ผลการออกเสียง, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 133 ตอนที่ 69 ก (11 สิงหาคม 2559): 11.

¹⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: อานกฤษฎา, 2564), น. 342.

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านการออกเสียงประชามติ ได้มีการนำขึ้นทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธย หลังจากนั้นในวันที่ 9 มกราคม 2560 3 องค์มนตรีประกอบไปด้วย พลเอกไพบูลย์ คุ้มฉายา พลเอกดาว์พงษ์ รัตนสุวรรณ และนายวิรัช ชินวินิจกุล เข้าพบ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในขณะนั้น เพื่ออัญเชิญพระราชกระแส พร้อมกับสำนักกราชเลขาธิการทำเรื่องมาถึงรัฐบาลให้มีประเด็นที่จะต้องแก้ไขในหมวดพระมหากษัตริย์ 3-4 รายการในร่างรัฐธรรมนูญฉบับผ่านประชามติที่จะต้องแก้ไขโดยเป็นเรื่องเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์¹⁵ จากนั้นมีการยกร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผลปรากฏว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม¹⁶ และต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญลงในราชกิจจานุเบกษา¹⁷ โดยปราศจากการให้ประชาชนออกเสียงประชามติอีกครั้งหนึ่ง

เมื่อทุกอย่างเสร็จสิ้นแล้ว ได้มีพระราชพิธีพระราชทานรัฐธรรมนูญในวันพฤหัสบดีที่ 6 เมษายน 2560¹⁸ และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการในเวลาต่อมา¹⁹ ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า “รัฐธรรมนูญ 2560”

รัฐธรรมนูญ 2560 นี้มีทั้งสิ้น 16 หมวด 279 มาตรา ในแง่ของระบอบการปกครองรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงให้มีการปกครองระบบรัฐสภา (parliamentary system) มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของรัฐ ซึ่งในการอธิบายถึงระบบรัฐสภาในรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเป็นการอธิบายโดยลงรายละเอียดไปที่ลักษณะพื้นฐาน นอกจากนี้จะมีการวิเคราะห์ไปด้วยในคราวเดียว

¹⁵ “แก้รัฐธรรมนูญ ฉบับประชามติ โยโกโรดแมป คสช.-ขยับเลือกตั้งปี 2561,” ประชาชาติธุรกิจ, 16 มกราคม 2560, น. 11.

¹⁶ บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 2/2560, 12 มกราคม 2560: 2.

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2560, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 6 ก (15 มกราคม 2560): 1-3.

¹⁸ หมายกำหนดการ พระราชพิธีประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 16 ข (3 เมษายน 2560): 1-2.

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก (6 เมษายน 2560): 1-90.

5.2 ลักษณะพื้นฐานของระบบรัฐสภาประการที่หนึ่ง ฝ่ายบริหารประกอบด้วยประมุขของรัฐและคณะรัฐมนตรี (Dualist Executive)

5.2.1 พระมหากษัตริย์

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือรัฐธรรมนูญ 2560 นี้ ได้บัญญัติเรื่องพระมหากษัตริย์ไว้ เกือบทั้งหมดมีความเหมือนกันกับรัฐธรรมนูญ 2550 ยกเว้นเรื่องผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นในภายหลัง การกล่าวในเรื่องเดียวกันที่กล่าวมาแล้วก็จะเป็นการกล่าวที่ซ้ำ เพราะฉะนั้น ผู้เขียนจะหยิบยกประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อที่จะวิเคราะห์ต่อไป

5.2.1.1 จากการถกเถียงที่อ้างอิงสู่ความเจียบงันในการจัดทำรัฐธรรมนูญหมวดพระมหากษัตริย์

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีการทำรัฐประหารอยู่บ่อยครั้ง และขณะเดียวกันก็มีการจัดทำรัฐธรรมนูญจำนวนหลายฉบับตามมาเกือบจะเทียบเท่าจำนวนครั้งที่มีการรัฐประหาร แต่ไม่ว่าอย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญที่ผู้ร่างประสงค์ให้ใช้เป็นฉบับถาวร ต้องมีกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าแต่ละยุคสมัยมีองค์กรในการจัดทำรัฐธรรมนูญ อย่างไร เช่น ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ 2475 และ 2489 มีการองค์กรในการพิจารณา และให้ความเห็นชอบคือสภาผู้แทนราษฎร ร่างรัฐธรรมนูญ 2492 2540 2550 มีองค์กรในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญคือสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น แต่ไม่ว่าการจัดทำรัฐธรรมนูญจะเกิดขึ้นในครั้งใด เรื่องบทบัญญัติเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์จะต้องปรากฏขึ้นในรัฐธรรมนูญทุกครั้ง แต่ความแตกต่างคงมีว่า ก่อนที่จะมาเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ได้นั้น ได้มีการถกเถียงกันอย่างเข้มข้น มากน้อยหรือไม่ เพียงใด

ในแง่นี้ เราสามารถแบ่งพัฒนาการของความเข้มข้นมากน้อยของการถกเถียงเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ในการจัดทำรัฐธรรมนูญได้ดังนี้²⁰

²⁰ ดู สมชาย ปรีชาศิลปกุล, นี่คือปณิธานที่หาญมุ่ง ข้อถกเถียงว่าด้วยสถาบันพระมหากษัตริย์ในองค์กรจัดทำรัฐธรรมนูญฯ ของไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 - 2550, (นนทบุรี: ฟ้าเดียวกัน, 2561), น. 292-297. ในหนังสือเล่มดังกล่าวนี้ สมชายได้แบ่งจังหวะแห่งการประกอบสร้างในการร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ 4 จังหวะ ได้แก่ จังหวะที่หนึ่ง การรวมขอมและแตกหักในการสร้างระบอบ “พระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ” จังหวะที่สอง

ช่วงที่หนึ่ง ช่วงการลงหลักปักฐานของระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ภายใต้การจัดทำรัฐธรรมนูญ 2475 2489 2492 และ 2495 ในการจัดทำรัฐธรรมนูญในช่วงนี้นั้นเป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยได้ไม่นาน และเป็นช่วงเวลาที่คณะราษฎรตลอดถึงผู้ที่มีอุดมการณ์ให้พระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญยังสามารถแสดงความคิดเห็นได้อยู่ หากพิจารณาจากรายงานการประชุมเพื่อนำมาสู่การเป็นรัฐธรรมนูญจะพบว่าผู้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็น การถกเถียง เพื่อออกแบบสถาบันพระมหากษัตริย์ให้มีตำแหน่งแห่งที่เป็นการสอดคล้องกับระบอบที่เป็นอยู่ได้ เช่น มีการถกเถียงเพื่อให้รัฐสภาเข้าไปมีส่วนร่วมให้การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในเรื่องต่าง ๆ ที่ต้องสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย เป็นต้น สภาวะที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้นคือสภาวะของการรวมขอมและการแตกหักในการสถาปนาระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญขึ้นมา

แต่จุดที่น่าจะเป็นการทำให้การถกเถียงในการจัดทำรัฐธรรมนูญขาดความเป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็นลงไป คือ เมื่อมีการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2490 โดยฝ่ายทหารและกลุ่มอนุรักษนิยม ซึ่งถือว่าเป็นความพยายามในการรื้อฟื้นคติการเมืองแบบเก่าแทนคติการเมืองแบบตะวันตก²¹ จนนำไปสู่รัฐธรรมนูญ 2492 ขึ้นมา แต่ถึงแม้ท้ายที่สุดรัฐธรรมนูญ 2492 นั้นจะออกมาโดยมีบทบัญญัติที่ให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจมากกว่ารัฐธรรมนูญ 2475 และ 2489 แต่ในการอภิปรายถกเถียงในการจัดทำรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการกลับเป็นการอภิปรายถกเถียงด้วยเหตุผลที่ตรงไปตรงมาและมีความเป็นอิสระมากกว่าการจัดทำรัฐธรรมนูญครั้งต่อ ๆ มา วรเจตน์ ภาคีรัตน์ สันนิษฐานเอาไว้ว่าที่เป็นเช่นนี้เพราะบรรยากาศและความเป็นประชาธิปไตยหลัง

การได้กลับของ “ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข” จังหวะที่สาม การแผ่ขยายและสถาปนาระบอบอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และจังหวะที่สี่ การลงหลักปักฐานของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

²¹ ดู ญัฐพล ใจจริง, “คว่ำปฏิวัติ โค่นคณะราษฎร : การก่อตัวของ “ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข,” วารสารฟ้าเดียวกัน, ปีที่ 6, ฉบับที่ 1, น. 104-147 (มกราคม-มีนาคม 2551).

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ยังดำรงอยู่เรื่อยมาแม้จะมีการรัฐประหารในปี 2490 ก็ตาม²² ประกอบกับผู้เขียนเห็นว่าในช่วงเวลานั้นยังไม่มีอุปสรรคอันเป็นข้อจำกัดในการถกเถียง อันได้แก่ (1) บทกฎหมายที่ลงโทษผู้ที่กล่าวถึงพระมหากษัตริย์อย่างตรงไปตรงมา (2) อันตรายหรือผลร้ายแก่ร่างกายและจิตใจที่เกิดขึ้นจากการอภิปรายอย่างตรงไปตรงมา และ (3) พระบารมีของพระมหากษัตริย์ในเวลานั้นที่ยังไม่มีสถานะในทางสังคมที่สูงมาก จึงทำให้มีการอภิปรายได้โดยไม่ต้องสนใจกระแสสังคมว่าคนที่จงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์ (ในระดับที่สูง) จะรู้สึกกับตนอย่างไร และทำให้ไม่ได้วิตกว่าจะเกิดเหตุการณ์อะไรขึ้นตามมาหลังการอภิปราย

ส่วนรัฐธรรมนูญ 2475 ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ศ. 2495 นั้น เป็นความพยายามของจอมพล ป. พิบูลสงครามในการตอบโต้กลุ่มอนุรักษนิยมที่เริ่มมีการแผ่ขยายบทบาทและสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ให้มากขึ้น แต่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ใช้ในระยะเวลาไม่นาน เพราะมีการรัฐประหารเมื่อ พ.ศ. 2500 ก่อน

ช่วงที่สอง ช่วงการสถาปนาระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ภายใต้การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับ 2511 2517 2521 และ 2534 โดยรัฐธรรมนูญ 2511 2517 และ 2534 เป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นผลพวงมาจากการรัฐประหาร ในขณะที่รัฐธรรมนูญ 2517 เป็นผลมาจากการต่อสู้เรียกร้องในทางการเมือง แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ในช่วงนี้ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยนัยสำคัญมากเท่าไรนัก แต่อาจจะมีบ้างในส่วนที่เป็นรายละเอียดเพียงเล็กน้อย ในแง่นี้เราอาจมองได้ว่า การไม่ได้ปรับเปลี่ยนหรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนที่เป็นสำคัญของบทบัญญัติเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์นั้น เป็นการยืนยันในสิ่งที่เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญ 2492 ให้มีความชอบธรรมเรื่อยมา

แต่รัฐธรรมนูญที่เป็นจุดเปลี่ยนของบทบัญญัติสถาบันพระมหากษัตริย์ และเป็นแบบอย่างของบทบัญญัติเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน คือรัฐธรรมนูญ 2534 แม้จะกำหนดในการจัดทำรัฐธรรมนูญนี้จะมี “ของขาว” ที่ทำให้ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญต้องยอมแพ้ต่อของขาวอย่างไม่มีข้อสงสัย โดยไม่มีการให้เหตุผล การโต้แย้ง การตั้งคำถาม

²² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “เสวนา “ข้อ (ไม่) ถกเถียงว่าด้วยสถาบันพระมหากษัตริย์ในรัฐธรรมนูญ”,” (เสวนาวิชาการเนื่องในโอกาสตีพิมพ์ หนังสือชุดกษัตริย์ศึกษาเล่มที่ 3 นี้คือปณิธานที่หาญมุ่ง : ข้อถกเถียงว่าด้วยสถาบันพระมหากษัตริย์ในองค์กรจัดทำรัฐธรรมนูญของไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2550), เวลาในวิดีโอที่ 01.56.53., 16 มกราคม 2562, สืบค้นเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2563, จาก https://www.youtube.com/watch?v=2A5XliA_8OA

ตามที่ควรจะเป็นแต่อย่างใด²³ แต่ไม่ว่าการร่างรัฐธรรมนูญนี้จะเป็นอย่างไรร้ายที่สุดเราอาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญ 2534 นี้เป็นรัฐธรรมนูญที่ลงหลักปักฐานและฝังรากลึกการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในประเทศไทย เป็นการยกสถาบันพระมหากษัตริย์ให้มีความสูงส่งมากกว่ากลุ่มการเมืองอื่น และทำให้พระมหากษัตริย์มีอำนาจอิสระจากระบบรัฐสภา²⁴

ช่วงที่สาม ช่วงการถกเถียงภายใต้สภาวะพระบารมีแผ่ไพศาล ในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 และ 2550 สภาวะพระบารมีแผ่ไพศาลคือสภาวะที่ (1) บทบัญญัติรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์มีความสถิตนิ่งอยู่กับที่แล้ว พระบารมีของพระองค์แผ่ไพศาลอย่างเต็มที่โดยเฉพาะในบทกฎหมายที่ชื่อว่ารัฐธรรมนูญ และ (2) สถานะของพระมหากษัตริย์ในทางสังคมอยู่ในระดับสูงสุด การกล่าวถึงสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างตรงไปตรงมา อาจถูกมองได้ว่ามีเจตนาที่แอบแฝงและไม่หวังดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ได้ ซึ่งอาจจะถูกโดนกล่าวหาในข้อหาหมิ่นประมาทพระมหากษัตริย์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 ได้²⁵ ด้วยเหตุนี้ในการจัดทำรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับพระมหากษัตริย์จึงไม่สามารถถกเถียงกันอย่างตรงไปตรงมาได้มากนัก

ช่วงที่สี่ ช่วงความเงียบงันแห่งการถกเถียง ภายใต้การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับ 2560 ความเงียบงันแห่งการถกเถียงเรื่องพระมหากษัตริย์ในการจัดทำรัฐธรรมนูญนี้ มีจุดเริ่มต้นที่มาจากการรัฐประหาร 2557 แล้วมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ 2550 แต่ยกเว้นในส่วนบทบัญญัติเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์²⁶ ซึ่งถือเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแต่คงไว้เพียงหมวดเดียวเอาไว้ ซึ่งผู้เขียนสันนิษฐานไว้ว่าคงเป็นเพราะเป็นการสร้างหลักประกันว่าแม้จะมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ แต่สถาบันพระมหากษัตริย์ก็ยังคงอยู่ ไม่มีการล้มหรือเปลี่ยนแปลง

²³ ดู สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 20*, น. 211-212.

²⁴ สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 20*, น. 296.

²⁵ วิทยานิพนธ์ที่ศึกษาเกี่ยวกับการใช้ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 โดยละเอียด ดู นพพล อาษามาส, “การประกอบสร้างความกลัวและการเมืองว่าด้วยการบังคับใช้ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 112,” (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (การพัฒนาสังคม), บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2556).

²⁶ ดู ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 5/2557 เรื่อง การสิ้นสุดชั่วคราวของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 131 ตอนพิเศษ 84 ง (26 พฤษภาคม 2557): 4.

ไปแต่อย่างใด เมื่อหลังการรัฐประหารแล้ว คณะรัฐประหารได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. 2557 ขึ้น ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น แต่กลับไม่มีการถกเถียงตามที่ควรจะเป็นแต่อย่างใด

เราจะเห็นได้ว่า พัฒนาการเกี่ยวกับการถกเถียงเรื่องสถาบันพระมหากษัตริย์มีจุดเริ่มต้นมาจากความ “กล้า” ที่จะถกเถียงอย่างตรงไปตรงมา เพื่อให้สอดคล้องกับระบอบที่เป็นอยู่ แต่เหตุการณ์เช่นนี้กลับดำรงอยู่ได้ไม่นาน เพราะภายหลังจากการรัฐประหารเมื่อ พ.ศ. 2500 ทำให้เริ่มเกิดความเจียบงขึ้น และจุดเปลี่ยนที่สำคัญคือรัฐธรรมนูญ 2534 ที่ทำให้ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้ลงหลักปักฐาน และทำให้การถกเถียงสถาบันพระมหากษัตริย์ไม่อาจทำได้โดยตรงไปตรงมาเท่าที่ควรจะเป็น

5.2.1.2 ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์²⁷

ภายหลังจากการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับ 2560 เป็นที่เรียบร้อยแล้ว และมีการจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ผลปรากฏว่าประชาชนส่วนมากให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญนั้น นายกรัฐมนตรีจึงนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธย โดยหลังจากนั้นสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ (รัชกาลที่ 10) ได้มีพระราชกระแสพระราชทานข้อสังเกตเป็นบางประเด็น นายกรัฐมนตรีจึงขอพระราชทานร่างรัฐธรรมนูญกลับคืนมาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งหนึ่งในประเด็นที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมนี้คือ ประเด็นเรื่องผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหลังการออกเสียงประชามตินี้อาจมีประเด็นให้พิจารณาได้ว่าพระมหากษัตริย์หรือประชาชนเป็นผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเปรียบเทียบบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเรื่องผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ระหว่างรัฐธรรมนูญ 2550 ซึ่งเป็นฉบับก่อนหน้าและเป็นบทบัญญัติที่เสนอให้ประชาชนลงประชามติ และรัฐธรรมนูญ 2560 มีความแตกต่างกัน 4 ประเด็นดังนี้

²⁷ ข้อมูลส่วนใหญ่ในเรื่องผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่นี่ ผู้เขียนสรุปมาจากอนุชา อธิรเสนา, “บทบัญญัติว่าด้วยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (ที่เปลี่ยนแปลงไป) ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560,” วารสารนิติสังคมศาสตร์, ปีที่ 11, ฉบับที่ 2, น. 1-24 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2561).

(1) พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือไม่ก็ได้

ตารางที่ 5.1 เปรียบเทียบบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (ประเด็นที่ 1)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
มาตรา 18 ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ตาม จะได้ทรงแต่งตั้งผู้ใดคนหนึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ	มาตรา 16 ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ตาม จะทรงแต่งตั้งบุคคลคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นคณะขึ้น ให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ <u>หรือไม่ก็ได้</u> และในกรณีที่ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

หากพิจารณาจากบทบัญญัติในข้างต้น เราจะพบว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติเหตุในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ 2 กรณี ได้แก่ (1) กรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร และ (2) พระมหากษัตริย์ทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ตาม ซึ่งรัฐธรรมนูญในอดีตนั้น หากกรณีเข้าเหตุใดเหตุหนึ่งทั้ง 2 กรณีนี้ รัฐธรรมนูญ **บังคับ**ให้พระมหากษัตริย์ต้องทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แต่ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญ 2560 นี้กลับเป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญบัญญัติทางเลือกเอาไว้ว่า หากพระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ตาม พระมหากษัตริย์ จะทรงแต่งตั้งหรือทรงไม่แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ได้ ซึ่งในเรื่องนี้จะไม่เป็นปัญหาหากเข้าเหตุในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กรณีใดกรณีหนึ่งและพระมหากษัตริย์ **ทรงแต่งตั้ง**ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ถ้าเข้าเหตุแห่งการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กรณีใดกรณีหนึ่งและพระมหากษัตริย์ **ไม่ทรงแต่งตั้ง**ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้ จะเกิดผลอย่างไร

อนุชา อชิรเสนา เห็นว่า ในกรณีนี้จะต้องสืบสาวกลับไปหารากฐานทางทฤษฎีของการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยรากฐานทางทฤษฎีในเรื่องนี้คือความต่อเนื่องของตำแหน่ง เพราะฉะนั้น แม้พระมหากษัตริย์จะไม่ได้ทรงตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้ เราจะต้องหา “บทสำรอง” ในเรื่องนี้ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดเอาไว้แล้วว่า กรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แต่ต่อมาคณะองคมนตรีเห็นว่ามีควมจำเป็นสมควรแต่งตั้งคณะองคมนตรีก็สามารถดำเนินการเพื่อให้มีการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นได้²⁸ อนุชายังเห็นต่อไปว่า เราไม่ควรแปลความตามรัฐธรรมนูญว่าเมื่อพระมหากษัตริย์ไม่ได้มีการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เพราะการแปลความเช่นนี้ทำให้ตำแหน่งประมุขของรัฐบาลผู้ทำหน้าที่ ซึ่งอาจเกิดปัญหาขึ้นในทางปฏิบัติได้²⁹

ผู้เขียนเห็นด้วยกับอนุชา เพราะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญเพราะทำหน้าที่เสมือนดังพระมหากษัตริย์ในทางรัฐธรรมนูญ (รวมถึงในทางพิธีการ) และเป็นสัญลักษณ์ของความต่อเนื่องของตำแหน่ง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เมื่อตำแหน่งพระมหากษัตริย์ที่มีความสำคัญในการเป็นประมุขของรัฐนั้นและมีลักษณะเป็นสถาบัน สถาบันนั้นจะต้องมีผู้ครองตำแหน่งอยู่ตลอดเวลา เพราะฉะนั้น ไม่ว่ากรณีพระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรก็ดี หรือกรณีพระมหากษัตริย์ทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ตามก็ดี จะต้องมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทุกครั้งไป

(2) คณะองคมนตรีกับการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ตารางที่ 5.2 เปรียบเทียบบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (ประเด็นที่ 2)

²⁸ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 17

²⁹ อนุชา อชิรเสนา, “บทบัญญัติว่าด้วยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (ที่เปลี่ยนแปลงไป) ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560,” วารสารนิติสังคมศาสตร์, ฉบับที่ 2, ปีที่ 11, น. 8 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2561).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
มาตรา 19 ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา 18 หรือในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะหรือเพราะเหตุอื่น ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วให้ประธานรัฐสภาประกาศในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ แต่งตั้งผู้นั้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้อุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง	มาตรา 17 ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา 16 หรือในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะหรือเพราะเหตุอื่น <u>แต่ต่อมากณะองคมนตรีพิจารณาเห็นว่ามีความจำเป็นสมควรแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์และไม่อาจกราบบังคมทูลให้ทรงแต่งตั้งได้ทันการ ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อบุคคลคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นคณะตามลำดับที่โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมกำหนดไว้ก่อนแล้วให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แล้วแจ้งประธานรัฐสภาเพื่อประกาศในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ แต่งตั้งผู้นั้นขึ้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์</u>
มาตรา 20 ในระหว่างที่ไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 18 หรือมาตรา 19 ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน ในกรณีที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 18 หรือมาตรา 19 ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน ในระหว่างที่ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามวรรคหนึ่งหรือในระหว่างที่ประธานองคมนตรีทำหน้าที่	มาตรา 18 ในระหว่างที่ไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา 17 ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน ในกรณีที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 16 หรือมาตรา 17 ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน ในระหว่างที่ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามวรรคหนึ่งหรือในระหว่างที่ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามวรรคสอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามวรรคสอง ประธานองคมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็น ประธานองคมนตรีมิได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้คณะ องคมนตรีเลือกองคมนตรีคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่ ประธานองคมนตรีเป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน	ประธานองคมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็น ประธานองคมนตรีมิได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้คณะ องคมนตรีเลือกองคมนตรีคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่ ประธานองคมนตรีเป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน

คณะองคมนตรีคือผู้ที่มีส่วนสำคัญในกระบวนการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยรัฐธรรมนูญกำหนดว่าในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หรือในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะหรือเพราะเหตุอื่น นั้น ในรัฐธรรมนูญฉบับเดิม (2492 2495 2511 2517 2521 2534 2540 2550) ได้ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในขณะที่รัฐธรรมนูญ 2560 มีเงื่อนไขพิเศษคือ คณะองคมนตรีพิจารณาเห็นว่า (1) มีความจำเป็นสมควรแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และ (2) ไม่อาจกราบบังคมทูลให้ทรงแต่งตั้งได้ทันการ ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อ ... ให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์³⁰ ซึ่งการที่คณะองคมนตรีจะใช้อำนาจนี้ได้จำเป็นต้องมีมูลเหตุการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เกิดขึ้นเสียก่อน และพระมหากษัตริย์ไม่ได้ใช้พระราชอำนาจในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในกรณีนี้ถ้าคณะองคมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความจำเป็นสมควรแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ คณะองคมนตรีจะกราบบังคมทูลให้แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แต่ถ้าเป็นกรณีที่ไม้อาจกราบบังคมทูลให้แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ทันการ คณะองคมนตรีจะมีอำนาจในการเสนอชื่อบุคคลคนหนึ่งหรือหลายคนที่จะเป็นคณะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม การที่คณะองคมนตรีจะเสนอชื่อบุคคลหนึ่งหรือหลายคนที่จะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้นั้น คณะองคมนตรีไม่อาจเลือกบุคคลใดตามใจชอบได้ เพราะรัฐธรรมนูญจำกัดไว้ว่าบุคคลเช่นว่านั้นจะต้องเสนอชื่อบุคคลคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นคณะตามลำดับที่โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมกำหนดไว้ก่อนแล้ว ปัญหาที่ย่อมเกิดขึ้นนี้เป็นธรรมดาว่าหากพระมหากษัตริย์มิได้ทรงกำหนดรายชื่อไว้จะต้องทำอะไร ซึ่งในกรณีเห็นว่าเป็นกรณีบังคับว่า

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 17

คณะองคมนตรีต้องเสนอชื่อบุคคลคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นคณะ ตามลำดับที่โปรดเกล้าฯ กำหนดไว้ก่อนแล้ว คณะองคมนตรีไม่มีดุลยพินิจในการนำเสนอเสนอชื่ออย่างอื่น เมื่อเป็นเช่นนี้จะทำให้ไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แล้วหรือไม่ คำตอบคือไม่ใช่ เพราะรัฐธรรมนูญยังมีบทรองรับว่า ในระหว่างที่ไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน³¹

นอกจากนี้ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “แล้วแจ้งประธานรัฐสภาเพื่อประกาศในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ แต่งตั้งผู้นั้นขึ้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์” ในแง่นี้จะถือว่ารัฐสภาเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่ จะเห็นได้ว่า หากพิจารณาตามบทบัญญัตินี้ องค์การรัฐสภาไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แต่อย่างใด เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้เพียงเฉพาะ “ประธานรัฐสภา” ที่จะรับแจ้งการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จากคณะองคมนตรีเพื่อประกาศในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์แต่งตั้งผู้นั้นขึ้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เท่านั้น แต่หากพิจารณาประกอบกับมาตรา 156 ของรัฐธรรมนูญ 2560 แล้วจะพบว่าการบัญญัติให้รัฐสภาประชุมร่วมกันในกรณีการให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในกรณีนี้อนุชา อชิรเสนา เห็นว่ารัฐสภายังมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของคณะองคมนตรีอยู่นั่นเอง³²

(3) ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อาจเป็นบุคคลเดียวหรือคณะบุคคลก็ได้

ตารางที่ 5.3 เปรียบเทียบบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะองคมนตรีในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2560) (ประเด็นที่ 3)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
มาตรา 18 ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือจะทรง	มาตรา 16 ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือจะทรง

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 18 วรรคหนึ่ง

³² อนุชา อชิรเสนา, “บทบัญญัติว่าด้วยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (ที่เปลี่ยนแปลงไป) ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560,” วารสารนิติสังคมศาสตร์, ฉบับที่ 2, ปีที่ 11, น. 12 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2561).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
บริหารพระราชภาระไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ตาม จะ ได้ทรงแต่งตั้งผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทน พระองค์ และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับ สนองพระบรมราชโองการ	บริหารพระราชภาระไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ตาม จะ ทรงแต่งตั้งบุคคลคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นคณะ <u>ขึ้น</u> ให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือไม่ ก็ได้ และในกรณีที่ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการ แทนพระองค์ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับ สนองพระบรมราชโองการ

ความเปลี่ยนแปลงในเรื่องผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประการหนึ่งคือ
รัฐธรรมนูญ 2560 ได้กำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็น “บุคคลเดียว” หรือ “คณะบุคคล”
ก็ได้ อันเป็นการย้อนกลับไปใช้ข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญ 2475 ถึง 2490

อนุชา อชิรเสนา ได้วิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของการมีผู้สำเร็จราชการแทน
พระองค์เป็นคณะเอาไว้ที่น่าสนใจว่า การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์คนเดียวมีข้อดีในแง่ที่ว่า
ทำให้เกิดความรวดเร็วในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ส่วนข้อเสียคืออำนาจไปรวมศูนย์อยู่ที่คนเดียว
หากบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่ไม่ละเอียดรอบคอบก็อาจเกิดความผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่ได้
ส่วนการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นคณะมีข้อดีในแง่ที่ว่าทำให้มีการประชุมปรึกษาหารือกันก่อน
ทำให้การตัดสินใจอาจมีความรอบคอบ ในขณะเดียวกันก็มีข้อเสียตรงที่อาจเกิดความล่าช้า โดยเฉพาะ
ในกรณีที่ต้องตัดสินใจโดยรีบด่วนอาจไม่ทันการ การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นคณะในสมัย
สมบูรณาญาสิทธิราชย์อาจมีความเหมาะสมอยู่ เพราะเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้สำเร็จราชการแทน
พระองค์สถาปนาตนเองขึ้นเป็นกษัตริย์ การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หลายคนจะทำให้เกิด
การคานอำนาจกันในหมู่สมาชิกของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แต่ในระบอบประชาธิปไตย
การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หลายคนอาจมีความจำเป็นน้อย เพราะเหตุว่าพระมหากษัตริย์
ไม่ได้มีพระราชอำนาจด้วยพระองค์เอง หากแต่มีพระราชอำนาจในทางแบบพิธีเท่านั้น³³

³³ อนุชา อชิรเสนา, “บทบัญญัติว่าด้วยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (ที่เปลี่ยนแปลงไป)
ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560,” วารสารนิติสังคมศาสตร์, ปีที่ 11, ฉบับที่ 2,
น. 15 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2561).

(4) ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งเคยได้รับการแต่งตั้งและปฏิญาณตนแล้ว

ไม่ต้องปฏิญาณตนอีก

ตารางที่ 5.4 เปรียบเทียบบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (ประเด็นที่ 4)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
มาตรา 21 ก่อนเข้ารับหน้าที่ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 18 หรือมาตรา 19 ต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมรัฐสภาด้วยถ้อยคำ ดังต่อไปนี้ “ข้าพเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอปฏิญาณว่า ข้าพเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ (พระปรมาภิไธย) และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ” ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้อุบัติสภาทำหน้าที่รัฐสภาตามมาตรานี้	มาตรา 19 ก่อนเข้ารับหน้าที่ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 16 หรือมาตรา 17 ต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมรัฐสภาด้วยถ้อยคำ ดังต่อไปนี้ “ข้าพเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอปฏิญาณว่า ข้าพเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ (พระปรมาภิไธย) และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ” <u>ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งเคยได้รับการแต่งตั้งและปฏิญาณตนมาแล้ว ไม่ต้องปฏิญาณตนอีก</u>

การเข้าสู่ตำแหน่งที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งใดก็ตาม รัฐธรรมนูญมักให้บุคคลที่เข้าสู่ตำแหน่งปฏิญาณตน แม้กระทั่งผู้ที่ทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ต้องปฏิญาณตนด้วย ซึ่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่จะต้องปฏิญาณตนนี้คือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่มาจากการแต่งตั้งเท่านั้น ส่วนผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยผลของกฎหมายคือกรณีที่ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งไว้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่ต้องปฏิญาณตนก่อนเข้ารับตำแหน่ง

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นคือ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งเคยได้รับการแต่งตั้งและปฏิญาณตนมาแล้ว ไม่ต้องปฏิญาณตนอีก แม้การไม่ต้องปฏิญาณอีกนั้นอาจมองได้ว่าเป็นการลดขั้นตอนและช่วยประหยัดเวลา แต่อีกด้านหนึ่งก็สามารถมองได้ว่าการปฏิญาณครั้งหนึ่งย่อมเป็นใช้กับการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น อนุชา อชิรเสนา เห็นว่า เมื่อบุคคลใดแม้เคยได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มาก่อนและเคยปฏิญาณในที่ประชุมรัฐสภามาแล้ว แต่เมื่อพ้นจากตำแหน่งและได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อีกครั้งก็ควรต้องปฏิญาณใหม่ เพราะเป็นไปได้ที่การได้รับการแต่งตั้งครั้งก่อนกับการแต่งตั้งครั้งใหม่อาจมีระยะเวลาที่ห่างกัน การปฏิญาณตนใหม่อีกครั้งย่อมเป็นการย้ำเตือนให้บุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งตระหนักถึงหน้าที่ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อหน้าผู้แทนปวงชน³⁴

5.2.1.3 พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ

โดยทั่วไป รัฐสภาในฐานะเป็นองค์กรผู้ทรงอำนาจนิติบัญญัติ มีอำนาจหน้าที่ในการตราพระราชบัญญัติ โดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก็ทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เมื่อร่างพระราชบัญญัติผ่านการพิจารณาของรัฐสภาคือการพิจารณาในชั้นของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ในทางแบบพิธี นายกรัฐมนตรีจะต้องนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เพราะพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภา เมื่อพระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยเป็นที่เรียบร้อยแล้วจะต้องมีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อที่จะต้องรับผิดชอบในทางกฎหมายและในทางการเมืองแทนพระมหากษัตริย์ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้ถวายพระราชอำนาจให้พระมหากษัตริย์ให้มีพระราชอำนาจเกี่ยวกับการยับยั้งร่างกฎหมายไว้ กล่าวคือในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติ ไม่ว่าจะไม่ลงพระปรมาภิไธยภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ดี หรือพระราชทานคืนมายังรัฐสภาที่ดี ถือว่าเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงยับยั้ง (veto) ร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว

รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับต่างมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการยับยั้งร่างกฎหมายของพระมหากษัตริย์ทั้งสิ้น แต่รายละเอียดอาจมีความเหมือนและความแตกต่างกัน ซึ่งผู้เขียนมีข้อสังเกตดังต่อไปนี้

³⁴ อนุชา อชิรเสนา, “บทบัญญัติว่าด้วยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (ที่เปลี่ยนแปลงไป) ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560,” วารสารนิติสังคมศาสตร์, ปีที่ 11, ฉบับที่ 2, น. 19 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2561).

(1) ระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของพระมหากษัตริย์

ภายหลังการพิจารณาของรัฐสภาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว นายกรัฐมนตรีจะต้องนำร่างพระราชบัญญัตินั้นให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธย ก่อนที่จะลงพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์อาจพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติที่ทูลเกล้าฯ ให้พระองค์ลงพระปรมาภิไธยนั้นสมควรลงพระปรมาภิไธยหรือไม่ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์มีระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเอาไว้แตกต่างกัน โดย

- รัฐธรรมนูญ 2475 และรัฐธรรมนูญ 2489 ได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์มีระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติภายใน 1 เดือน

- รัฐธรรมนูญ 2475 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2495 ได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์มีระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติภายใน 60 วัน

- รัฐธรรมนูญ 2492 รัฐธรรมนูญ 2511 รัฐธรรมนูญ 2517 รัฐธรรมนูญ 2521 รัฐธรรมนูญ 2534 รัฐธรรมนูญ 2534 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2538 รัฐธรรมนูญ 2540 รัฐธรรมนูญ 2550 ได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์มีระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติภายใน 90 วัน

ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามระยะเวลาที่กำหนดนี้ โดยไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยและไม่พระราชทานร่างพระราชบัญญัติกลับคืนมายังรัฐสภาเมื่อพ้นระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐสภาจะต้องประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ เราจะเห็นได้ว่าระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของพระมหากษัตริย์มีความสำคัญ เพราะการกำหนดให้มีระยะเวลาที่สั้นหรือยาวสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับสถาบันใดมากกว่ากัน กล่าวให้ถึงที่สุดคือ ถ้าให้ระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของพระมหากษัตริย์น้อย ก็เท่ากับว่าให้ความสำคัญกับรัฐสภาในฐานะองค์กรที่เป็นผู้แทนของประชาชน กล่าวคือเมื่อร่างพระราชบัญญัติใดผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ควรจะถูกประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยเร็ว ในทางกลับกัน ถ้าให้ระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก่พระมหากษัตริย์นาน ก็เท่ากับว่าให้ความสำคัญกับสถาบันพระมหากษัตริย์ค่อนข้างสูงซึ่งอาจจะดูเทียบเท่าหรือสูงกว่ารัฐสภาที่เป็นองค์กรที่เป็นผู้แทนของประชาชน

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนมองว่า รัฐธรรมนูญควรบัญญัติการให้เวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้มีความเหมาะสม ให้มีความสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนมากกว่า กล่าวคือควรบัญญัติให้พระมหากษัตริย์มีระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติพอประมาณ ไม่ใช่ระยะเวลานานมากจนเกินไป แต่อันที่จริง การบัญญัติให้พระมหากษัตริย์มีระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติใน

ระยะเวลาที่นานอาจจะไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใด เนื่องจากพระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยเพียงในทางแบบพิธีเท่านั้น และการลงพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์จะต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งผู้ลงนามรับสนองฯ จะเป็นผู้รับผิดชอบในทางกฎหมายและในทางการเมืองแทนพระมหากษัตริย์อยู่ดี มิเพียงเท่านั้นการบัญญัติให้พระมหากษัตริย์มีระยะเวลาการพิจารณาที่ยาวนาน อาจทำให้ถูกมองได้ว่าเป็นการประวิงการนำกฎหมายนั้นๆ ไปประกาศใช้ได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่สมควรเกิดขึ้นอย่างยิ่งในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ

(2) มติยืนยันร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภา

เมื่อนายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบและพระราชทานร่างพระราชบัญญัติคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดและไม่ได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีที่รัฐสภาต้องการยืนยันร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบจะต้องใช้คะแนนเสียงตามเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนด

- รัฐธรรมนูญ 2475 และรัฐธรรมนูญ 2489 กำหนดให้ต้องใช้คะแนนเสียงยืนยันเท่าเดิม

- รัฐธรรมนูญ 2475 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2495 กำหนดให้ต้องใช้คะแนนเสียงยืนยันเกินกว่ากึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา

- รัฐธรรมนูญ 2492 รัฐธรรมนูญ 2511 รัฐธรรมนูญ 2517 รัฐธรรมนูญ 2521 รัฐธรรมนูญ 2534 รัฐธรรมนูญ 2534 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2538 รัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 กำหนดให้ต้องใช้คะแนนยืนยันไม่ต่ำกว่าสองในสาม

การใช้คะแนนเสียงยืนยันการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของพระมหากษัตริย์เป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะยิ่งใช้คะแนนเสียงจำนวนมากเท่าใด ยิ่งหมายถึงการให้ความชอบธรรมกับการยับยั้งมากเท่านั้น ซึ่งบทบัญญัติในเรื่องนี้โดยส่วนใหญ่ใช้คะแนนมากถึงสองในสามของที่ประชุมรัฐสภาซึ่งเป็นคะแนนเสียงที่สูงมาก และด้วยเหตุที่คะแนนเสียงสูงมากเช่นนี้อาจจะเกิดขึ้นได้ยากในความเป็นจริง เมื่อเป็นเช่นนี้จึงมองได้ว่าพระมหากษัตริย์เพียงพระองค์เดียวที่มีความชอบธรรมไม่เท่ากับรัฐสภาที่เป็นผู้แทนประชาชนสามารถยับยั้งกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาในฐานะผู้แทนประชาชนได้ เพราะฉะนั้น การกำหนดให้รัฐสภายืนยันหรือได้การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของพระมหากษัตริย์ควรจะใช้คะแนนเสียงไม่มาก เพราะท้ายที่สุดหากรัฐสภาตรากฎหมายที่มีปัญหา รัฐสภาจะต้องไปรับผิดชอบทางการเมืองเสียเอง พระมหากษัตริย์

อย่างมากอาจจะทำได้เพียงการหักท้วงเพื่อความรอบคอบเท่านั้น แต่สุดท้ายต้องขึ้นอยู่กับรัฐสภาในฐานะผู้แทนประชาชน ผ่านการยืนยันของรัฐสภาที่ใช้คะแนนเสียงไม่มากเกินไป

(3) ระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติภายหลังการยืนยันร่างพระราชบัญญัติจากรัฐสภา

ภายหลังจากที่รัฐสภาได้หรือยืนยันร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากชั้นรัฐสภาต่อพระมหากษัตริย์แล้ว นายกรัฐมนตรีจะต้องนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยอีกครั้ง ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงไม่ลงพระปรมาภิไธย นายกรัฐมนตรีก็สามารถนำร่างพระราชบัญญัติไปประกาศเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว แต่ถึงอย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้กำหนดระยะเวลาให้พระมหากษัตริย์ใช้เวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอีกครั้งหนึ่ง หากไม่ลงพระปรมาภิไธยภายในระยะเวลาและพระราชทานลงมา จึงถือเสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว

ระยะเวลาในการพิจารณาว่าจะตัดสินใจพระทัยลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัตินี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดระยะเวลาไว้แตกต่างกัน

- รัฐธรรมนูญ 2475 รัฐธรรมนูญ 2489 กำหนดให้มีระยะเวลาภายใน 15 วัน
- รัฐธรรมนูญ 2492 รัฐธรรมนูญ 2475 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2495 รัฐธรรมนูญ 2511 รัฐธรรมนูญ 2517 รัฐธรรมนูญ 2521 รัฐธรรมนูญ 2534 รัฐธรรมนูญ 2534 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2538 รัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 กำหนดให้มีระยะเวลาภายใน 30 วัน

จะเห็นได้ว่า ระยะเวลาในการตัดสินใจพระทัยลงพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ครั้งที่สองนั้นมีความคล้ายคลึงกันกับระยะเวลาในการตัดสินใจพระทัยลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติในครั้งแรก เพราะเหตุว่าการที่พระมหากษัตริย์ใช้ระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในระยะเวลาที่สั้นหรือยาวก็สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญระหว่างองค์กรพระมหากษัตริย์และองค์กรรัฐสภาที่เป็นตัวแทนประชาชนมากกว่ากัน ผู้เขียนมีความเห็นว่า ระยะเวลาในการพิจารณาในครั้งที่สองนี้ไม่ควรเป็นระยะเวลานานมาก เพราะพระมหากษัตริย์ทรงใช้ระยะเวลาในการพิจารณามาแล้วก่อนหน้านี้ และการใช้ระยะเวลาที่ยาวนานอาจถูกมองได้ว่าเป็นการประวิงเวลาก็ได้

5.2.1.4 พระราชอำนาจเกี่ยวกับข้าราชการในพระองค์

ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ 2492 เป็นต้นมา ได้มีการกำหนดให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจเกี่ยวกับข้าราชการในพระองค์ไว้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 5.5 บทบัญญัติเกี่ยวกับข้าราชการในพระองค์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ปีที่ประกาศใช้ รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติ	ข้อสังเกต
2492	มาตรา 18 การแต่งตั้งและถอดถอน ข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์ ให้ เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย และในกรณีใดที่มีพระ บรมราชโองการแต่งตั้งหรือถอดถอน ให้องคมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ	มีบทบัญญัติเรื่อง ข้าราชการในพระองค์ขึ้น เป็นครั้งแรก
2495	มาตรา 16 การแต่งตั้งและถอดถอน ข้าราชการในพระองค์ และสมุหราชองครักษ์ ให้ เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย	ไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ การให้องคมนตรีรับสนอง พระบรมราชโองการใน กรณีแต่งตั้งหรือถอดถอน ข้าราชการในพระองค์ และสมุหราชองครักษ์
2511	มาตรา 17 การแต่งตั้งและถอดถอน ข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์ ให้ เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย	เหมือนกับรัฐธรรมนูญ ฉบับก่อนหน้า
2517	มาตรา 20 การแต่งตั้ง และการให้ ข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์พ้นจาก ตำแหน่ง ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย	เปลี่ยนจากคำว่า “ถอดถอน” เป็น “พ้นจากตำแหน่ง”
2521	มาตรา 15 การแต่งตั้งและการให้ ข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์พ้นจาก ตำแหน่ง ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย	เหมือนกับรัฐธรรมนูญ 2517
2534	มาตรา 15 การแต่งตั้งและการให้ ข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์พ้นจาก ตำแหน่ง ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย	เหมือนกับรัฐธรรมนูญ ฉบับก่อนหน้า
2540	มาตรา 17 การแต่งตั้งและการให้ ข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์พ้นจาก ตำแหน่งให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย	เหมือนกับรัฐธรรมนูญ ฉบับก่อนหน้า

ปีที่ประกาศใช้ รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติ	ข้อสังเกต
2550	มาตรา 17 การแต่งตั้งและการให้ ข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์พ้นจาก ตำแหน่ง ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย	เหมือนกันกับรัฐธรรมนูญ ฉบับก่อนหน้า
2560	มาตรา 15 การแต่งตั้งและการให้ ข้าราชการในพระองค์พ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไป ตามพระราชอัธยาศัย การจัดระเบียบราชการและการ บริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ ให้เป็นไป ตามพระราชอัธยาศัยตามที่บัญญัติไว้ในพระราช กฤษฎีกา	วรรคหนึ่งมีการตัดคำว่า “สมุหราชองครักษ์” ออก และเพิ่มความมาใหม่ใน วรรคที่สอง

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (2560) มีข้อสังเกตว่า แม้รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจพระมหากษัตริย์แต่งตั้งข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์ ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าไม่ได้เป็นเช่นนั้น เพราะในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับบัญชาข้าราชการในพระองค์และและสมุหราชองครักษ์อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี³⁵ ทั้งสิ้น ดังเช่น สำนักพระราชวังและสำนักราชเลขาธุการ ในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2478³⁶ สำนักพระราชวังและสำนักงานราชเลขาธุการ

³⁵ ถ้าจะว่าไปแล้ว จุดเริ่มต้นของการให้นายกรัฐมนตรีมาบังคับบัญชาหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับบัญชาข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์มาจากหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2476 ที่กำหนดให้มีกระทรวงวังตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2476 ซึ่งโดยปกติของการเป็นกระทรวงซึ่งเป็นหน่วยราชการ จะต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอยู่แล้ว ดู “พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2476,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 50 (9 ธันวาคม 2476): 769.

³⁶ ดู พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2478,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 52 (11 สิงหาคม 2478): 1232-1233.

ในพระองค์ ในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2484³⁷ สำนักกราชเลขาธิการ ในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2493³⁸ สำนักพระราชวัง และสำนักกราชเลขาธิการในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2495³⁹ สำนักพระราชวังและสำนักกราชเลขาธิการในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2496⁴⁰ สำนักพระราชวังและสำนักกราชเลขาธิการในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2501⁴¹ สำนักพระราชวังและสำนักกราชเลขาธิการในพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2506⁴² สำนักพระราชวังและสำนักกราชเลขาธิการในประกาศ ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216⁴³ สำนักพระราชวังและสำนักกราชเลขาธิการในพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534⁴⁴ สำนักพระราชวังและสำนักกราชเลขาธิการในพระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545⁴⁵

³⁷ ดู “พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2484,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 58 (19 สิงหาคม 2484): 1046-1047.

³⁸ ดู “พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2493,” *ราชกิจจานุเบกษา* ตอนที่ 10 เล่มที่ 67 (14 กุมภาพันธ์ 2493): 228.

³⁹ ดู “พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2495,” *ราชกิจจานุเบกษา* ตอนที่ 16 เล่มที่ 69 (11 มีนาคม 2495): 327.

⁴⁰ ดู “พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2495,” *ราชกิจจานุเบกษา* ตอนที่ 81 เล่มที่ 70 (31 ธันวาคม 2496): 28-29.

⁴¹ ดู “พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2501,” *ราชกิจจานุเบกษา* ตอนที่ 81 เล่มที่ 70 (31 สิงหาคม 2501): 9.

⁴² ดู “พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2506,” *ราชกิจจานุเบกษา* ตอนที่ 50 เล่มที่ 80 (22 พฤษภาคม 2506): 14

⁴³ ดู “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216,” *ราชกิจจานุเบกษา* ตอนที่ 145 เล่มที่ 89 (29 กันยายน 2515): 15.

⁴⁴ ดู “พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534,” *ราชกิจจานุเบกษา* ตอนที่ 156 เล่มที่ 108 (4 กันยายน 2534): 58.

⁴⁵ ดู “พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545,” *ราชกิจจานุเบกษา* ตอนที่ 99 ก เล่มที่ 28-29 (2 ตุลาคม 2545) : 58.

แต่ความเปลี่ยนแปลงได้เกิดขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2560 โดยรัฐธรรมนูญ 2560 ได้ถวายพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในการจัดการเกี่ยวกับข้าราชการในพระองค์ ทั้งในการแต่งตั้ง การให้ข้าราชการในพระองค์พ้นจากตำแหน่ง รวมไปถึงการจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลที่ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยให้ปรากฏชัดยิ่งขึ้น โดยในการพิจารณาถึงอำนาจของพระมหากษัตริย์เกี่ยวกับข้าราชการในพระองค์จะต้องพิจารณากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาประกอบกัน

กฎหมายระดับพระราชบัญญัติในที่นี้คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560⁴⁶ ในขณะที่กฎหมายระดับพระราชกฤษฎีกาคือ พระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560⁴⁷ ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับเป็นการถวายพระราชอำนาจให้พระมหากษัตริย์ให้ทรงกระทำการตามพระราชอัธยาศัยหลายประการ เช่น การแต่งตั้งให้ข้าราชการในพระองค์ฝ่ายทหารและข้าราชการในพระองค์ฝ่ายตำรวจมียศชั้นใดหรือถอดผู้ใดออกจากยศใด ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย⁴⁸ เว้นแต่ข้าราชการในพระองค์ในตำแหน่งองคมนตรี การให้ข้าราชการในพระองค์ผู้ใดปฏิบัติงานในส่วนราชการในพระองค์หน่วยใดและดำรงตำแหน่งใด รวมทั้งการโอน การย้าย และการให้พ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย⁴⁹ การดำเนินการเกี่ยวกับราชการในพระองค์ และการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย⁵⁰ เป็นต้น

หากพิจารณาจากหลักการทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับประมุขของรัฐ โดยเฉพาะพระมหากษัตริย์ในระบอบรัฐสภา จะพบว่า พระมหากษัตริย์ไม่อาจมีพระราชอำนาจเกี่ยวกับ

⁴⁶ ดู “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 134 ตอน 48 ก (1 พฤษภาคม 2560): 1-5.

⁴⁷ ดู “พระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 134 ตอน 51 ก (10 พฤษภาคม 2560): 1-8.

⁴⁸ พระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 มาตรา 10 วรรคห้า

⁴⁹ พระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 มาตรา 13 วรรคหนึ่ง

⁵⁰ พระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง

ราชการแผ่นดินได้ ทั้งระดับการเมือง (act of government) และระดับการปกครอง (administrative acts) เมื่อพระมหากษัตริย์ไม่มีอำนาจตั้งแต่แรกและไม่ได้กระทำการด้วยพระองค์เอง จึงสอดคล้องกับหลักการ The king can no wrong ที่ไม่ทรงรับผิดใด ๆ ได้ เพราะฉะนั้น เมื่อกฎหมายที่เกี่ยวกับข้าราชการในพระองค์ได้ถวายพระราชอำนาจให้พระมหากษัตริย์ได้กระทำการได้ตามพระราชอัธยาศัยเช่นนี้ จึงเกิดปัญหาตามมาว่ามีสอดคล้องกับหลักการที่ควรจะเป็นหรือไม่ และถึงแม้ผู้ที่มีอำนาจในการออกกฎหมายจงใจให้กฎหมายมีเนื้อหาเช่นนั้น ถ้าเกิดกรณีที่ต้องรับผิดชอบมาจะต้องทำอย่างไร ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบ พระมหากษัตริย์จะถูกฟ้องคดีต่อศาลได้หรือไม่ ฯลฯ ซึ่งอาจจะทำให้เกิดปัญหาในระบบกฎหมายตามมาได้⁵¹

⁵¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ เห็นว่า โดยเหตุที่ในปัจจุบันยังมีระบบราชการในพระองค์ ซึ่งแยกจากระบบราชการปกติ และเป็นระบบที่การวินิจฉัยสั่งการเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์ ไม่ขึ้นอยู่กับการถ่วงดุลอำนาจ จึงทำให้การแบ่งแยกอำนาจในระบบกฎหมายไทย มีปัญหามากยิ่งขึ้น และยากที่จะอธิบายให้สอดคล้องกับหลักการที่ยอมรับในระดับสากลได้ ดู วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 14*, น. 277.

มีพักจะต้องกล่าวถึงพระราชอำนาจในเรื่องทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ผ่านพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2561 กรณีที่อาจเป็นปัญหาขึ้นได้ ตัวอย่างเช่น มาตรา 5 วรรคสองที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ตามโบราณราชประเพณี ให้เป็นไปตามพระบรมราชวินิจฉัย” (ขีดเส้นใต้โดยผู้เขียน) ซึ่งเท่ากับว่ากฎหมายมอบหมายให้พระมหากษัตริย์ให้ลักษณะทางกฎหมายแก่ทรัพย์สินได้เอง จึงทำให้อาจเข้าใจว่าพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ทั้งหมดทั้งที่มีอยู่แล้วและที่จะได้มีพระบรมราชวินิจฉัยต่อไป ประกอบกับในมาตรา 6 ที่บัญญัติว่า “การจัดการ การดูแลรักษา การจัดหาผลประโยชน์ และการดำเนินการอื่นใดอันเกี่ยวกับทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย” (ขีดเส้นใต้โดยผู้เขียน) เพื่อการนี้ พระมหากษัตริย์จะทรงมอบหมายให้สำนักงานทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ บุคคลใด หรือหน่วยงานใดเป็นผู้จัดการทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ สำหรับทรัพย์สินใดภายใต้เงื่อนไขอย่างใดก็ได้” (ขีดเส้นใต้โดยผู้เขียน) ทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ในแง่ก็คือ (1) ทรัพย์สินในพระองค์และ (2) ทรัพย์สินในพระมหากษัตริย์ ซึ่งหากเป็นทรัพย์สินในพระมหากษัตริย์ ย่อมต้องถือว่าเป็นทรัพย์สินสำหรับพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐหรือผู้กำลักรองราชสมบัติ หากทรัพย์สินเฉพาะส่วนพระองค์ไม่ทรัพย์สินดังกล่าวนี้จึงสมควรถือว่าเป็นทรัพย์สินมหาชนหรือทรัพย์สินของแผ่นดินที่หน่วยงานซึ่งเป็นองค์กรของรัฐควรจะมีหน้าที่ในการจัดการดูแล ดู วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 14*, น. 94-95.

5.2.2 คณะรัฐมนตรี

ในรัฐธรรมนูญ 2560 นี้ คณะรัฐมนตรีถือว่าเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่สำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ 2560 ไม่มีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าหลายฉบับเท่าใดนัก แต่จุดที่นับว่าเป็นข้อแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าหลายฉบับคือที่มาของนายกรัฐมนตรีที่ถูกจัดทำขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์บางประการในทางการเมือง

5.2.2.1 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับที่มาของนายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ ซึ่งพระมหากษัตริย์ไม่ได้มีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามพระราชอัธยาศัย หากแต่ต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบ⁵² ซึ่งนายกรัฐมนตรีที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบนี้จะต้องเป็นผู้ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ทั้งเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร⁵³ การลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีจะต้องมีการเสนอชื่อ โดยการเสนอชื่อนั้นจะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรอง ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร⁵⁴ โดยมติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี การลงคะแนนต้องกระทำโดยเปิดเผย และมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร⁵⁵ ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นกรณีทั่วไป

แต่กรณีที่เป็นกรณีพิเศษ คือในช่วงห้าปีแรกภายหลังจากวันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญ 2560 การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา⁵⁶ แต่ในระหว่างเวลาตามนั้นมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ได้

⁵² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 158 วรรคสอง

⁵³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 159 วรรคหนึ่ง

⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 159 วรรคสอง

⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 159 วรรคสาม

⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 272 วรรคหนึ่ง

และสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้หรือไม่ก็ได้⁵⁷

แต่ไม่ว่าจะเป็นกรณีทั่วไปก็ดี หรือกรณีพิเศษก็ดี ได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้น 2 ประการ คือ ปัญหาการกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมาจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ และปัญหาการให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาลงมติเลือกนายกรัฐมนตรี

ปัญหาที่ 1 ปัญหาการกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมาจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดเอาไว้ว่า ในการเลือกตั้งทั่วไป ให้พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแจ้งรายชื่อบุคคลซึ่งพรรคการเมืองนั้นมีมติว่าจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีไม่เกินสามรายชื่อต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนปิดการรับสมัครเลือกตั้ง และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรายชื่อบุคคลดังกล่าวให้ประชาชนทราบ⁵⁸ และพรรคการเมืองจะไม่เสนอรายชื่อดังกล่าวนี้ก็ได้⁵⁹

การให้นายกรัฐมนตรีมาจากผู้ที่มีอยู่ในบัญชีที่พรรคการเมืองแจ้งไว้เป็นเรื่องใหม่ที่ถูกบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ 2560 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่นำมาแทนคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีว่าต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ 2540 และ 2550

อาจกล่าวได้ว่า การบัญญัติไว้เช่นนี้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้ลดความอ่อนคลายของรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาว่านายกรัฐมนตรีอาจเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ก็ได้ ประกอบกับการให้พรรคการเมืองเสนอรายชื่อซึ่งตนจะสนับสนุนผู้นั้นเป็นนายกรัฐมนตรีจะทำให้เกิดความชัดเจนแก่ประชาชนว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ประชาชนจะเลือกนั้นจะสนับสนุนผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งอาจไม่มีความแตกต่างกันนักกับกรณีที่ให้นายกรัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะผู้สมัครรับเลือกตั้งย่อมแสดงให้เห็นประชาชนทราบโดยปริยายอยู่แล้วว่าตนจะต้องเลือกผู้ที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองของตนหรือผู้ที่พรรคการเมืองของตนสนับสนุนให้เป็น

⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 272 วรรคหนึ่ง

⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 88 วรรคหนึ่ง

⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 88 วรรคสอง

นายกรัฐมนตรี (เว้นแต่จะมีการเปลี่ยนฝ่ายในทางการเมืองในภายหลัง) แต่ประเด็นคือ การเลือกตั้งที่ผ่านมาทุกครั้ง แม้ไม่ได้มีข้อกำหนดในทำนองนี้ ประชาชนก็รู้อยู่ดีว่าพรรคการเมืองนั้น ๆ จะสนับสนุนผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรี

ถึงแม้ผู้เขียนจะมีความเห็นพ้องในรัฐธรรมนูญ 2560 ในประเด็นที่ว่า รัฐธรรมนูญไม่ควรบัญญัติไว้ตายตัวว่านายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะอาจเป็นไปได้ว่าในบางกรณีอาจทำให้เกิดทางตันในทางการเมืองขึ้นมา ในขณะที่เดียวกันผู้เขียนก็ไม่เห็นด้วยกับการบัญญัติเอาไว้ว่านายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้ที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ เพราะกรณีนี้อาจทำให้เกิดทางตันในทางการเมืองได้ กล่าวคือ หากมีการเลือกตั้งและปรากฏว่าบุคคลที่อาจจะได้เป็นนายกรัฐมนตรีไม่สามารถเป็นนายกรัฐมนตรีได้ หรือเมื่อได้นายกรัฐมนตรีมาแล้ว แต่บุคคลที่ได้เป็นนายกรัฐมนตรีนั้นไม่อาจเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้อีกต่อไป กรณีเช่นนี้จะต้องมีการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีเข้ามาใหม่และผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีได้นั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ บุคคลอื่นที่ไม่มีรายชื่ออยู่ในบัญชีย่อมไม่อาจมีสิทธิถูกรับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีได้ ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ถ้าพรรคการเมืองที่อยู่ฝั่งเสียงข้างมากเสนอรายชื่อคนคนเดียวกันและคนเดียวกันนั้นไม่อาจเป็นนายกรัฐมนตรีได้ ย่อมทำให้เกิดสภาวะทางตันในทางการเมือง หรือกรณีอาจมีความเป็นไปได้ว่า มีความพยายามในการฝ่าทางตันโดยการลงมติให้นายกรัฐมนตรีมาจากฝ่ายเสียงข้างน้อย ปัญหาก็คือ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีอื่นจากฝ่ายข้างน้อยอาจเกิดความลำบากในการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะในบางกรณีอาจต้องอาศัยเสียงข้างมากจากสภาลงมติผ่านเรื่องต่าง ๆ ที่รัฐบาลร้องขอ แต่หากรัฐบาลไม่ได้เป็นฝ่ายเสียงข้างมากในสภาย่อมทำให้เกิดความยากลำบากในการบริหารราชการแผ่นดิน อาจนำไปสู่ความอ่อนแอของฝ่ายบริหาร หรืออาจจะทำให้เกิดการยุบสภาได้ในที่สุด แต่ถึงแม้มีการยุบสภาและมีการเลือกตั้งเข้ามาใหม่ ก็ยังคงพบเจอกับปัญหาที่เคยเกิดขึ้นแล้วเหมือนเดิม

สำหรับข้ออ้างที่ว่า เพื่อเป็นการทำให้ประชาชนทราบว่าบุคคลใดคือบุคคลที่พรรคการเมืองจะสนับสนุนให้เป็นนายกรัฐมนตรี และเป็นการทำให้พรรคการเมืองแสดงความเปิดเผยแก่ประชาชน ผู้เขียนเห็นว่าข้ออ้างนี้ฟังไม่ขึ้นเท่าใดนัก เพราะเหตุว่าในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมา ประชาชนสามารถรับรู้ได้ว่าพรรคการเมืองนั้น ๆ จะสนับสนุนผู้ใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ฉะนั้น การมีข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญเช่นนี้อาจนำมาซึ่งปัญหาในอนาคตได้

แต่ถึงอย่างไรก็ดี แม้บทเฉพาะกาลจะวางข้อยกเว้นเอาไว้ว่า ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญ 2560 นี้ หากมีกรณีที่ไมอาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้สมาชิก

สภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารวมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ และรัฐสภาจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามที่จะยกเว้นคุณสมบัตินายกรัฐมนตรีว่าไม่ต้องเป็นผู้ที่อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ได้ แต่พึงสังเกตว่าข้อยกเว้นนี้มีเวลาจำกัดคือในช่วงห้าปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญ 2560 เท่านั้น และหากจะใช้ข้อยกเว้นนี้จะต้องใช้คะแนนเสียงสูงถึงสองในสาม ซึ่งคะแนนเสียงที่สูงเช่นนี้แม้ในกรณีปกติธรรมดาที่เกิดขึ้นได้ยากอย่างยิ่ง แต่ความยากจะมีมากขึ้นเพิ่มไปอีกเมื่อพิจารณาประกอบกับระบบเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญ 2560 ที่ต้องการที่จะไม่ให้มีพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งได้เสียงข้างมากไป

ปัญหาที่ 2 ปัญหาการให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาลงมติเลือกนายกรัฐมนตรี ในกรณีทั่วไป นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากการลงมติเลือกจากสภาผู้แทนราษฎร แต่โดยผลของบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ที่ให้ห้าปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญ 2560 นี้ สมาชิกวุฒิสภาสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีผ่านที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาใน 2 ระดับตามมา คือ ปัญหาในเรื่องความชอบธรรมของวุฒิสภา และปัญหาเรื่องความสมเหตุสมผลในระบบรัฐสภา

ปัญหาในเรื่องความชอบธรรมของวุฒิสภานั้น เป็นที่ทราบกันดีว่าการให้วุฒิสภาเข้ามามีสิทธิในการเลือกนายกรัฐมนตรีเกิดขึ้นในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญ 2560 นี้ และวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก กลับเป็นวุฒิสภาที่สมาชิก 250 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ⁶⁰ คณะรักษาความสงบแห่งชาติที่จะถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานี้คือคณะรัฐประหาร ผู้กระทำการยึดอำนาจจากรัฐบาลที่มีความชอบธรรมตามประชาธิปไตยเมื่อปี 2557 จึงย่อมเป็นธรรมดาที่คณะรัฐประหารจะต้องแต่งตั้งบุคคลที่เป็นพวกเดียวกันกับตน ทำให้วุฒิสภาที่ถูกจัดตั้งขึ้นมา นอกจากจะมีปัญหาเรื่องความชอบธรรมทางประชาธิปไตยแล้ว ยังมีปัญหาในเรื่องความพยายามในการสืบทอดอำนาจของคณะรัฐประหารอีกด้วย โดยวุฒิสภานี้จะมาทำหน้าที่ในการกำหนดบุคคลผู้จะมาเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งอาจจะขัดกับเจตจำนงของประชาชนส่วนใหญ่ได้

ส่วนปัญหาเรื่องความสมเหตุสมผลในระบบรัฐสภา ในการบริหารราชการแผ่นดินจะต้องได้รับเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร โดยการดำเนินกิจการของฝ่ายบริหารที่มีความสำคัญบางประการต้องอาศัยมติสนับสนุนของสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายข้างมาก เช่น การเสนอ

⁶⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 269

กฎหมาย การอนุมัติงบประมาณ ฯลฯ การให้วุฒิสภาเข้ามามีส่วนร่วมในการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรี อาจทำให้ได้นายกรัฐมนตรีที่ไม่อยู่ในฝ่ายข้างมากของสภาผู้แทนราษฎร กรณีเช่นนี้จะทำให้นายกรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินไปด้วยความยากลำบาก กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรอาจไม่ผ่านกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ สภาผู้แทนราษฎรอาจไม่ผ่านกฎหมายงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีเสนอ หรือในบางกรณีสภาผู้แทนราษฎรอาจลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีซึ่งส่งผลให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งไปได้ ซึ่งนอกจากทำให้ฝ่ายบริหารบริหารราชการแผ่นดินไปด้วยความยากลำบากแล้ว ยังอาจส่งผลให้ฝ่ายบริหารเกิดความอ่อนแอ ไม่มีเสถียรภาพในการเมืองได้

5.2.2.2 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

ในบทที่ผ่านมานั้น ผู้เขียนได้ตั้งข้อสังเกตซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเอาไว้ว่า แม้คณะรัฐมนตรีจะมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินผ่านการกำหนดนโยบายเพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปปฏิบัติใช้ก็ตาม แต่ในรัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 ได้บังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นนโยบายของรัฐบาลด้วย ทำให้เกิดปัญหาเรื่องความเป็นอิสระของการกำหนดนโยบาย นโยบายของรัฐที่มาจากแนวนโยบายแห่งรัฐอาจจะไม่ทันต่อสภาพการณ์ของสังคม และไม่เอื้อต่อการให้พรรคการเมืองได้พัฒนานโยบายขึ้นมา

ในรัฐธรรมนูญ 2560 อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีไม่ได้ถูกจำกัดโดยแนวนโยบายแห่งรัฐเท่านั้น แต่ยังถูกจำกัดด้วยหน้าที่ของรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติด้วย ดังนี้

ในเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญ 2560 กำหนดว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน”⁶¹

ในเรื่องหน้าที่ของรัฐ รัฐธรรมนูญ 2560 กำหนดเอาไว้ว่า “การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการรวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”⁶²

⁶¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 64

⁶² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51

ในเรื่องหน้าที่ของรัฐนี้ อุดม รัฐอมฤต ในฐานะโฆษกคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ 2560 เห็นว่า รัฐธรรมนูญ 2560 ต้องการสร้างหลักประกันให้กับสังคมและประชาชนให้ดีขึ้นกว่าเดิม จึงกำหนดให้รัฐ “ต้อง” มีหน้าที่ดูแลและให้เป็นมาตรฐานในบ้านเมือง⁶³

ส่วนในเรื่องยุทธศาสตร์ชาติ⁶⁴ รัฐธรรมนูญ 2560 กำหนดเอาไว้ว่า “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว”⁶⁵

และรัฐธรรมนูญยังมีการบังคับโดยชัดแจ้งเอาไว้ด้วยว่า “คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ และต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่”⁶⁶ ซึ่งเป็นการบังคับให้คณะรัฐมนตรีกำหนดนโยบาย

จะเห็นได้ว่าตามรัฐธรรมนูญ 2560 นี้ แนวนโยบายแห่งรัฐก็ดี หน้าที่ของรัฐก็ดี และยุทธศาสตร์ชาติก็ดี สิ่งเหล่านี้ทำให้คณะรัฐมนตรีที่ไม่ว่าพรรคใดขึ้นมาเป็นรัฐบาล ก็จะต้องดำเนินนโยบายตาม “กรอบ” หรือ “แนวทาง” ที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติและผู้จัดทำรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ โดยไม่มีทางเลือกเลยได้ พรรคการเมืองไม่สามารถที่จะมีความคิดในการวางนโยบายที่เกินไปกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดได้ เพราะรัฐธรรมนูญได้วางระบบการตรวจสอบให้

⁶³ อุดม รัฐอมฤต, “หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560,” ใน รัฐธรรมนูญ 60 : 60 ปี สมคิด เลิศไพฑูรย์ : รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาส 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2562), น. 187-191.

⁶⁴ บทวิเคราะห์เกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายและกลไกการตรวจสอบยุทธศาสตร์ชาติ โดยละเอียด ดู จักรกฤษณ์ มุสิกสาร, “สถานะทางกฎหมายของ “ยุทธศาสตร์ชาติ” กับกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ภายใต้ “พ.ร.บ.การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560,” รัฐสภาสาร, ปีที่ 27 ฉบับที่ 1, น. 107-129 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2562).

⁶⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65 วรรคหนึ่ง

⁶⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 162

กระทำการตามแนวทางเอาไว้อย่างเข้มข้น หากไม่ปฏิบัติตามย่อมเกิดผลร้ายขึ้นมา⁶⁷ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้พรรคการเมืองที่ได้ชัยชนะจากการเลือกตั้ง จึงเป็นเสมือนเพียงข้าราชการประจำที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนหรือ “ผู้ปฏิบัติ” ตามแนวทางที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดไว้แล้ว ไม่มีทางที่จะมีทางเลือกเป็นอื่นได้

มีพักต้องกล่าวถึงผลเสียที่เกิดขึ้น คือ นอกจากจะทำให้พรรคการเมืองขาดโอกาสในการสร้างสรรค์นโยบายเพื่อเป็นทางเลือกให้แก่ประชาชนแล้ว ยังมีปัญหาในเรื่องความเหมาะสมของนโยบายภายใต้ข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตามแต่ละยุคสมัย ประกอบกับรัฐธรรมนูญ 2560 ถูกสร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองบางอย่าง ข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญเหล่านี้ อาจเป็นเครื่องมือที่ใช้โจมตีกันทางการเมืองได้ ซึ่งจะทำให้เกิดผลเสียมากกว่าที่จะเกิดเป็นผลดี⁶⁸

⁶⁷ ไม่เพียงแต่คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่จะต้องปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติเท่านั้น บรรดาหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่เป็นองคพยพหรือกลไกของฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้วย โดยในพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ได้วางหลักเกณฑ์การมีสภาพบังคับไว้ในมาตรา 25 และมาตรา 26 โดยสรุปว่า ในกรณีที่ความปรากฏต่อคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติว่าการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแจ้งให้หน่วยงานของรัฐนั้นทราบถึงความไม่สอดคล้องและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุง แต่หากไม่ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงภายในเวลาที่กำหนดไว้ว่าด้วยเหตุใด และไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการ ละในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาขึ้นสั่งให้ผู้นั้นพักราชการหรือพักงาน หรือสั่งให้ออกจากราชการหรือออกจากงานไว้ก่อน หรือสั่งให้พ้นจากตำแหน่งต่อไป

⁶⁸ นอกจากนี้ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ นักเศรษฐศาสตร์ผู้มีชื่อเสียง ได้วิจารณ์แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ผ่านหนังสือเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญฯ ซึ่งพอจะประยุกต์ใช้ในการวิจารณ์แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หน้าที่ของรัฐ ตลอดจนยุทธศาสตร์ชาติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แสดงความไม่ไว้วางใจรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน และแสดง

5.2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับคณะรัฐมนตรี

- การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นการกระทำที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการปกครองระบบรัฐสภา เพราะเหตุว่าพระมหากษัตริย์เป็นประมุขแห่งรัฐ และไม่มีพระราชอำนาจโดยแท้จริงในทางการเมือง จริงอยู่แม้การกระทำทั้งหลายจะเป็นการกระทำของพระมหากษัตริย์ แต่แท้ที่จริงแล้วเป็นการกระทำขององค์กรผู้ทรงอำนาจในเรื่องนั้น และกระทำไปในนามของพระมหากษัตริย์เท่านั้น เมื่อพระมหากษัตริย์ไม่มีพระราชอำนาจในทางการเมือง จึงไม่อาจเป็นผู้รับผิดชอบในทางการเมืองได้ จึงต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการขึ้นมา เพื่อเป็นผู้รับไปซึ่งความรับผิดชอบทั้งปวงของพระมหากษัตริย์อันเนื่องมาจากการลงพระปรมาภิไธยนั้น และเพื่อเป็นการสอดคล้องกับหลัก The King can do no wrong นั้นเอง

ในรัฐธรรมนูญ 2560 ได้บัญญัติเรื่องการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการไว้ว่า “บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดินต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ”⁶⁹ จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นรัฐมนตรี เว้นแต่จะมีการบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งการกำหนดให้ “รัฐมนตรี” เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนี้

ความถูกต้องประชาชนว่าไม่รู้จักแยกแยะนโยบายที่ดีออกจากนโยบายที่เลว รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยึดข้อสมมุติว่า ในสังคมการเมืองไทยไม่มีใครรู้ดีว่านโยบายที่ดีนั้นเป็นอย่างไร ด้วยเหตุดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จึงมีหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (หมวด 5) ซึ่งร่างขึ้น ‘เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน’ (มาตรา 88 บรรทัดแรก) คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งมีลักษณะจับฉ่าย ประกอบด้วยแนวนโยบายที่ยึดปรัชญาเศรษฐกิจที่ขัดกันเอง และร่างขึ้นโดยไม่คำนึงถึงต้นทุนการดำเนินนโยบายเหล่านี้เป็นเมนูนโยบาย (Policy Menu) ที่ดีจริงหรือ?

ในสังคมประชาธิปไตย พรรคการเมืองควรมีเสรีภาพในการนำเสนอเมนูนโยบาย และรัฐบาลควรมีเสรีภาพในการดำเนินนโยบาย โดยประชาชนควรมีเสรีภาพในการเลือกพรรคการเมือง และเลือกเมนูนโยบายด้วย การร่างแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญจึงเป็นเรื่องเกินจำเป็น...”
ดู รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่ม 3, (กรุงเทพมหานคร: มติชน, 2547), น. 259-260.

⁶⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 182

นับว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับพระมหากษัตริย์ เพราะกิจการโดยส่วนใหญ่ในรัฐธรรมนูญเป็นกิจการของฝ่ายบริหาร ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ทรงอำนาจที่แท้จริงในเรื่องนั้น ๆ กล่าวคือเป็นผู้เสนอเรื่องและนำเรื่องดังกล่าวไปปฏิบัติ

ควรบันทึกไว้ด้วยว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับออกเสียงประชามติมีข้อความในวรรคสองว่า “ให้ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้รับผิดชอบในกิจการทั้งปวงบรรดา ที่ได้รับสนองพระบรมราชโองการ” ซึ่งต่อมามีการตัดข้อความนี้ออกไป แต่ไม่มีการบันทึกไว้ว่าเป็นเพราะเหตุใด

5.3 ลักษณะพื้นฐานของระบบรัฐสภาประการที่สอง ฝ่ายบริหารอาจใช้กลไกตามรัฐธรรมนูญในการยุบสภาได้

5.3.1 ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับองค์กรรัฐสภาในรัฐธรรมนูญ

5.3.1.1 ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในรัฐธรรมนูญ 2560 นั้น ได้บัญญัติเรื่องระบบเลือกตั้งในหมวด 7 รัฐสภา ส่วนที่ 2 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และได้บัญญัติขยายความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁷⁰ ในวิทยานิพนธ์นี้จะศึกษาเฉพาะระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ

ในรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมี 2 ประเภท ซึ่งแต่ละประเภทยังมีที่มาจากการเลือกตั้งแตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

ประเภทที่หนึ่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 350 คน ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้⁷¹

- การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยตรงคือ ผู้ออกเสียงเลือกตั้งกับผู้ได้รับเลือกตั้งและระหว่างการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งกับผลของการนับคะแนนจะต้องไม่มีบุคคลใดหรือการตัดสินใจใด ๆ มาคั่นกลาง ส่วนโดยลับคือ

⁷⁰ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 135 ตอนที่ 68 ก (11 กันยายน 2561): 40-97.

⁷¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 85

การออกเสียงเลือกตั้งจะต้องเป็นไปโดยไม่มีผู้ใดนอกจากตัวผู้ออกเสียงลงคะแนนเท่านั้นที่จะทราบว่าตนได้ออกเสียงลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใด⁷²

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญ 2560 บัญญัติหลักการเลือกตั้งไว้เพียงสองหลักการเท่านั้น แต่หลักการในการเลือกตั้งแท้ที่จริงมีมากกว่า 2 หลักการ กล่าวคือนอกจากหลักการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและโดยลับแล้ว ยังมีหลักการเลือกตั้งโดยทั่วไป หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาค หลักการเลือกตั้งโดยเสรีอีกด้วย⁷³

- แต่ละเขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เขตละหนึ่งคนและผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้คนละหนึ่งคะแนน ในเรื่องนี้เป็นข้อกำหนดในการออกแบบเลือกตั้ง โดยรัฐธรรมนูญประสงค์ให้เขตเลือกตั้ง 1 เขต มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงคนเดียว และผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถออกเสียงเลือกตั้งเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เพียงคนเดียวเท่านั้น เพราะฉะนั้น อาจกล่าวได้ว่า ทุกเขตเลือกตั้งมีผู้แทนราษฎรเท่าเทียมกันคือ 1 คนเท่านั้น ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับวิธีการนี้ เพราะเป็นการแสดงถึงความเท่าเทียมกันของแต่ละเขตเลือกตั้งที่สามารถมีผู้แทนได้เพียงคนเดียว

มีเพียงเท่านั้น รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดทางเลือกลงคะแนนเอาไว้ว่าจะลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใด หรือจะลงคะแนนไม่เลือกผู้ใดเลยก็ได้

- ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนสูงกว่าคะแนนเสียงที่ไม่เลือกผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง ในรัฐธรรมนูญ 2560 นี้ได้กำหนดผู้ที่ชนะการเลือกตั้งจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ประการ คือ (1) ได้รับคะแนนสูงสุด และ (2) มีคะแนนสูงสุดมากกว่าคะแนนที่ไม่เลือกผู้ใด (vote no)

มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่า ในกรณีที่มีผู้ได้รับคะแนนสูงสุดหลายคน หรือในกรณีที่ผู้ที่ได้คะแนนสูงสุด แต่คะแนนนั้นน้อยกว่าคะแนนที่ไม่เลือกผู้ใดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตนั้น จะต้องทำอย่างไร ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้บัญญัติว่าต้องทำอย่างไร เพราะฉะนั้นจะต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 เนื่องจากได้มีการกำหนดรายละเอียดของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเอาไว้ ทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสมัครรับเลือกตั้ง การออก

⁷² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 14*, น. 352-353.

⁷³ ดู *เพ็งอ้าง*, น. 351-354.

เสียงลงคะแนน การนับคะแนน การรวมคะแนน การประกาศผลการเลือกตั้ง และการอื่นที่เกี่ยวข้อง⁷⁴ โดยในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฯ ได้กำหนดเอาไว้ว่า ในกรณีที่มิได้รับคะแนนสูงสุดเท่ากันหลายคน ให้ใช้วิธีการจับสลาก ซึ่งต้องกระทำต่อหน้า คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด⁷⁵ ส่วนกรณีที่เขตเลือกตั้งที่ไม่มีผู้สมัครรายใดได้รับคะแนนเสียงมากกว่าคะแนนเสียงที่ไม่เลือกผู้ใดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งนั้น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ และมีให้นำคะแนนของผู้สมัครแต่ละคนที่ได้รับจากการเลือกตั้งครั้งก่อนไปใช้ในการคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ มิเพียงเท่านั้น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการให้มีการรับสมัครผู้สมัครใหม่โดยผู้สมัครเดิมทุกรายไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งที่จะจัดขึ้นใหม่นั้น⁷⁶

จะเห็นได้ว่าระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตนี้มักไม่เป็นปัญหามากนัก แต่ที่เป็นปัญหาคือระบบการเลือกตั้งหรือระบบการได้มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ

ประเภทที่สอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวน 150 คน โดยพรรคการเมืองจะจัดทำบัญชีรายชื่อพรรคละหนึ่งบัญชีโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งของแต่ละพรรคการเมืองต้องไม่ซ้ำกัน และไม่ซ้ำกับรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยส่งบัญชีรายชื่อดังกล่าวให้คณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนปิดการรับสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง⁷⁷

การที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเป็นจำนวนเท่าใดนั้น ให้ดำเนินการไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้⁷⁸

⁷⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 85 วรรคสาม

⁷⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มาตรา 125

⁷⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มาตรา 126 วรรคหนึ่ง

⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 90 วรรคสอง

⁷⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 91 วรรคหนึ่ง

1) นำคะแนนรวมทั้งประเทศที่พรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหารด้วยหาร้อยอันเป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

2) นำผลลัพธ์ตาม 1) ไปหารจำนวนคะแนนรวมทั้งประเทศของพรรคการเมืองแต่ละพรรคที่ได้รับจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทุกเขตจำนวนที่ได้รับให้ถือเป็นจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้

3) นำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองจะพึงมีได้ตาม 2) ลบด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทั้งหมดที่พรรคการเมืองนั้นได้รับเลือกตั้งในทุกเขตเลือกตั้ง ผลลัพธ์คือจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองนั้นจะได้รับ

4) ถ้าพรรคการเมืองใดมีผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเท่ากับหรือสูงกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้ตาม 2) ให้พรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามจำนวนที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และไม่มีสิทธิได้รับการจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ และให้นำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อทั้งหมดไปจัดสรรให้แก่พรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งต่ำกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้ตาม 2) ตามอัตราส่วน แต่ต้องไม่มีผลให้พรรคการเมืองใดดังกล่าวมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินจำนวนที่จะพึงมีได้ตาม 2)

5) เมื่อได้จำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองแล้ว ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จะเห็นได้ว่าระบบการเลือกตั้งที่ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญออกแบบนี้ ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญต้องการที่จะทำให้ทุกคะแนนมีความหมายไม่ถูกทิ้งเสียเปล่า กล่าวคือคะแนนที่ผู้เลือกตั้งได้ลงคะแนนให้กับผู้ที่ตนไม่ได้เลือก ก็จะถูกนำมาคำนวณเป็นคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้ ซึ่งอาจจะมองได้ว่าเป็นการให้ความสำคัญทั้งคนที่

พรรคการเมืองส่งสมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองที่ส่งคนลงสมัคร และบัญชีรายชื่อที่ถูกเสนอให้เป็นนายกรัฐมนตรีประกอบกัน⁷⁹

แต่หากพิจารณาระบบการเลือกตั้งที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ 2560 นี้ จะเห็นได้ว่า การที่ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 ประเภท ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง แต่การเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นการเลือกผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือเลือกผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อ ก็จะต้องใช้บัตรลงคะแนนเดียวกัน ส่งผลให้ในบางกรณีผู้สมัครอาจจะพอใจที่จะเลือกผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อ แต่ไม่พอใจเลือกพรรคการเมืองในระบบบัญชีรายชื่อ หรืออาจจะพอใจที่จะเลือกผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อในพรรคการเมือง แต่ไม่พอใจที่จะเลือกผู้สมัครในพรรคนั้น ที่ลงสมัครในเขตเลือกตั้งนั้น กรณีเช่นนี้จึงเป็นการบิดเบือนเจตจำนงของประชาชนที่เลือกตั้ง ซึ่งส่งผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งไม่สามารถสะท้อนถึงเจตจำนงของประชาชนได้อย่างแท้จริง

มีเพียงเท่านั้น ระบบเลือกตั้งเช่นนี้อาจจะทำให้เกิดรัฐบาลผสม เพราะเป็นไปได้ที่จะได้พรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งหากมองว่า รัฐบาลผสมทำให้ไม่มีพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งผูกขาดความเป็นไปทางการเมืองก็พอมองได้ แต่หากพิจารณาดูให้ถ่องแท้แล้วจะพบว่า การเกิดขึ้นของรัฐบาลผสมเป็นสาเหตุหนึ่งของการทำให้ฝ่ายบริหารเกิดความอ่อนแอ กล่าวคือ การรวมตัวกันจัดตั้งรัฐบาลสามารถรวมกันได้หากมีผลประโยชน์ตรงกัน แต่ปัญหาจะเกิดขึ้นเมื่อเกิดความขัดแย้งกันในรัฐบาล อาจจะทำให้พรรคที่ได้เป็นรัฐบาลมีเสียงปริ่มน้ำในสภา อาจนำมาสู่การล้มรัฐบาลได้ ซึ่งหากล้มรัฐบาลได้บ่อยจะไม่เป็นผลดีต่อการบริหารราชการแผ่นดินเท่าไรนัก กล่าวคือ การบริหารราชการแผ่นดินเกิดความไม่ต่อเนื่อง อาจมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายอยู่บ่อยครั้ง ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานต้องใช้เวลาในการทำความเข้าใจ และปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายนั้น ครั้นเมื่อมีการปฏิบัติตามนโยบายไปแล้วอาจจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอีกบ่อยครั้ง ซึ่งอาจจะทำให้เสียเวลา เสียงบประมาณแผ่นดิน ฯลฯ

ตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนปัญหาถึงการเกิดขึ้นของการมีรัฐบาลผสมภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญ 2560 คือ เมื่อเกิดสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรคโควิด 19 ในเดือนมีนาคม 2563 ขึ้น ทำให้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขต

⁷⁹ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562), น. 155.

ท้องที่ทั่วราชอาณาจักร อันเป็นการอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548⁸⁰ มิเพียงเท่านั้น ยังมีการอาศัยอำนาจตามมาตรา 7 ของพระราชกำหนดดังกล่าวในการโอนอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใด กระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงหรือที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายหรือที่มีอยู่ตามกฎหมายใดนั้น ให้โอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว ซึ่งเป็นอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุญาต อนุมัติ สั่งการ บังคับบัญชา หรือช่วยในการป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้งในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชน ดังปรากฏในประกาศ เรื่อง การกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีตามกฎหมายเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี⁸¹ ครั้นเมื่อสถานการณ์โควิดระบาดหนักอีกครั้งในเดือนเมษายน 2564 ก็ได้มีการประกาศรวบอำนาจตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่มีรัฐมนตรีรักษาการให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีในลักษณะทำนองเดียวกันอีก⁸² ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อเกิดโรคระบาดขึ้น ลำพังอำนาจของรัฐมนตรีในบรรดาพระราชบัญญัติต่าง ๆ สามารถเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาได้ ไม่จำเป็นต้องมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและโอนอำนาจของรัฐมนตรีมาสู่ที่นายกรัฐมนตรีแต่ประการใด

เพราะฉะนั้น การอาศัยอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและโอนอำนาจมาสู่นายกรัฐมนตรีเช่นนี้ จึงสะท้อนถึงปัญหาของรัฐบาลที่ไม่สามารถจัดการโดยอาศัยอำนาจตามปกติได้ เพราะเป็นที่ทราบกันดีว่าช่วงต้นปี 2563 ที่มีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น คณะรัฐมนตรีประกอบไปด้วยพรรคการเมืองหลายพรรคการเมืองมารวมกัน กระทรวงที่เป็นหลักในการแก้ไขปัญหา เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย ฯลฯ นั้นมีรัฐมนตรีหัวหน้ากระทรวงที่ไม่ได้อยู่สังกัดพรรคเดียวกัน ประกอบกับมีอำนาจต่อรองในรัฐบาลค่อนข้างมาก เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นว่า ลำพังการใช้กฎหมายพระราชบัญญัติธรรมดาไม่สามารถจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว

⁸⁰ ดู “พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 122 ตอนที่ 58 ก (16 กรกฎาคม 2548): 1-9.

⁸¹ “ประกาศ เรื่อง การกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีตามกฎหมายเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 137 ตอนที่ 69 ง (25 มีนาคม 2563): 2-3.

⁸² “ประกาศ เรื่อง การกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีตามกฎหมายเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ 3),” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 138 ตอนที่ 89 ง (27 เมษายน 2564): 20-21.

และเป็นเอกภาพ จึงต้องหาทางแก้ไขโดยการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ไป แต่ครั้งจะใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ในแก้ไขปัญหาในทุกกรณีไปก็จะทำให้เกิดปัญหาอื่นเข้าไปอีก เพราะลำพังเฉพาะพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ นั้นถูกออกแบบมาเพื่อใช้รับมือกับสถานการณ์ที่เป็นกรณีฉุกเฉินเท่านั้น การประกาศใช้เพื่อให้มีอำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ แม้ในกรณีทั่วไปที่ไม่ใช่ฉุกเฉิน ย่อมไม่ส่งผลดีต่อการบริหารราชการแผ่นดินเป็นแน่

จริงอยู่แม้ผู้ออกแบบรัฐธรรมนูญต้องการให้ระบบเลือกตั้งให้ทุกคะแนนเสียงมีความหมาย แต่ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงคุณค่า 2 ประการ คือ (1) หลักการสะท้อนเจตจำนงของประชาชน และ (2) หลักประสิทธิภาพในการทำงานในสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกันด้วย⁸³ หากเอนเอียงไปทางใดทางหนึ่งย่อมไม่เกิดผลดี กล่าวคือ ถ้าให้ความสำคัญกับหลักประสิทธิภาพในการทำงานในสภาผู้แทนราษฎรมากเกินไป แม้จะทำให้สภาผู้แทนราษฎรทำงานได้รวดเร็ว แต่อาจจะทำให้ในสภาผู้แทนราษฎรไม่แสดงให้เห็นถึงความหลากหลายของราษฎร และไม่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงการเป็นตัวแทนของราษฎร ในทางกลับกัน ถ้าให้ความสำคัญกับหลักการสะท้อนเจตจำนงของประชาชนมากเกินไป แม้จะทำให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของประชาชนเกิดความหลากหลายในสภาขึ้น แต่อาจจะทำให้สภาผู้แทนราษฎรขาดประสิทธิภาพในการทำงานทำงานได้ช้า และอาจจะส่งผลกระทบต่อเนื่องต่อฝ่ายบริหารให้เกิดความอ่อนแอ อันนำมาซึ่งความไม่มีประสิทธิภาพและขาดความต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดิน

5.3.1.2 วุฒิสภา : ที่มา อำนาจ และความชอบธรรม

ในรัฐธรรมนูญ 2560 นี้ ประเทศไทยใช้ระบบสภาคู่ คือ มีทั้งสภาที่หนึ่งคือสภาผู้แทนราษฎร และสภาที่สองคือวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 2560 นี้มีความพิเศษต่างจากรัฐธรรมนูญไทยที่ผ่านมาหลายฉบับ ซึ่งหากพิจารณาจากที่มา จำนวน บทบาทหน้าที่แล้วสามารถจำแนกออกเป็น 2 กรณีดังนี้

กรณีที่หนึ่ง วุฒิสภาในกรณีทั่วไป ปรากฏในหมวด 7 รัฐสภา ส่วนที่ 3 วุฒิสภา ของรัฐธรรมนูญ 2560 ซึ่งวุฒิสภาตามกรณีนี้มีจำนวน 200 คน มาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงาน

⁸³ ดู วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “วรเจตน์เตือนออกแบบระบบเลือกตั้งมุ่งเป้ารัฐบาลผสม ไม่เป็นผลดี-ไร้เสถียรภาพ,” (29 ตุลาคม 2558), ประชาไท, สืบค้นเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2563, จาก <https://prachatai.com/journal/2015/10/62161>.

หรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้⁸⁴ กล่าวโดยสรุปคือ วุฒิสภาในกรณีทั่วไปนี้มาจากการสรรหา ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งเหมือนดังเช่นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ความแตกต่างของวุฒิสภากรณีทั่วไปนี้กับสภาผู้แทนราษฎรคือ วุฒิสภามีกำหนดคราวละ 5 ปีนับแต่วันประกาศผลคัดเลือก และเมื่อวุฒิสภาสิ้นสุดลง ให้สมาชิกวุฒิสภาอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่อยู่ต่อไปจนกว่าจะมีวุฒิสภาขึ้นมาใหม่⁸⁵ ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรนั้น มีกำหนดคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง⁸⁶ และเมื่อมีการสิ้นอายุหรือยุบสภา จะส่งผลให้ไม่มีสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในเวลานั้นจนกว่าจะมีการเลือกตั้งเข้ามาใหม่⁸⁷ จะเห็นได้ว่าวุฒิสภาไม่มีวาระและมี ความต่อเนื่องมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร

ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภานั้น เป็นหน้าที่โดยทั่วไป คือในการทำหน้าที่เป็นสภาที่สอง คือทำหน้าที่ในการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติ หน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน หน้าที่ในการประชุมรัฐสภาร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร ตลอดถึงหน้าที่ในการเป็นรัฐสภาในช่วงเวลาที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร

กรณีที่สอง วุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล ปรากฏในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ 2560 โดยในวาระเริ่มแรก ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 250 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ⁸⁸ ซึ่งนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ทั่วไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว วุฒิสภาในกรณีพิเศษนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ติดตามเสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามหมวด 16 ของรัฐธรรมนูญ 2560 ว่าด้วยการปฏิรูปประเทศและการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ⁸⁹

การมีวุฒิสภาตามกรณีพิเศษนี้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายให้มีหน้าที่เร่งรัดและกำกับการปฏิรูปประเทศด้วยเพื่อเป็นหลักประกันว่าการปฏิรูปประเทศจะเกิด

⁸⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 107

⁸⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 109

⁸⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 99 วรรคหนึ่ง

⁸⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 101 (1)

⁸⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 269

⁸⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 270 วรรคหนึ่ง

ผลสัมฤทธิ์ได้อย่างแท้จริง⁹⁰ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามเหตุผลที่ให้ไว้ในหนังสือความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราฯ ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้นแล้วนั้นจะพบว่ามีความลักลั่นปรากฏอยู่ กล่าวคือ การปฏิรูปประเทศตามรัฐธรรมนูญ 2560 นั้น มีกลไกต่าง ๆ ตามที่คณะรัฐประหารหรือคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ออกแบบไว้ และมีการตั้งบุคคลที่มีแนวความคิดเดียวกันกับคณะรัฐประหารให้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศขึ้น เช่นนี้การที่วุฒิสภาที่มาจากการสรรหาของคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงเป็นไปได้ที่จะเป็นบุคคลจากกลุ่มบุคคลที่เห็นด้วยหรือเป็นพวกเดียวกับคณะรัฐประหาร⁹¹ เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงทำให้สมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถเร่งรัดและกำกับการปฏิรูปประเทศได้เต็มที่ในทางความเป็นจริง โดยเฉพาะต่อบรรดาบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับคณะรัฐประหาร ซึ่งเคยมีปัญหากับตน

มีเพียงเท่านั้น หากคณะรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นกลุ่มคนเดียวกันจากคณะรัฐประหารแล้ว ทำให้วุฒิสภาไม่สามารถทำหน้าที่ในการเร่งรัดและกำกับการปฏิรูปประเทศได้ตามที่ควรจะเป็น เนื่องจากวุฒิสภามีความเกรงใจต่อบุคคลที่ตนต้องตรวจสอบ เพราะโดยธรรมชาติของเหตุผลแล้ว การที่บุคคลหรือองค์กรจะถูกตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ผู้ที่ตรวจสอบจะต้องไม่มีผลประโยชน์ได้เสียร่วมกัน หรือเคยมีปัญหากันมาก่อน เพราะจะทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบเท่าที่ควรจะเป็น ในทางกลับกัน หากคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลมาจากกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยหรือไม่ใช่พวกเดียวกับกับคณะรัฐประหาร จึงเป็นไปได้ที่วุฒิสภาจะทำหน้าที่ตรวจสอบ โดยการติดตาม เร่งรัด กำกับ อย่างเต็มที่ หรืออาจจะล่วงเลยโดยการเป็นอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดินผ่านกลไกต่าง ๆ ได้

ปัญหาที่ควรพิจารณาต่อไปคือ เพราะเหตุใดการติดตามเสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้นจึงผูกขาดอยู่กับวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลซึ่งถูกจัดทำขึ้นให้มีลักษณะเฉพาะ จึงเป็นปัญหาวุฒิสภาตามกรณีทั่วไปมีความไม่เหมาะสมกระนั้นหรือ ซึ่งอันที่จริงผู้จัดทำรัฐธรรมนูญสามารถออกแบบรัฐธรรมนูญไม่ให้มีวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล โดยให้มีวุฒิสภาในกรณีทั่วไปตั้งแต่เริ่มแรกได้ แต่ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญกลับไม่ได้ออกแบบเช่นนั้น จึงทำให้น่าคิดว่า แท้ที่จริงแล้วการมีวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ใด ซึ่งเรื่องนี้ไม่ได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรไว้อย่างแน่ชัดจากผู้ที่มีอำนาจ

⁹⁰ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 79*, น. 496.

⁹¹ ดู “ประกาศแต่งตั้งวุฒิสภา,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 136 ตอนพิเศษ 121 ง (14 พฤษภาคม 2562): 1-9.

จัดทำรัฐธรรมนูญ แต่หากพอจะเดาจากพฤติการณ์ทั้งหลายที่เกิดขึ้นมาแล้วก็พอจะคาดหมายได้ว่า วุฒิสภามีอำนาจเฉพาะกาลมีขึ้นเพื่อสืบทอดอำนาจของคณะรัฐประหาร เห็นได้จากการกำหนดให้ วุฒิสภามีอำนาจในการลงคะแนนเลือกนายกรัฐมนตรีในช่วง 5 ปีแรกนับแต่วันที่มิรัฐสภา⁹² ทั้งยังมีขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่กลุ่มบุคคลที่เป็นพวกเดียวกันกับคณะรัฐประหารที่ขึ้นมาเป็นรัฐบาล ภายหลังจากการเลือกตั้ง เช่น การให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายที่สำคัญๆ ของรัฐบาล เป็นต้น

เราสามารถสรุปได้ว่า วุฒิสภามีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ 2560 ไม่ว่าจะเป็นวุฒิสภา ในกรณีทั่วไปก็ดี หรือวุฒิสภามีอำนาจเฉพาะกาลก็ดี ล้วนมีลักษณะเฉพาะร่วมกันดังนี้

1) ที่มาของวุฒิสภาไม่มีความยึดโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจ อธิปไตย กล่าวคือ ที่มาของวุฒิสภามาจากการสรรหา ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนอันเป็นการแสดงออกถึงเจตจำนงของประชาชน ฉะนั้นจึงไม่อาจกล่าวได้อย่างสนิทใจว่าวุฒิสภาเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย⁹³ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

2) อำนาจของวุฒิสภาไม่มีความสัมพันธ์กับที่มาของวุฒิสภา ทำให้เกิดข้อเคลือบแคลงถึงความชอบธรรมทางประชาธิปไตย เพราะวุฒิสภามาจากการสรรหา แต่อำนาจของวุฒิสภากลับมีมากเกือบเทียบเท่าสภาผู้แทนราษฎร เช่น อำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาแล้วจากสภาผู้แทนราษฎร อำนาจในการประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร (ประชุมรัฐสภา) โดยที่สมาชิกวุฒิสภาสามารถออกเสียงได้คนละ 1 เสียงเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นการแสดงถึงความเท่าเทียมกันของการออกเสียงลงคะแนน ทั้งรวมไปถึงอำนาจในการเป็นรัฐสภาในช่วงเวลาที่ไม่ใช่สภาผู้แทนราษฎร ฯลฯ เมื่ออำนาจของวุฒิสภามีมากมายเช่นนี้ จึงยังต้องการที่มาที่มีความยึดโยงกับเจตจำนงของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย แต่ครั้นปรากฏว่าอำนาจที่มากยิ่งขึ้นของวุฒิสภาไม่สัมพันธ์กับที่มาที่ไม่มีความยึดโยงกับเจตจำนงของประชาชนเช่นนี้ จึงย่อมมีปัญหาเรื่องความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย

3) วุฒิสภามีขึ้นเพื่อตอบวัตถุประสงค์ของกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม ในทางการเมือง ซึ่งเมื่อพิจารณาการเกิดขึ้นของวุฒิสภาหรือสภาที่สองในต่างประเทศโดยประเทศที่เป็นรัฐประชาธิปไตยจะพบว่า ประเทศเหล่านั้นมีเหตุผลที่พอรับฟังได้ของการมีสภาที่สอง เช่น ประเทศอังกฤษมีสภาขุนนาง (House of Lords) เพราะมีที่มาจากประวัติศาสตร์ของแยกตัวเป็นสองสภา อังกฤษต้องการคงความเก่าแก่ของประวัติศาสตร์ไว้ แต่ปัจจุบันสภาขุนนางของอังกฤษแทบ

⁹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 272 วรรคหนึ่ง

⁹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 114

ไม่มีอำนาจในทางการเมือง ส่วนของประเทศเยอรมนีซึ่งเป็นประเทศที่มีรูปของรัฐเป็นสหพันธรัฐ และมีสภาที่สองที่เรียกว่า สภาผู้แทนมลรัฐในระดับสหพันธ์ (Bundesrat) ซึ่งสภาผู้แทนมลรัฐในระดับสหพันธ์นี้เป็นตัวแทนที่รักษผลประโยชน์ของมลรัฐ ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่น แม้ญี่ปุ่นจะไม่ได้มีรูปของรัฐเป็นสหพันธรัฐหรือมีประวัติศาสตร์การเมืองระบบรัฐสภามาอย่างยาวนาน แต่ญี่ปุ่นมีสภาที่สอง เพราะต้องการให้มีอำนาจในการกลั่นกรองกฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งสภาที่สองของญี่ปุ่นของญี่ปุ่นนี้มาจากการเลือกตั้ง

แต่วุฒิสภาที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญไทย โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ 2560 นี้ กลับไม่ได้มีขึ้นเพราะเหตุผลที่ประเทศไทยเป็นสหพันธรัฐหรือเป็นเพราะประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองระบบรัฐสภาที่เป็นมายาวนาน แม้ประเทศไทยจะมีการอ้างว่าการมีวุฒิสภาขึ้นเพื่อเป็นพี่เลี้ยงแก่สภาผู้แทนราษฎร ช่วยกลั่นกรองกฎหมายที่มาจากสภาผู้แทนราษฎร หรือช่วยควบคุมตรวจสอบการบริการราชการแผ่นดินก็ตาม เพราะอำนาจหน้าที่เหล่านี้ต้องมีขึ้นเป็นปกติธรรมดาของประเทศที่มีสภาที่สองอยู่แล้ว แต่หากพิจารณาในเรื่องที่มา บทบาทหน้าที่ ประกอบกับปรากฏการณ์ทางการเมือง จะเห็นได้ว่าวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 2560 มีขึ้นเพื่อตอบวัตถุประสงค์บางประการของคนบางกลุ่มในทางการเมืองและมีเจตนาแอบแฝงที่ไม่ได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งเรื่องเหล่านี้มักจะเป็นปัญหาใหญ่อันดำรงอยู่ในการเมืองการปกครองไทยตลอดเรื่อยมา และเป็นอุปสรรคของการพัฒนาและสร้างการเรียนรู้ในระบอบประชาธิปไตยของประชาชนคนไทย⁹⁴

5.3.2 การยุบสภา

ในบทบัญญัติเรื่องการยุบสภาในรัฐธรรมนูญ 2560 มีบัญญัติเอาไว้ว่า

⁹⁴ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า “ประชาธิปไตยจึงเป็นคำสอนให้ “ตัดสินใจกระทำการต่าง ๆ ด้วยตนเอง” และแม้จะมีบ่อยครั้งที่การตัดสินใจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งด้วยตนเองจะก่อให้เกิดความรู้สึกเสียใจในการกระทำของตัวเอง นักประชาธิปไตยก็พร้อมที่จะยอมรับเคราะห์กรรมที่เกิดจากการเลือกกระทำการที่ผิดพลาด ยิ่งกว่าที่จะพร้อมรับการชี้หน้าหรือคำบงการของผู้อื่น แม้ว่าผู้ชี้หน้าหรือผู้บงการจะมีสติปัญญาเฉลียวฉลาดและมีความสุขคัมภีร์ภาพยิ่งกว่าตนก็ตาม” ดู วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “การปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, ปีที่ 20, เล่มที่ 60, น. 274 (กันยายน - ธันวาคม 2561).

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป

การยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และให้กระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน

ภายในห้าวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าวันแต่ไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับ วันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร”⁹⁵

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัตินี้ไม่มีความเปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญก่อนหน้านี้แต่อย่างใด แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ในขณะที่มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีประเด็นที่มีการถกเถียงกันในขณะที่มีการร่างรัฐธรรมนูญ โดยนายภักดิ์ คำพิทักษ์ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้ยกประเด็นว่า ผู้ที่เป็นรัฐบาลอาจใช้ช่องทางในการยุบสภาเพื่อความได้เปรียบทางการเมือง ควรมีมาตรการในเรื่องนี้หรือไม่

“...อันนี้มีประเด็นที่เราจะพิจารณาใหม่ครับว่าที่ผ่านมามันเคยมีเหมือนกันยุบสภานี่อะไรต่าง ๆ เราก็ไปกำหนดไว้บางส่วนว่าเมื่อมีเหตุของการยื่นอภิปรายแล้วเราไม่ให้หนีใช้ใหม่ครับ ที่นี้พอการได้อำนาจในการยุบสภาเพื่อทำให้ได้เปรียบอะไรต่าง ๆ บางกรณีมันควรจะไปอยู่ที่อื่นด้วยหรือเปล่า หรือว่าอยู่ที่นี้ที่เดียวมันเหมาะหรือครับ”⁹⁶

เมื่อมีประเด็นยกขึ้นมาพิจารณาเช่นนี้ ทำให้นายมิชัย ฤชุพันธุ์ ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ทำการชี้แจงถึงเหตุที่ต้องบัญญัติไว้เช่นนี้ ว่าเป็นธรรมชาติในทางการเมือง แม้จะเป็นช่องทางเพื่อแสวงหาข้อได้เปรียบในทางการเมืองซึ่งเป็นเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่พอรับได้

“มันไปให้คนอื่นยกก็ไม่ได้ เพราะเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะต้องลงนามรับสนอง คนอื่นเลยยุบไม่ได้ด้วยตัวของมันเอง เคยมีคนเขาพูดกันว่า นายกรัฐมนตรีไปยุบสภาเองโดยคณะรัฐมนตรีไม่รู้เลยไปเขียนให้คณะรัฐมนตรีต้องเป็นมติ คณะรัฐมนตรี ผมว่าอันนั้นมันก้าวล่วงเข้าไปถึงเขามากเกินไป จริง ๆ ตอนสมัยท่านเปรมยุบสภาทั้ง 3

⁹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 103

⁹⁶ รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 38, 27 พฤศจิกายน 2558: ปัทมา 7/4.

ครั้งเขาไม่เคยเข้าคณะรัฐมนตรี รู้กันอยู่ 2 คน ผมกับท่านเปรม ที่ผมรู้เพราะว่าต้องเป็นคนทำพระราชกฤษฎีกา ไปกังวลเรื่องนี้คงยากเพราะว่าโดยเชิงการเมืองเราก็ต้องปล่อยให้ธรรมชาติมันมีขึ้นมีเชิงของมันเอง บางที 2 ปี 3 ปี ตัน ๆ เขาก็ยุบแล้วเพราะว่าเขาเห็นแล้วว่าเขานำดี เขาไปเริ่มต้นนับหนึ่งใหม่ก็แล้วแต่ ของเรารส่วนใหญ่ไม่ใช่ยุบเพราะคะแนนดี ยุบเพราะว่าคะแนนทำท่าจะไปไม่ดีรีบยุบเสียก่อนอยู่ต่อไปมันจะยังไม่ดีมากขึ้น หรือไม่อย่างนั้นก็ชิงเอาเปรียบในเชิงเวลาในการรณรงค์หาเสียง แต่ว่าก็เป็นการเอาเปรียบเล็ก ๆ น้อย ๆ พอรับได้...”⁹⁷

มีเพียงเท่านั้น ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญยังได้อธิบายความหมายของข้อความ “ให้กระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน” ว่า

“ความมุ่งหมายจริง ๆ ยุบสภานี้ยังไม่พูดถึงเชิงเอาเปรียบทางการเมือง ในแง่ที่ว่าเมื่อเวลาที่รัฐบาลทำอะไรแล้วฝ่ายสภาไม่เห็นด้วยแล้วรัฐบาลแพ้ รัฐบาลมันใจว่าจะทำถูกก็จะเลือกรัฐบาลมาใหม่ แล้วถ้าเป็นว่าทำไม่ถูกก็จะเลือกฝ่ายค้านเข้ามาเป็นรัฐบาล สมมุติว่าเลือกรัฐบาลเข้ามาใหม่ แล้วรัฐบาลทำอย่างนั้นอีก ฝ่ายค้านก็โหวตให้รัฐบาลอีก อย่างนี้ยุบไม่ได้ ยกตัวอย่างเช่นว่างบประมาณรายจ่ายประจำปีพอเข้าสภาไปตกแพ้ โอเคแพ้เขายุบสภาเพื่อไปเลือกตั้งใหม่ กลับมาก็เอางบประมาณอันนั้นเข้าไปอีกหรือพระราชบัญญัติเดิมเข้าไปอีก อย่างนี้ถ้าแพ้ก็ยุบไม่ได้แล้ว เพราะเหตุการณ์เดียวกัน ทฤษฎีนะ จริง ๆ เราไม่เคยมีอย่างนี้ เคยมีครั้งหนึ่งสมัยอาจารย์ปรีดีหรือหลวงดำรงที่ที่แพ้กฎหมายสักอัน จอมพล ป. ก็แพ้เรื่องกฎหมายย้ายเมืองหลวงไปเพชรบูรณ์แพ้แล้วก็ยุบสภา แต่ว่ากลับมาก็ได้เสนออีก แต่หลัง ๆ จากนั้นรู้สึกการยุบสภาถ้าไม่ใช่เพราะผลจากการแพ้ลงมติไม่ว่าไว้วางใจก็มักจะเป็นเรื่องเชิงความวุ่นวายทางการเมือง เพราะฉะนั้น เวลาออกพระราชกฤษฎีกาที่จะต้องยุบสภานี้จะต้องเขียนเหตุที่มันจะต้องระมัดระวังว่าถ้ามันเกิดอย่างนั้นแล้วจะยุบได้หรือเปล่าอันนี้จะต้องระวัง...”⁹⁸

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า การที่ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) อ้างว่าจอมพล ป. พิบูลสงคราม ยุบสภาหลังแพ้มติเรื่องการย้ายเมืองหลวงไปเพชรบูรณ์ เป็นการกล่าวที่ผิด เพราะจริง ๆ แล้ว หลังจากที่ยอมพล ป. แพ้มติจากสภา จอมพล ป. ลาออกเท่านั้น

⁹⁷ รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 38, 27 พฤศจิกายน 2558: ปัทมา 7/4.

⁹⁸ รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 38, 27 พฤศจิกายน 2558: ปัทมา 7/5.

5.4 ลักษณะพื้นฐานของระบบรัฐสภาประการที่สาม ความรับผิดชอบในทางการเมืองของรัฐมนตรีต่อสภา

ในรัฐธรรมนูญ 2560 นั้น ไม่ได้มีการแยกความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีออกจากกันเป็นเรื่องเฉพาะ เพราะรัฐธรรมนูญมีการบัญญัติเรื่องนี้ไว้ในมาตราเดียวกันและด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน ด้วยเหตุนี้ เราจึงสามารถสามารถอธิบายและตั้งข้อสังเกตถึงความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลพร้อมกัน

ในรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงความรับผิดชอบทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเอาไว้ว่า

“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

เมื่อได้มีการเสนอญัตติตามวรรคหนึ่งแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียงตามวรรคสี่

เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นนี้มีให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุดลง

มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

รัฐมนตรีคนใดพ้นจากตำแหน่งเดิมแต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่นภายหลังจากวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อตามวรรคหนึ่ง หรือพ้นจากตำแหน่งเดิมไม่เกินเก้าสิบวันก่อนวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อตามวรรคหนึ่ง แต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่น ให้รัฐมนตรีคนนั้นยังคงต้องถูกอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจต่อไป”⁹⁹

จากบทบัญญัติเรื่องการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจมีประเด็นที่ควรพิจารณาดังต่อไปนี้

1) การกำหนดคะแนนเสียงขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในจำนวนเท่ากัน ในส่วนนี้ของรัฐธรรมนูญ 2560 มีความแตกต่างไปจากข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 กล่าวคือรัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 นั้นได้กำหนดให้มีการแยกคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอญัตติอภิปรายเพื่อลงมติไม่

⁹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 151 วรรคหนึ่ง

ไว้วางใจแตกต่างกัน โดยในรัฐธรรมนูญ 2540 การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนายกรัฐมนตรีใช้คะแนนเสียงสองในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ส่วนรัฐมนตรีใช้คะแนนเสียงหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ในขณะที่รัฐธรรมนูญ 2550 นั้น การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนายกรัฐมนตรีใช้คะแนนเสียงหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ส่วนรัฐมนตรีใช้คะแนนเสียงหนึ่งในหกของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด

โดยที่มาในของเรื่องนี้ในการพิจารณารัฐธรรมนูญ 2560 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการอภิปรายว่าเพราะรัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้มีการอภิปรายฯ รัฐมนตรีทั้งคณะอยู่แล้ว ประกอบกับหากมีการแยกระหว่างคะแนนเสียงขอเปิดอภิปรายนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีออกจากกัน จะทำให้เกิดความยุ่งยาก ประกอบกับคะแนนเสียงหนึ่งในห้านี้เป็นคะแนนเสียงที่คำนวณได้ง่ายกว่าหนึ่งในหก¹⁰⁰

ซึ่งผลจากการแยกเช่นนี้ทำให้เกิดความยุ่งยากของการขอเปิดอภิปรายฯ แตกต่างกัน ในขณะที่รัฐธรรมนูญ 2560 ที่ไม่ได้มีการแยกกันนี้ทำให้ถูกมองได้ว่าสถานะของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไม่มีความแตกต่างกัน

2) การนำข้อกำหนดการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ กลับคืนมา ซึ่งข้อกำหนดนี้เป็นข้อกำหนดที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 กำหนดให้มีการอภิปรายฯ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลเท่านั้น ซึ่งเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะเมื่อมีการอภิปรายฯ นายกรัฐมนตรีและสภาลงมติไม่ไว้วางใจแล้ว นอกจากนายกรัฐมนตรีจะพ้นจากตำแหน่งแล้ว ยังทำให้รัฐมนตรีอื่นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะด้วย แต่ทำให้เกิดปัญหาดังที่มีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กล่าวไว้คือ

“เดิมปี 2540 ที่เขาคิดอย่างนี้และเขาคิดว่านายกรัฐมนตรีรับผิดชอบทั้งหมด เวลานั้นนายกรัฐมนตรีถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจและพ้นไป คณะรัฐมนตรีมันพ้นไปทั้งคณะอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นนายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นหัวหน้ารัฐบาลจึงย่อมต้องตอบคำถามในทุกเรื่องได้ แต่เราพบแล้วว่าคราวที่พอถูกอภิปราย นายกรัฐมนตรีอภิปราย นายกรัฐมนตรีก็จะไม่ตอบ และบอกเรื่องนี้ได้มอบให้คนโน้นแล้ว เรื่องนั้นมอบให้คนนี้แล้ว เรื่องนี้มอบให้คนโน้นแล้ว เพราะฉะนั้นไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบของดิฉันก็ไม่ตอบก็จบ เขามองจากรูปแบบฝรั่ง นายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบ

¹⁰⁰ รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 43, 9 ธันวาคม 2558: รสรินทร์ 7/5 - รสรินทร์ 7/6.

ต้องรู้หมด ไปถามอะไรนายกรัฐมนตรีกี่ก็ต้องตอบได้ แต่พอมาเรามาเจอแบบของไทยตุ่มปั๊มนี่ไปไม่เป็นเลย”¹⁰¹

เมื่อเกิดปัญหาเช่นนี้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงต้องมีการนำข้อกำหนดที่เคยเกิดขึ้นแบบเดิมมาแก้ปัญหา

“คือถ้าเป็นเรื่องนโยบายของรัฐบาลทั้งหมด มันควรต้องอภิปรายคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ เพราะเป็นคนรับผิดชอบ และเมื่ออภิปรายคณะรัฐมนตรีทั้งคณะนี้มันพูดได้ทุกเรื่องเลย แต่ว่าถ้าอภิปรายรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล มันรวมทั้งนายกรัฐมนตริด้วย มันก็จะพูดได้แต่เฉพาะงานที่เขารับผิดชอบต่อ”¹⁰²

ผู้เขียนเห็นว่าการลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีกี่ดี หรือการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะก็ดี สุดท้ายแล้วปลายทางมีความไม่แตกต่างกัน เพราะเป็นความรับผิดชอบต่อคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติ (โดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร) แต่ถึงอย่างไรผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าการออกแบบรัฐธรรมนูญนี้เป็นการออกแบบโดยใช้เหตุการณ์ทางการเมืองในอดีตมาเป็นข้อพิจารณาในการออกแบบ โดยให้คณะรัฐมนตรีเข้ามามีความรับผิดชอบต่อสภา ซึ่งแม้เกิดกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความไม่ไว้วางใจได้ยาก แต่การมีข้อกำหนดเช่นนี้เป็นการเปิดโอกาสให้สภาได้มีการตรวจสอบถ่วงดุลคณะรัฐมนตรีได้อีกในแง่หนึ่งได้ด้วย

3) การไม่มีเสนอชื่อผู้เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปภายหลังการยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ ซึ่งเหตุผลของการตัดเรื่องการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีฯ นี้ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้กล่าวสั้นๆ ว่า

“...ส่วนพรรคสุดท้ายที่ตัดออก เดิมเขาไม่มีรายชื่อ แล้วเขาก็เสนอขึ้นมาก่อนเลย ก่อนจะอภิปรายคนอื่นเขาบอกเอาคนนี้ ทั้ง ๆ ที่ยังไม่รู้ว่าจะอภิปรายสำเร็จหรือไม่สำเร็จ พอเกิดสำเร็จเขาก็บอกว่าไปกราบบังคมทูลโดยไม่ต้องผ่านสภา ซึ่งผมก็คิดว่ามันเป็นกลไกที่ไม่น่าถูกต้อง ของเรานี้เราบอกอย่างไรก็ต้องไปผ่านสภา สภาก็ต้องไปว่ากันไป เพราะฉะนั้นก็ต้องตัดตัวนี้ออกเสียด้วย”¹⁰³

ในการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีภายหลังการยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนี้เป็นกลไกหนึ่งที่ได้รับมาจากรัฐธรรมนูญเยอรมัน เป็นการลงญัตติไม่ไว้วางใจแบบสร้างสรรค์ คือนอกจากจะทำให้นายกรัฐมนตรี (พร้อมทั้งรัฐมนตรีทั้งคณะ) ออกจากตำแหน่ง ยังมีผลทำให้ผู้ที่มีชื่อในญัตติเป็น

¹⁰¹ รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 43, 9 ธันวาคม 2558: รัชมี 6/9.

¹⁰² รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 43, 9 ธันวาคม 2558: รัชมี 6/9.

¹⁰³ ดู รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 43, 9 ธันวาคม 2558: รัชมี 6/7.

นายกรัฐมนตรีด้วย ซึ่งหลักการนี้ไม่ได้มุ่งหวังในการทำลายล้างแต่เพียงอย่างเดียว แต่ในรัฐธรรมนูญ 2560 กลับไม่มีบทบัญญัติเช่นว่านี้ เพราะผู้จัดทำรัฐธรรมนูญต้องการให้นายกรัฐมนตรีคนใหม่มาจากการเลือกจากสภา ซึ่งเหตุผลดังกล่าวนี้ผู้เขียนไม่เห็นพ้องด้วย เพราะเหตุว่าในรัฐธรรมนูญ 2560 มีระบบที่มีความเป็นไปได้ยากยิ่งที่จะมีพรรคการเมืองได้คะแนนเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ทำให้มีพรรคการเมืองหลายพรรคการเมือง และเป็นไปได้เหมือนกันว่า เมื่อไม่สามารถเจรจาต่อรองให้มีผลประโยชน์ตรงกันได้ใน พรรคการเมืองอาจมุ่งที่จะล้มรัฐบาลแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งอาจจะทำให้เกิดปัญหาเรื่องความไม่มีเสถียรภาพของฝ่ายบริหารตามมา พอล้มรัฐบาลได้อาจเกิดปัญหาตามมาว่า จะมีการตั้งรัฐบาลใหม่อย่างไร ใครจะเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งต่างประเทศคิดแก้ปัญหาเรื่องการอภิปรายไม่ไว้วางใจแบบสร้างสรรค์ขึ้นมา คือเมื่อต้องการที่จะให้รัฐบาลพ้นจากตำแหน่งแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะต้องคิดว่าจะให้ใครเป็นรัฐบาลสืบทอดไป ซึ่งมีความคล้ายกับการให้สภาลงมติเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไปอีกสี่ปีหนึ่งด้วย เป็นการผ่านสภาดูเดียวกัน

5.5 บทสรุประบบรัฐสภาในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (2560)

ระบบรัฐสภาในรัฐธรรมนูญ 2560 เป็นระบบรัฐสภาที่มีรากฐานและความเชื่อมโยงกับรัฐธรรมนูญฉบับถาวรหลายฉบับก่อนหน้านี้ เพราะในการจัดทำรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ผ่าน ๆ มา เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 2534 2540 2550 และร่างรัฐธรรมนูญ ปี 2558 มาเป็นแนวทางในการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ¹⁰⁴ จนออกมาเป็นรัฐธรรมนูญ 2560 ที่มีความเหมือนและความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา ซึ่งมีรายละเอียดพอจะสรุปได้ดังนี้

1) ฝ่ายบริหารประกอบด้วยพระมหากษัตริย์และคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจะกระทำโดยในนามของพระมหากษัตริย์ และพระมหากษัตริย์ในระบบรัฐสภาจะไม่มีอำนาจแต่อย่างใด ในทางการเมือง ในส่วนที่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์นั้น พระราชสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์แทบจะไม่มี ความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญ 2534 รัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 ยกเว้นบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ที่เปลี่ยนแปลงไป ส่วนคณะรัฐมนตรีนั้นไม่มีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้แต่อย่างใด

¹⁰⁴ รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 1, 6 ตุลาคม 2558: วชิราภรณ์ 4/1 - นภา 5/1.

2) ประมุขของรัฐโดยการเสนอของนายกรัฐมนตรีสามารถยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ แต่ถึงอย่างไรก็ตามเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎรอาจไม่เป็นปัญหาแต่อย่างใด เพราะเป็นที่เข้าใจตรงกันว่านายกรัฐมนตรีไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็สามารถเสนอให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ แต่ข้อที่เป็นประเด็นคือองค์กรของสภาทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่เป็นปัญหา กล่าวคือสภาผู้แทนราษฎรแม้จะมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด แต่ระบบการเลือกตั้งที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญถูกออกแบบมาให้มีความสลับซับซ้อน ผลคือทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายพรรคการเมืองอันนำไปสู่การทำให้ฝ่ายบริหารเกิดความอ่อนแอ ส่วนวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งที่ไม่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตย แต่ถูกรัฐธรรมนูญยกสถานะให้มีอำนาจเฉกเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

3) คณะรัฐมนตรี คือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในทางการเมืองต่อสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือเมื่อสภาผู้แทนลงมติไม่ไว้วางใจให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปแล้วนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี จะต้องออกจากตำแหน่ง แต่ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในระยะ 5 ปีแรกคือ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรไม่ไว้วางใจแล้ว วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรบางส่วนอาจเลือกนายกรัฐมนตรีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่ไว้วางใจกลับมาใหม่ ซึ่งอาจจะนำมาสู่วิกฤตการณ์ในทางการเมืองได้

กล่าวโดยสรุป ระบบรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี การยุบสภา ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีต่อสภา อาจจะไม่ค่อยเป็นปัญหามากเท่าใด แต่ที่เป็นปัญหาคือพระราชสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ยังไม่มีความสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยที่ควรจะเป็นมากนัก ส่วนที่มาและอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก็เป็นความพยายามของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่มุ่งหวังผลในทางการเมือง ซึ่งอาจจะนำมาซึ่งผลเสียระยะยาวในระบอบประชาธิปไตยได้

บทที่ 6

บทสรุป

เมื่อเราทราบว่า ประเทศอังกฤษเป็นประเทศต้นแบบที่มีการปกครองระบบรัฐสภา ทว่าระบบรัฐสภาของอังกฤษไม่ได้เกิดขึ้นมาจากทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่ง หรือเกิดจากข้อความคิด (concept) ของนักคิดคนใดคนหนึ่งไม่ หากแต่เป็นผลผลิตทางประวัติศาสตร์ที่มีวิวัฒนาการดำเนินมา ในแต่ละยุคมาอย่างยาวนานจนกลายเป็นการปกครองที่ลงตัวในปัจจุบัน ในปัจจุบันมีการยอมรับกันว่า การปกครองระบบรัฐสภาในอังกฤษเป็นการปกครองที่ประสบความสำเร็จสูง จึงทำให้ระบบรัฐสภา เป็นการปกครองที่ได้รับความนิยมไปอย่างกว้างขวางและมีการนำไปใช้ในหลายประเทศ เหตุที่เป็น เช่นนี้เพราะการปกครองระบบรัฐสภาเป็นการปกครองที่ตอบโจทย์ต่อคุณค่าสากลที่ได้รับการยอมรับ กันโดยทั่วไปในสมัยใหม่ ซึ่งคุณค่าสากลเช่นนี้คือคุณค่าความเป็นประชาธิปไตยและคุณค่าเรื่อง สิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยระบบรัฐสภามีกลไกสำคัญในการทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมใน การปกครองผ่านการเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ในสภา ตลอดจนมีการแบ่งแยกและถ่วงดุล การใช้อำนาจของผู้ปกครอง มิให้กระทำการเกินขอบเขตที่เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

เมื่อระบบรัฐสภาเป็นการปกครองที่เกื้อหนุนคุณค่าในทางประชาธิปไตยแล้ว จึงทำให้มี นักทฤษฎีทางกฎหมายทำการศึกษายากหลังการเกิดขึ้นของข้อเท็จจริง (ex post facto) โดยได้ จัดการปกครองระบบรัฐสภาให้เป็นส่วนหนึ่งของการปกครองที่มีลักษณะเชื่อมโยงกับหลักการ แบ่งแยกอำนาจ เคียงคู่ไปกับระบบประธานาธิบดีที่มีประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศต้นแบบ คือ ถ้าการปกครองนั้นยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจแบบเคร่งครัด เราเรียกรูปแบบการปกครองนั้นว่า **ระบบ ประธานาธิบดี** แต่ถ้าการปกครองนั้นยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เคร่งครัด เราเรียกรูปแบบการปกครองนั้นว่า **ระบบรัฐสภา** อย่างไรก็ดี เพื่อเป็นการแยกระบบรัฐสภากับระบบประธานาธิบดี ออกจากกันโดยสิ้นเชิง เราจึงสรุปได้ว่าระบบรัฐสภามีลักษณะพื้นฐาน 3 ประการซึ่งไม่มีในระบบ ประธานาธิบดี คือ (1) ฝ่ายบริหารประกอบด้วยประมุขของรัฐและคณะรัฐมนตรี (2) ฝ่ายบริหารอาจ ใช้กลไกตามรัฐธรรมนูญในการยุบสภาได้ และ (3) คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภา โดยลักษณะสำคัญทั้ง 3 ประการนี้จะประเดิมหลักที่ใช้ในการพิจารณาถึงรายละเอียดของระบบ รัฐสภาที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ต่อไป

ในรายละเอียดของระบบรัฐสภาอังกฤษซึ่งเป็นระบบรัฐสภาในประเทศต้นแบบนั้น ประเทศอังกฤษมีกษัตริย์เป็นประมุขของรัฐ มีเพียงอำนาจในการเมืองในทางแบบพิธีเท่านั้น เพราะธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญได้จำกัดไม่ให้กษัตริย์ใช้อำนาจนั้น จึงส่งผลให้อำนาจในการ เมืองโดยเฉพาะอำนาจในทางบริหารเป็นของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีต้องบริหารราชการ

แผ่นดินโดยความรับผิดชอบต่อสภาสมาญ หากสภาสมาญไม่ให้ความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีจะต้องพ้นจากตำแหน่งไป และในทางกลับกัน คณะรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรีอาจใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดเสนอให้กษัตริย์ยุบสภาสมาญได้

ด้วยเหตุที่ระบบรัฐสภาของอังกฤษประสบความสำเร็จอย่างสูง จึงทำให้หลายประเทศในโลกล้วนรับอิทธิพลของระบบรัฐสภาอังกฤษไปใช้ในการจัดรูปการปกครองของตน ในวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนเลือกพิจารณาระบบรัฐสภาใน 3 ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการจัดโครงสร้างสถาบันทางการเมืองให้เป็นระบบรัฐสภาและมีลักษณะแตกต่างกันโดยสาระสำคัญ คือ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น เพราะเหตุว่า ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่เป็นสาธารณรัฐ มีประธานาธิบดีเป็นประมุขและเป็นประเทศที่มีรูปของรัฐเป็นรัฐเดี่ยว ในขณะที่ประเทศเยอรมนีเป็นสาธารณรัฐคือมีประธานาธิบดีเป็นประมุขเช่นกัน แต่มีรูปของรัฐเป็นสหพันธรัฐคือเป็นรัฐรวม และประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีกษัตริย์ (แต่ญี่ปุ่นเรียกว่าจักรพรรดิ) เป็นประมุขและมีรูปของรัฐเป็นรัฐเดี่ยว

ผลจากการศึกษา พบว่า ในประเทศฝรั่งเศสนั้นฝ่ายบริหารประกอบด้วยประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรี ประธานาธิบดีแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีให้ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ และประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ประธานาธิบดีมีอำนาจมาก โดยเฉพาะอำนาจของประธานาธิบดีในสถานการณ์ฉุกเฉิน ประธานาธิบดีมีอำนาจในการยุบสภา โดยต้องปรึกษารัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน แต่ผลการปรึกษารัฐมนตรีดังกล่าวไม่ผูกมัดการตัดสินใจของสภาของประธานาธิบดี และรัฐสภา (เฉพาะสภาผู้แทนราษฎร) มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีให้พ้นจากตำแหน่งได้ ผลจากการจัดโครงสร้างสถาบันการเมืองเช่นนี้มาจากประสบการณ์ทางการเมืองของฝรั่งเศสโดยเฉพาะในสาธารณรัฐที่ 3 และที่ 4 ที่ฝ่ายบริหารอ่อนแอ จนมีผู้เรียกว่าฝรั่งเศสเป็นคนป่วยแห่งยุโรป ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ด้วยเหตุที่ฝรั่งเศสให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีในทางการเมืองมากเช่นนี้ บางกรณีประธานาธิบดีสามารถกำหนดนโยบายร่วมกับคณะรัฐมนตรีได้และอาจมีอำนาจมากในสถานการณ์ฉุกเฉิน การจัดโครงสร้างสถาบันการเมืองของฝรั่งเศส ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการไม่จำกัดอยู่ในกรอบของการปกครองระบบรัฐสภาหรือระบบประธานาธิบดีอย่างหนึ่งอย่างใด แต่ทั้งนี้การจัดโครงสร้างสถาบันการเมืองของฝรั่งเศสยังอยู่ภายใต้ของเป็นเหตุเป็นผลและความเหมาะสมในทางตรรกะของเรื่องอยู่ด้วยเหตุนี้ จึงมีผู้เรียกการปกครองของฝรั่งเศสว่าระบบกึ่งประธานาธิบดีบ้าง ระบบกึ่งรัฐสภาบ้าง หรือระบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภาบ้าง แตกต่างกันไปโดยขึ้นอยู่กับทัศนะของแต่ละคนว่าใช้เกณฑ์ใดในการพิจารณาอย่างไร แต่โดยลักษณะแล้วผู้เขียนเห็นว่าลักษณะของฝรั่งเศสเช่นนี้มีความใกล้เคียงกับระบบรัฐสภา (แบ่งแยกอำนาจโดยไม่เคร่งครัด) ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงนำการปกครองฝรั่งเศสมา

จำแนกเป็นส่วนหนึ่งของระบบรัฐสภา แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ความพยายามในทางวิชาการในการจำแนกการปกครองของประเทศหนึ่งให้อยู่ในกลุ่มหนึ่งอาจเกิดปัญหาตามมา ซึ่งจะกล่าวต่อไป

ในขณะที่ประเทศเยอรมนีนั้น ประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาโดยเฉพาะก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ช่วงการเถลิงอำนาจของอดอล์ฟ ฮิตเลอร์ (Adolf Hitler) ทำให้เป็นบทเรียนแก่เยอรมนีในการจัดรูปการปกครอง ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ประธานาธิบดีของเยอรมัน แม้จะถือว่าเป็นฝ่ายบริหาร แต่หาได้มีอำนาจในทางการเมืองไม่ แม้จะเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินก็ตาม เพราะประธานาธิบดีมีอำนาจในทางเกียรติพิธีและในทางสังคมเท่านั้น เพราะอำนาจในทางการเมืองในการบริหารรัฐการแผ่นดินอยู่ที่คณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบในทางการเมืองต่อรัฐสภาเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่ไว้วางใจให้ดำรงตำแหน่ง คณะรัฐมนตรีจะต้องออกจากตำแหน่งนั้นไป และในทางกลับกัน ประธานาธิบดีก็สามารถใช้อำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรนี้ไม่ได้เป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจของประมุขของรัฐหรือนายกรัฐมนตรี แต่ต้องเกิดสถานการณ์ที่เป็นปัจจัยให้อาจใช้อำนาจยุบสภาได้ ได้แก่ กรณีพิพาทระหว่างประธานาธิบดีกับสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์อันเนื่องมาจากการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ และหากนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ยื่นคำร้องต่อสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์เพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงไว้วางใจและคะแนนเสียงไว้วางใจไม่ใช่คะแนนเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎร

สำหรับประเทศญี่ปุ่นนั้น การปกครองของญี่ปุ่นเกิดจากการถูกบังคับอันเป็นผลมาจากความพ่ายแพ้ในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ในฝ่ายบริหารนั้น เดิมในสมัยเมจิ พระจักรพรรดิเป็นผู้มีอำนาจมาก ต่อมาถูกลดบทบาทให้เหลือเพียงเฉพาะอำนาจในทางพิธีการเท่านั้น ไม่ได้เป็นผู้มีอำนาจในทางการเมืองอีกต่อไป เพราะอำนาจบริหารราชการแผ่นดินที่แท้จริงเป็นของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจแล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องพ้นจากตำแหน่งในขณะเดียวกัน คณะรัฐมนตรีสามารถแนะนำให้พระจักรพรรดิยุบสภาผู้แทนราษฎรได้

จะเห็นได้ว่าในแต่ละประเทศ มีการนำการปกครองระบบรัฐสภาที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ ที่ถือว่าเป็นรูปแบบดั้งเดิมของระบบรัฐสภา (classical parliamentary system) มาพัฒนาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เข้ากับสภาพสังคมที่เป็นอยู่ในประเทศของตนให้เป็นระบบรัฐสภาที่มีความสมเหตุสมผลมากยิ่งขึ้น (rationalized parliamentary system) ซึ่งอาจจะมีแตกต่างไปจากรูปแบบรัฐสภาในแบบดั้งเดิมตามแต่ละประเทศไป

อนึ่ง มีข้อสังเกตที่มีความน่าสนใจประการหนึ่งคือ องค์กรัฐสภาโดยเฉพาะสภาที่สองของต่างประเทศล้วนมีความสมเหตุสมผลตามที่ควรจะเป็นในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ แม้ใน

ประเทศอังกฤษจะมีสภาขุนนางที่มาจากการแต่งตั้งของกษัตริย์ ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่สภาขุนนางกลับมีอำนาจในทางการเมืองน้อย คือมีอำนาจในการกลั่นกรองกฎหมายเท่านั้น ทั้งมีแนวโน้มที่จะได้รับการปฏิรูปต่อไปในอนาคต ในขณะที่ฝรั่งเศสนั้น วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมคือเป็นผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงประชาชนชาวฝรั่งเศสที่อาศัยอยู่ในต่างประเทศ สำหรับเยอรมนี เนื่องจากเยอรมนีเป็นสหพันธรัฐหรือเป็นรัฐรวม ในสภาจึงต้องมีผู้แทนในมลรัฐไปเป็นตัวแทนของมลรัฐ และญี่ปุ่นก็มีวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง

นอกจากนี้ มีข้อพึงระวังเกี่ยวกับการจำแนกการปกครองไว้ประการหนึ่ง คือ เรามีความพยายามที่จำแนกการปกครองของประเทศต่าง ๆ โดยมีรากฐานมาจากการแบ่งแยกอำนาจให้อยู่ในกลุ่มเดียวกัน กล่าวคือระบบรัฐสภาให้อยู่กลุ่มหนึ่ง และระบบประธานาธิบดีให้อยู่อีกกลุ่มหนึ่ง พร้อมกับการอธิบายว่าระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดีมีลักษณะอย่างไร แต่หากจะลงไปศึกษาในรายละเอียดแล้ว เราย่อมพบข้อจำกัดที่ไม่สามารถเข้าไปพิจารณาได้ เพราะลักษณะการปกครองในแต่ละประเทศในส่วนที่เป็นรายละเอียดกลับมีความแตกต่างกันออกไป เช่นนี้หากเราจะอธิบายระบบรัฐสภาโดยละเอียด เราก็คงอธิบายได้เฉพาะในประเทศอังกฤษเท่านั้น เช่นเดียวกันกับเราจะอธิบายระบบประธานาธิบดีโดยละเอียดเราก็คงอธิบายได้เฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาเท่านั้น ประเทศอื่น ๆ ก็คงเป็นข้อยกเว้นของระบบรัฐสภาหรือระบบประธานาธิบดีไปเสียทั้งหมด ผลจากการนี้เมื่อพบเจอกับลักษณะการปกครองของประเทศที่มีความต่างค่อนข้างมากกับระบบรัฐสภาในประเทศอังกฤษและระบบประธานาธิบดีในประเทศสหรัฐอเมริกา จึงทำให้มีนักวิชาการและบุคคลจำนวนไม่น้อยเลยไปจำแนกเป็นการปกครองอีกกลุ่มต่างหาก เช่น มีการเห็นว่าการปกครองของฝรั่งเศสจัดอยู่ในระบบกึ่งประธานาธิบดี แต่ถึงกระนั้นก็ยังชวนให้มีข้อถกเถียงได้อีกว่า ถ้าหากจะจัดเป็นอีกกลุ่มแล้ว การปกครองของฝรั่งเศสน่าจะจัดอยู่ในระบบกึ่งรัฐสภา หรือกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดีเสียมากกว่า¹ ด้วยเหตุนี้ ตำรารัฐธรรมนูญในสมัยหลัง ๆ จึงมักไม่นิยมที่จะอธิบายการปกครองตามกลุ่ม แต่มักจะอธิบายเป็นรายประเทศไป เพราะแม้จะอยู่ในกลุ่มเดียวกันก็จริง แต่รายละเอียดบางอย่าง

¹ พึงเข้าใจว่า ผู้เขียนไม่ได้ปฏิเสธแนวความคิดการแยกการปกครองของฝรั่งเศสออกไปเป็นอีกกลุ่มหนึ่งต่างหาก เพราะการพิจารณาการปกครองที่เป็นอยู่ของฝรั่งเศสว่าเป็นอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับเกณฑ์ของแต่ละคนที่ใช้ในการพิจารณา เช่นเดียวกันกับผู้เขียนที่มองว่าฝรั่งเศสมีลักษณะเป็นระบบรัฐสภา เพราะเหตุว่าพัฒนาการของการปกครองในฝรั่งเศสมีรากฐานมาจากระบบรัฐสภามากกว่าระบบประธานาธิบดี มีการแบ่งแยกอำนาจโดยไม่เคร่งครัด และมีลักษณะพื้นฐานของระบบรัฐสภาทั้งสามประการ

อาจมีความแตกต่างกัน และอาจจะตรงกับอีกกลุ่มก็ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้เราจึงสรุปได้ว่า การจัดการปกครองออกเป็นระบบรัฐสภาหรือระบบประธานาธิบดีอาจมีความเหมาะสมเฉพาะการอธิบายการปกครองโดยสังเขปแต่ผิวเผินหรือที่ไม่ลงรายละเอียดเท่านั้น แต่หากจะลงรายละเอียดเพื่อให้รู้และเข้าใจถึงการปกครองของประเทศนั้น ๆ ก็ควรที่จะศึกษาเป็นรายประเทศไป

ในส่วนระบบรัฐสภาของประเทศไทยนั้น จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยมีลักษณะของระบบรัฐสภาโดยสังเขปดังต่อไปนี้

1. **พระมหากษัตริย์** พระมหากษัตริย์ในระบบรัฐสภาถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร และเป็นประมุขของรัฐ แต่โดยหลักพระมหากษัตริย์ไม่มีอำนาจในทางการเมือง มีอำนาจเฉพาะในทางเกียรติพิธีเท่านั้น ด้วยเหตุที่สถาบันพระมหากษัตริย์ของไทยเป็นสถาบันที่สืบทอดมาจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จึงมีมรดกบางประการที่ตกทอดมาจากระบบเก่าอยู่ แต่มรดกเช่นว่านี้ นอกจากปรากฏอยู่ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ยังปรากฏขึ้นโดยข้อเท็จจริง มิเพียงเท่านั้น ยังปรากฏให้เห็นถึงความพยายามในการให้คำอธิบายสนับสนุนและขยายแดนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้กว้างขวางออกไปอีกด้วย

ในชั้นนี้ เราอาจสรุปถึงลักษณะสำคัญบางประการที่เป็นลักษณะเฉพาะของไทยโดยสังเขปที่เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์ คือ

- ในเรื่องสถานะของพระมหากษัตริย์ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สถานะของพระมหากษัตริย์มีความสำคัญมากกว่าสถานะขององค์กรทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนอย่างรัฐสภา เป็นต้นว่า มีการกำหนดกฎเกณฑ์การสืบราชสมบัติให้มีความสำคัญเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ กล่าวคือมีการอธิบายว่ากฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 มีลำดับชั้นเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ ซึ่งการกำหนดกฎเกณฑ์การสืบราชสมบัติไว้ในรัฐธรรมนูญไม่ใช่เรื่องแปลกแต่อย่างใด เพราะในหลายประเทศที่เป็นรัฐราชาอาณาจักรล้วนมีข้อกำหนดเช่นนั้น แต่ข้อสำคัญคือ รัฐธรรมนูญไทยมีการลดทอนอำนาจของรัฐสภาในการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ จนกลายเป็นเรื่องเฉพาะแต่พระมหากษัตริย์ ส่วนรัฐสภาทำหน้าที่เพียงการรับทราบเท่านั้น ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แบบนี้ทำให้เกิดปัญหาตามมา เพราะกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ เป็นการวางข้อกำหนดการมีผู้ทำหน้าที่ประมุขของรัฐที่จะมีบทบาทและอำนาจหลายประการที่รัฐธรรมนูญมอบให้ตามมา ทำให้อย่างน้อยควรจะต้องผ่านการให้ความเห็นชอบจากรัฐสภาในฐานะผู้แทนของประชาชน เพื่อทำให้เกิดความชอบธรรมและสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย

- ในกรณีของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ไม่เกี่ยวข้องกับกับการเมือง ไม่ว่าจะเป็นพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระราชอำนาจในการยับยั้งร่าง

พระราชบัญญัติ (รวมไปถึงร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญบางฉบับ) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งองคมนตรีซึ่งองคมนตรีจะมีอำนาจหลายประการตามมา จะเห็นได้ว่าการถวายพระราชอำนาจแก่พระมหากษัตริย์มากกว่ารัฐสภาซึ่งถือว่าเป็นองค์กรที่มาจากเจตจำนงของประชาชน จึงทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย

- ส่วนพระราชอำนาจในการเมือง รัฐธรรมนูญบางฉบับได้ถวายพระราชอำนาจให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งวุฒิสภา และให้ประธานองคมนตรีรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งอาจจะดูคล้ายกันกับกรณีของประเทศอังกฤษที่ให้กษัตริย์แต่งตั้งสภาขุนนาง แต่หากพิจารณาแล้วกลับไม่เหมือนกัน กล่าวคือในประเทศอังกฤษการแต่งตั้งสภาขุนนางต้องมาจากการถวายรายชื่อของบุคคลที่ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั่นก็คือนายกรัฐมนตรี และกษัตริย์ของอังกฤษจะแต่งตั้งตามนั้น ซึ่งสภาขุนนางของอังกฤษมีอำนาจในการเมืองน้อยเพราะทำหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสภาสามัญแล้วเท่านั้น ในขณะที่ของไทยมีที่มาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ แม้ประธานองคมนตรีจะเป็นบุคคลผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการก็ตาม แต่ประธานองคมนตรีมาจากการแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์และวุฒิสภาก็มีอำนาจในการเมืองมาก การให้พระราชอำนาจพระมหากษัตริย์เช่นนี้ทำให้พระมหากษัตริย์เข้ามามีความพัวพันในเรื่องของการเมือง ซึ่งมีความไม่เหมาะสมในระบอบประชาธิปไตยและระบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของรัฐ ไม่มีอำนาจในการเมืองแต่อย่างใด

2. คณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญของไทยมีลักษณะทำนองเดียวกับคณะรัฐมนตรีในประเทศอื่น เพราะเรื่องคณะรัฐมนตรีเป็นเรื่องที่รับมาจากต่างประเทศและมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อได้นายกรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีจะสรรหาบุคคลอื่นเพื่อให้มาทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ถึงอย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีก็ยังมีลักษณะสำคัญบางประการที่เป็นลักษณะเฉพาะของระบบรัฐสภาไทย คือ

- ที่มาของนายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับที่ได้กำหนดวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีไว้ 3 ทางคือ (1) มาจากเสนอของประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยพิจารณาจากพรรคที่ได้รับเสียงข้างมาก (2) มาจากการลงมติเลือกในสภาผู้แทนราษฎร และ (3) มาจากการลงมติเลือกในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา แต่ประเด็นที่เป็นปัญหาคือ การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเสนอในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาอาจนำมาซึ่งปัญหา เพราะท้ายที่สุดมีเพียงสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่จะลงมติไม่ไว้วางใจให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้ การที่ให้อำนาจวุฒิสภาเข้ามาเลือกเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาว่า วุฒิสภาอาจเลือกบุคคลที่ไม่ใช่ฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นนายกรัฐมนตรี เช่นนี้อาจนำมาซึ่งอุปสรรคก็ได้ เพราะในการบริหาร

ราชการแผ่นดินนายกรัฐมนตรีจะต้องอาศัยความร่วมมือจากสภาผู้แทนราษฎร เมื่อไม่ได้รับความร่วมมือแล้วย่อมส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินไม่สามารถลุล่วงไปได้ด้วยดีได้

- คุณสมบัติของนายกรัฐมนตรี เฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เท่านั้นที่กำหนดให้ผู้ที่เป็นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากสภาผู้แทนราษฎรแต่ต้องเป็นผู้ที่อยู่ในบัญชีของพรรคการเมืองที่จะเสนอให้เป็นนายกรัฐมนตรี เช่นนี้ถ้าบุคคลที่ถูกเสนอชื่อและเป็นฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรซึ่งต่อมาไม่มีคุณสมบัติที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีได้ ย่อมจะทำให้เกิดทางตันในทางการเมือง เพราะรัฐธรรมนูญไม่เปิดโอกาสให้บุคคลอื่นที่มีรายชื่ออยู่นอกจากนี้เป็นนายกรัฐมนตรีได้

- อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 ได้วางข้อกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องกำหนดแนวนโยบายโดยมีฐานมาจาก “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ที่มากไปกว่านั้นคือ รัฐธรรมนูญ 2560 ที่นอกจากคณะรัฐมนตรีจะกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับ “แนวนโยบายแห่งรัฐ” แล้ว ยังจะต้องสอดคล้องกับ “ยุทธศาสตร์ชาติ” และ “หน้าที่ของรัฐ” ด้วย ผลจากการนี้ทำให้คณะรัฐมนตรีขาดความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายที่อาจขัดแย้งกับสิ่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และอาจถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการโจมตีในทางการเมืองได้

3. **องค์กรรัฐสภาในระบบรัฐสภา** ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เป็นต้นมา ประเทศไทยมี 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร (รัฐธรรมนูญบางฉบับเรียกว่า “สภาผู้แทน”) และวุฒิสภา (รัฐธรรมนูญ 2489 เรียกว่า “พฤฒสภา”) ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยระบบเลือกตั้งนั้นขึ้นอยู่กับว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งจะออกแบบไว้อย่างไร แต่ระบบเลือกตั้งที่ถือว่าเป็นปัญหามากที่สุด คือ ระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2560 ที่ใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียว โดยคำนวณให้องตามคะแนนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมีว่าได้เท่าใด เมื่อได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเท่าใดแล้ว เหลือจึงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งระบบการเลือกตั้งเช่นนี้นำมาซึ่งปัญหา คือ เป็นการบิดเบือนเจตจำนงของประชาชน และทำให้เกิดพรรคการเมืองจำนวนมากในสภาผู้แทนราษฎร อาจทำให้ฝ่ายบริหารอ่อนแอได้

มิเพียงเท่านั้น วุฒิสภาก็ยังถือว่าเป็นปัญหาเรื่อยมา กล่าวคือ ที่มาของวุฒิสภาไม่มีความยึดโยงกับประชาชน เห็นได้จากการให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง ซึ่งอาจจะมาจากพระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้ง โดยบางฉบับให้ประธานองคมนตรี หรือบางฉบับให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แม้จะเป็นการให้เหตุผลว่าเพื่อให้มีวุฒิสภาเข้ามาทำหน้าที่เป็นสภาที่สองหรือสภากลับกรอง แต่กลับปรากฏว่าวุฒิสภามีอำนาจมากเกือบจะเท่ากันกับ

สภาผู้แทนราษฎร เมื่ออำนาจที่มากเช่นนี้ย่อมต้องมีความชอบธรรมจากประชาชนไทย มีความยึดโยงกลับไปหาประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจไทย แต่ในรัฐธรรมนูญไทย (ยกเว้นรัฐธรรมนูญ 2540 ที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด และรัฐธรรมนูญ 2550 ที่มาจากการเลือกตั้งบางส่วน) กลับให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งซึ่งเป็นปัญหาในทางประชาธิปไตยมาก

4. **การยุบสภา** การยุบสภาเป็นการทำให้สภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนพ้นไปจากตำแหน่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับกำหนดให้ยุบได้เฉพาะสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี และญี่ปุ่น แต่มีข้อแตกต่างจากประเทศอื่นตรงที่ข้อจำกัดของการยุบสภา โดยรัฐธรรมนูญวางข้อจำกัดการยุบสภาไว้ 2 ประการซึ่งถือว่าเป็นลักษณะเฉพาะของระบบรัฐสภาไทยด้วย คือ (1) การยุบสภาผู้แทนจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน ซึ่งนำมาจากรัฐธรรมนูญไว้มาร์ แต่มีการบัญญัติเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน และ (2) ห้ามยุบสภาภายหลังการยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ ข้อห้ามนี้มาจากประสบการณ์ในทางการเมืองของไทยซึ่งเป็นข้อห้ามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับหลัง ๆ เนื่องจากในอดีตมีรัฐบาลบางรัฐบาลใช้การยุบสภาเพื่อหนีการอภิปรายไม่ไว้วางใจหรือหนีการตรวจสอบจากสภา รัฐธรรมนูญจึงกำหนดข้อห้ามไว้

อย่างไรก็ตาม มีนักกฎหมายมหาชนเคยอธิบายไว้ว่าเมื่อมีเหตุฉุกเฉิน พระมหากษัตริย์ในฐานะผู้ทรงอำนาจยุบสภาทรงสามารถยุบสภาด้วยการตัดสินใจพระองค์เดียวได้ ซึ่งคำอธิบายเช่นนี้เป็น การถวายพระราชอำนาจให้แก่พระมหากษัตริย์มากเกินไปและอาจทำให้พระมหากษัตริย์ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่เป็นกลางในทางการเมืองได้ แต่ในทางข้อเท็จจริงกลับพบว่าพระมหากษัตริย์ไม่เคยใช้พระราชอำนาจในฐานะประมุขของรัฐในการยุบสภาผู้แทนราษฎรด้วยพระบรมวินิจฉัยของพระองค์เอง

ผลของการยุบสภาผู้แทนราษฎรทำให้ผู้แทนราษฎรพ้นไปจากตำแหน่งทั้งหมด ในสภาพการเมืองไทยในปี 2549 และปี 2557 พบว่าในช่วงที่ว่างเว้นไม่มีสภาผู้แทนราษฎรนี้ คณะรัฐประหารมักฉวยโอกาสในช่วงเวลาที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรกระทำการรัฐประหารขึ้น มิเพียงเท่านั้น ในสภาวะปกติ ผลของการยุบสภาผู้แทนราษฎรยังทำให้วุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งมาทำหน้าที่ในการเป็นรัฐสภามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องสำคัญต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งมีความแตกต่างจากหลายประเทศที่เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไปแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะอยู่จนกว่าจะมีสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่มาทำหน้าที่ต่อ

5. **ความรับผิดชอบในการเมืองของคณะรัฐมนตรีต่อสภา** โดยคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเท่านั้น ความรับผิดชอบในการเมืองเช่นนี้คือการที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจเมื่อใด คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบ

เมื่อนั้น โดยในรัฐธรรมนูญไทยได้จำแนกไว้ 3 ประการ คือ (1) การลงมติไม่ไว้วางใจภายหลังการแถลงนโยบายเสร็จสิ้น โดยหลังจากที่แถลงนโยบายเสร็จสิ้นแล้ว สมาชิกผู้แทนราษฎรจะต้องลงมติว่าจะให้คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่ ถ้าสภาผู้แทนลงมติไม่ไว้วางใจแล้ว คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งนั้นไป (2) กรณีสภาผู้แทนราษฎรไม่ยืนยันให้ความไว้วางใจในกรณีคณะรัฐมนตรีร้องขอ และ (3) เมื่อสภาผู้แทนราษฎรขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่ออัยตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ แต่ที่ถือว่าเป็นเอกลักษณ์เฉพาะของไทยคือ เมื่อมีการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจแล้ว จะมีการยุบสภาไม่ได้ เพราะเป็นการป้องกันไม่ให้มีการตรวจสอบ และเมื่ออัยตติอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีคนใดแล้ว ต่อมาแม้มีการปรับคณะรัฐมนตรีก็สามารถอภิปรายรัฐมนตรีนั้นต่อไปได้ อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นในรัฐธรรมนูญ 2550 ว่า วุฒิสภามีอำนาจในการกระทำการถอดถอนคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีซึ่งส่งผลให้พ้นจากตำแหน่งได้

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ในการออกแบบโครงสร้างสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญไทย มีปัจจัยมาจากอิทธิพลการออกแบบการปกครองของต่างประเทศ ประสบการณ์ของไทย และความปรารถนาของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการจะเห็นความเป็นไป โดยอิทธิพลของต่างประเทศนั้นมีอยู่ไม่น้อยในการออกแบบรัฐธรรมนูญไทย ที่เห็นได้ชัดคือในส่วนของ การยุบสภาและความรับผิดชอบทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีที่ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญรับเอาแนวคิดใหม่ ๆ ที่ถือว่าประสบความสำเร็จในต่างประเทศมาใช้ในรัฐธรรมนูญไทย แต่ถึงกระนั้น แม้จะเป็นนวัตกรรมที่มาจากต่างประเทศแต่ยังมีนักกฎหมายบางคนพยายามให้คำอธิบายให้เกิดความไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย มิเพียงเท่านั้น ประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในการเมืองไทยยังกลายมาเป็นข้อกำหนดและข้อจำกัดในการออกแบบสถาบันทางการเมือง ซึ่งจะเห็นด้วยหรือไม่ นั้น ผู้เขียนได้วิเคราะห์เอาไว้แล้ว มีพักที่จะต้องกล่าวถึงความปรารถนาของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการเห็นความเป็นไปในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสถาบันทางการเมือง โดยเฉพาะสถาบันคณะรัฐมนตรีและรัฐสภานั้น ต่างเป็นไปเพื่อความต้องการทางการเมือง เช่น การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกของวุฒิสภาในรัฐธรรมนูญ 2560 เป็นการทำให้คณะรัฐประหารสืบทอดอำนาจได้ หรือการออกแบบให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งก็เพื่อให้เจตนารมณ์ของคณะรัฐประหารดำรงอยู่เรื่อยมา แม้จะมีการเปลี่ยนผ่านไปสู่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนก็ตาม หรือแม้กระทั่งการออกแบบระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐธรรมนูญ 2560 ก็เพื่อต้องการไม่ให้เกิดพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น ซึ่งส่วนนี้ถือว่าเป็นลักษณะเฉพาะของระบบรัฐสภาไทยด้วย

แต่ในเรื่องที่ถือว่าเป็นลักษณะแท้ ๆ ของไทยและอาจกล่าวได้ว่าเป็นลักษณะพิเศษของระบบรัฐสภาไทยด้วยคือเรื่องสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยสถาบันพระมหากษัตริย์ถือเป็นมรดกตกทอดมาจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยมีการรับพระราชอำนาจบางประการของพระมหากษัตริย์ที่มี

มาแต่เดิมบรรจุลงไว้ในรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมีความพยายามในการสร้างคำอธิบายเพื่อถวายพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์มากขึ้น ส่งผลให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจโดยแท้ในการตัดสินใจหรือกระทำการบางอย่างโดยลำพัง จะเห็นได้ว่าในเรื่องสถาบันพระมหากษัตริย์มีน้อยมากที่ได้รับอิทธิพลจากข้อความคิดกฎหมายรัฐธรรมนูญจากประเทศที่เป็นประชาธิปไตย และมีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยมีข้ออ้างว่า เรื่องสถาบันกษัตริย์เป็นเรื่องของต่างประเทศไม่ควรจะนำเข้ามา เพราะของไทยมีของไทยอยู่แล้ว ถ้าหากนำเข้ามาจะไม่สอดคล้องกับสังคมไทย จะเห็นว่า ข้ออ้างนี้ไม่ได้เป็นข้ออ้างที่ปฏิเสธลักษณะของพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศที่เป็นประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ยังปฏิเสธข้อความคิดอื่นที่สมควรจะมีขึ้นในประเทศที่เป็นประชาธิปไตยด้วย ผลจากข้ออ้างนี้มีส่วนทำให้ “วัฒนธรรมการวิจารณ์ทางภูมิปัญญาจมนปลักตกดานอยู่ใต้กะลาใบเล็กนิดเดียว” เพราะความแตกต่างของสังคมไทยกับโลกตะวันตกมิได้หมายถึงการแยกขาดปราศจากอิทธิพลของความรู้ความคิดอย่างยุคสมัยใหม่ แต่หากหมายถึงการนำเข้าอย่างไม่วิพากษ์และบอกปิดอย่างไม่พิจารณา² ซึ่งหากกล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว การกระทำในลักษณะเช่นว่านี้ไม่ต่างจากการหวนคืนกลับไปสู่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อันเป็นระบอบการปกครองเดิม ครั้นจะกลับไปเป็นระบอบเดิมอย่างตรงไปตรงมาก็ย่อมที่จะไม่ได้รับการยอมรับ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้มีนวัตกรรมใหม่เกิดขึ้นภายใต้ระบอบใหม่ โดยการนำคุณลักษณะของระบอบเก่ามาตัดแต่งผสมกับระบอบใหม่ จนออกมาเป็น “ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข” ซึ่งถือเป็นลักษณะเฉพาะของไทย ในแง่นี้อาจกล่าวได้ว่า ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขที่ค่อย ๆ ก่อตัวขึ้นตั้งแต่การรัฐประหาร พ.ศ. 2490 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบันนี้ ถูกทำให้กลายเป็นอุดมการณ์หลักของรัฐ แต่ถ้าหากมีความพยายามใดที่จะมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือคุกคามอุดมการณ์หลักของรัฐเช่นว่านี้ ก็จะมีบรรดากลไกต่าง ๆ เข้ามาจัดการเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่ง “ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข” อันเป็นอุดมการณ์หลักของรัฐให้ดำรงอยู่คงเดิม³

² ดู ธงชัย วินิจจะกูล, “การศึกษาประวัติศาสตร์แบบ Postmodern,” ใน ออกนอกขนบประวัติศาสตร์ไทย : ว่าด้วยประวัติศาสตร์นอกขนบและวิธีวิทยาทางเลือก, (นนทบุรี: ฟาเดียวกั้น, 2562), น. 129.

³ ดูประกอบ นิธิ เอียวศรีวงศ์, “รัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมไทย,” ใน ชาติไทย, เมืองไทย, แบบเรียน และอนุสาวรีย์, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: มติชน, 2563), น. 114-143.

อนึ่ง เมื่อพิจารณาจำแนกความสัมพันธ์ระบอบการปกครองประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของรัฐ ในทางตำราสามารถจำแนกออกได้เป็น 3 รูปแบบ คือ⁴

1. **Absolute monarchy** คือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์มีอำนาจล้นพ้นเด็ดขาด มีอำนาจไม่จำกัด สามารถใช้พระราชอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ตลอดจนอำนาจอื่น ๆ โดยพระองค์เอง ไม่ต้องคำนึงถึงข้อเรียกร้องของสภาหรือชนชั้นใดทั้งสิ้น อำนาจของรัฐทั้งปวงตกอยู่ที่พระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว พระมหากษัตริย์เป็นองค์อธิปัตย์อยู่เหนือกฎหมาย การแสดงเจตนาของกษัตริย์มีกำลังบังคับในทางกฎหมาย (เจตนาของกษัตริย์เป็นกฎหมาย) ประชาชนมีฐานะเป็นข้าแผ่นดินภายใต้กษัตริย์ที่ไม่มีสิทธิใด ๆ ทั้งสิ้นในทางการเมือง

2. **Constitutional Monarchy** คือระบอบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของรัฐ มีกฎเกณฑ์หรือกติกาบางอย่างกำกับการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยกฎเกณฑ์เช่นว่านี้คือรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดหรืออาจจะเป็นประเพณีก็ได้ ซึ่งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับอำนาจอื่น ๆ ภายในรัฐ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม แม้อำนาจของพระมหากษัตริย์จะถูกจำกัดโดยรัฐธรรมนูญหรือประเพณี แม้กระนั้นพระมหากษัตริย์ก็ยังมีอำนาจสำคัญ ๆ อยู่มาก

3. **Parliamentary monarchy** คือระบบ Constitutional monarchy ที่พระมหากษัตริย์ไม่มีอำนาจในทางกฎหมายเหลืออยู่อีก โดยอำนาจของพระมหากษัตริย์กลายเป็นอำนาจของผู้แทนประชาชนในสภาหรือมีประชาชนเป็นผู้ทรงอำนาจ เป็นการประสานกันระหว่างอำนาจของพระมหากษัตริย์กับประชาชน การใช้อำนาจรัฐทั้งปวงจะอยู่ที่ผู้แทนของประชาชนหรือสภา ในขณะที่พระมหากษัตริย์มีอำนาจน้อยมาก เป็นเพียงการดำรงอยู่เป็นสัญลักษณ์ของรัฐ เป็นผู้แทนของรัฐในทางระหว่างประเทศ อาจจะมีอำนาจในทางการเมืองและในทางกฎหมายอยู่บ้างในความสัมพันธ์กับองค์กรของรัฐแต่น้อยมาก พระมหากษัตริย์ไม่มีและไม่สามารถใช้อำนาจโดยพระองค์เองอีกต่อไป ในทางเนื้อหานี้คือระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ณ ตรงนี้ควรเน้นย้ำว่า “เป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของรัฐในทางพิธีการ” โดยในทางพิธีการนี้แสดงให้เห็นว่าในทางเนื้อหาพระมหากษัตริย์ไม่มีอำนาจ มีบางท่านได้แบ่งบอกถึงขนาดว่าระบอบ Parliamentary monarchy คือ “สาธารณรัฐจำลอง” แบบในอังกฤษ

⁴ ดู วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: อานกฤษฎา, 2564), น. 328-324.

เมื่อนำระบอบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของรัฐมาพิจารณาเปรียบเทียบกับสภาพที่เป็นอยู่ของไทยแล้ว แม้ประเทศไทยจะเคยผ่านเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อ พ.ศ. 2475 มาแล้วก็ตาม แต่ระบอบการปกครองที่เป็นอยู่กลับไม่ได้มีลักษณะเป็น Parliamentary monarchy แต่อย่างใด เพราะเหตุว่า พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ยังหลงเหลือในปัจจุบันและมีวิวัฒนาการที่เพิ่มมากขึ้นมาโดยลำดับ ถึงขั้นนี้จะพบว่าประเทศไทยยังมีลักษณะเป็น Constitutional Monarchy อยู่ กล่าวคือแม้พระราชอำนาจในด้านต่างๆ ของพระมหากษัตริย์จะถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อพิจารณาเฉพาะพระราชอำนาจที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญจะพบว่า พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นับแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เรื่อยมา ได้มีวิวัฒนาการที่เพิ่มมากขึ้นมาโดยลำดับ จนอาจเรียกได้ว่าเป็นกำลังย้อนกลับไปสู่การมีพระราชอำนาจเหมือนในสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งเป็นระบอบเดิม ในทางกลับกัน อำนาจของรัฐสภาในฐานะผู้แทนของปวงชนกลับมีลดน้อยถอยลงเป็นลำดับ ลักษณะเช่นนี้ไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยดังเช่นในนานาอารยประเทศที่อำนาจของประชาชนเป็นอำนาจสูงสุดในรัฐ

เราอาจกล่าวได้ว่า แม้ประเทศไทยจะมีการอภิวัฒน์สยามหรือเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยและจัดการรูปการปกครองเป็นระบบรัฐสภาเมื่อ พ.ศ. 2475 แล้ว จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2564) การจัดโครงสร้างสถาบันทางการเมืองยังมีปัญหาของความไม่ลงตัวของสถาบันทางการเมือง ความไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย และความไม่เป็นเหตุเป็นผลของการจัดโครงสร้างสถาบันทางการเมืองนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ควรจะเป็นในระบอบประชาธิปไตย มิพักจะต้องกล่าวถึงสถานะของฝ่ายตุลาการที่ยังไม่ถูกหยิบยกขึ้นพิจารณาหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองและบทบาทของทหารที่เกิดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2490 เป็นต้นมา ทว่าแม้จะมีความพยายามในการรื้อโครงสร้างเหล่านี้และปรับให้มีลักษณะความเป็นสากล ให้สอดคล้องกับความเป็นประชาธิปไตย (ตลอดถึงหลักนิติรัฐ) แต่กลับมีแรงดันที่อ้างสภาพที่เป็นอยู่ว่าเป็น “ความเป็นไทย” มาปฏิเสธคุณค่าสมัยใหม่เอาไว้ ประกอบกับมีบรรดาบุคคลมาอธิบายให้เหตุผลเพื่อให้พอใจกับความเป็นไทย และมีบรรดากลไกต่าง ๆ เข้ามาปกป้องให้ความเป็นไทยดำรงอยู่ต่อไปได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าความเป็นไทยที่มักอ้างอยู่นั้น ไม่ใช่คุณค่าที่ระบุความเป็นอัตลักษณ์เฉพาะตัว (identity) ในแต่ละชนชาติที่มีความแตกต่างกัน แต่เป็นคุณค่าที่นำมาใช้ปฏิเสธคุณค่าสมัยใหม่ไม่ให้เข้ามาในสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณค่าสมัยใหม่ที่ทำลายอุดมการณ์จากระบอบเดิมโดยมีสิ่งฉาบฉวยบังหน้าที่ว่าความเป็นไทย สิ่งเหล่านี้จึงเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้อุดมการณ์การเปลี่ยนแปลงการปกครองไม่บรรลุผลอย่างที่เราควรจะเป็น แม้คณะราษฎรจะมีความมุ่งหวังเปลี่ยนแปลงระบอบให้เป็นประชาธิปไตย แต่การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ยังมีลักษณะ

“ชั่วคราว”⁵ และความเป็นชั่วคราวนั้นดำรงอยู่ต่อเนื่องเรื่อยมา และคงไม่ผิดนักที่จะกล่าวว่า นับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 เป็นต้นมา การสร้างอุดมการณ์นิติรัฐ ประชาธิปไตย ไม่เคยบรรลุผลและหยั่งรากลึกลงในสังคมไทย

เพราะฉะนั้น จากการลำดับเรื่องและการทำการศึกษาเพื่อตอบคำถามที่วิทยานิพนธ์นี้ มุ่งแสวงหาคำตอบที่ว่า การนิยามการปกครองใดการปกครองหนึ่งว่าเป็นระบบรัฐสภา โดยแท้จริงแล้ว ระบบรัฐสภามีลักษณะความเป็นสากลหรือไม่ อย่างไรนั้น เราจึงตอบคำถามได้ว่า ระบบรัฐสภา ในตัวของมันเองไม่มีอยู่จริง หากแต่ระบบรัฐสภามีขึ้นเพื่อนิยามการปกครองที่มีลักษณะพื้นฐาน ทั้งสามประการอย่างไม่มีเคร่งครัด ได้แก่ (1) ฝ่ายบริหารประกอบด้วยประมุขของรัฐและคณะรัฐมนตรี (2) ฝ่ายบริหารอาจใช้กลไกตามรัฐธรรมนูญในการยุบสภาได้ และ (3) คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี ต้องมีความรับผิดชอบต่อสภาต่อสภา อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศที่มีการปกครองที่เรียกว่า ระบบรัฐสภาต่างมีลักษณะพื้นฐานข้างต้นก็ตาม แต่ก็สามารถมีรายละเอียดในลักษณะพื้นฐานแตกต่างกันได้ตามเหตุผลที่มีขึ้นในแต่ละประเทศ อันเห็นได้จากประเทศฝรั่งเศส เยอรมนี ญี่ปุ่น หรือ แม้กระทั่งประเทศไทยเอง ดังที่ผู้เขียนได้ยกมาอธิบายขยายความโดยละเอียดแล้วในบทที่ผ่านมา⁶

อนึ่ง ผลจากการศึกษายังเป็นข้อคิดได้อีกว่า หากจะมีการออกแบบโครงสร้างสถาบันทางการเมืองในอนาคต ผู้ออกแบบโครงสร้างสถาบันทางการเมืองนั้นไม่ควรติดตรึงที่ “กรอบ” มากจนเกินไป เป็นต้นว่า เรื่องนั้นเรื่องนี้ขัดต่อระบบรัฐสภา ขัดต่อระบบประธานาธิบดี หรือไม่เคยใช้ใน ประเทศอื่นใด ฯลฯ เพราะไม่เช่นนั้นแล้ว จะทำให้การออกแบบโครงสร้างสถาบันทางการเมืองติดอยู่กับกรอบเดิม ๆ ติดกับดักกับของเดิม และอาจทำให้เผชิญกับปัญหาเดิม ๆ วนเวียนซ้ำซากอย่างมีรู้จบ

⁵ ดู วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “การปฏิวัติสยาม 2475 (ชั่วคราว) ? พระราชอำนาจของ พระมหากษัตริย์และอำนาจตุลาการหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง,” วารสารฟ้าเดียวกัน, ปีที่ 8, ฉบับที่ 2, น. 76 (ตุลาคม-ธันวาคม 2553).

⁶ ในบทความ *Parliamentarism* ได้จำแนกว่าในแต่ละประเทศอาจมีรายละเอียดของ ระบบรัฐสภาได้แตกต่างกัน เช่น บางประเทศสภามีอำนาจในการจัดตั้งรัฐบาล ในขณะที่บางประเทศ การจัดตั้งรัฐบาลเป็นดุลยพินิจของประมุขของรัฐที่จะตั้งรัฐบาลตามเสียงข้างมากของสภา นอกจากนี้ยังรวมไปถึง หน้าที่ในการตรากฎหมายและหน้าที่ของสภาในการควบคุมรัฐบาลซึ่งมีความแตกต่างกัน ดู Anthony Wilfred Bradley and Cesare Pinelli, “Parliamentarism,” in The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, ed. Michel Rosenfeld and András Sajó (Oxford : Oxford University Press, 2013), p. 663 - 668.

ซึ่งแต่ละประเทศต่างมีลักษณะและสภาพปัญหาที่แตกต่างกัน โดยประเทศที่เป็นตัวอย่างที่ดีในเรื่องนี้คือประเทศฝรั่งเศส เพราะประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีการออกแบบโครงสร้างสถาบันทางการเมืองโดยไม่ติดกรอบเดิม ๆ ของระบบรัฐสภาหรือระบบประธานาธิบดีที่มีขึ้นในโลก ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ผลผลิตของการออกแบบโครงสร้างสถาบันทางการเมืองของประเทศฝรั่งเศสอำนวยประโยชน์และแก้ปัญหาที่เคยประสบมาแต่เดิมได้ แต่ไม่ว่าอย่างไรก็ดี ในการออกแบบโครงสร้างสถาบันทางการเมืองไม่ได้หมายความว่า จะออกแบบอย่างไรเสียก็ได้ แต่จะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความสมเหตุสมผล ความชอบธรรม และความสอดคล้องกับสถาบันการเมืองอื่นที่มีอยู่ด้วยเป็นสำคัญ

ตารางที่ 6.1 เปรียบเทียบลักษณะพื้นฐานของระบบรัฐสภาในประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี ญี่ปุ่น และไทย โดยสังเขป

ลักษณะพื้นฐาน ของระบบรัฐสภา	ประเทศอังกฤษ	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศเยอรมนี	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศไทย
1. ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย ประมุขของรัฐ และคณะรัฐมนตรี	- ประมุขของรัฐคือ พระมหากษัตริย์ (King) - นายกรัฐมนตรี (Prime Minister) เป็น หัวหน้าของ คณะรัฐมนตรี (Cabinet)	- ประมุขของรัฐคือ ประธานาธิบดี (Président) - นายกรัฐมนตรี (Premier Ministre) เป็นหัวหน้าของ คณะรัฐมนตรี (Cabinet)	- ประมุขของรัฐคือ ประธานาธิบดี (Federal President) - นายกรัฐมนตรี (Federal Chancellor) เป็นหัวหน้า ของคณะรัฐมนตรี (Federal Government)	- ประมุขของรัฐคือ พระจักรพรรดิ (Emperor) - นายกรัฐมนตรี (Prime Minister) เป็นหัวหน้าของ คณะรัฐมนตรี (Cabinet)	- ประมุขของรัฐคือ พระมหากษัตริย์ (King) - นายกรัฐมนตรี (Prime Minister) เป็นหัวหน้าของ คณะรัฐมนตรี (Cabinet)
คณะรัฐมนตรี	นายกรัฐมนตรีมาจากการ แต่งตั้งของ พระมหากษัตริย์ซึ่งมี ธรรมเนียมปฏิบัติทาง รัฐธรรมนูญว่า พระมหากษัตริย์จะทรง แต่งตั้งหัวหน้าพรรค	นายกรัฐมนตรีมาจากการ แต่งตั้งของประธานาธิบดี ประธานาธิบดีมีอำนาจ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีโดย อิสระ แต่ในทางปฏิบัติ ประธานาธิบดีจะแต่งตั้ง นายกรัฐมนตรีจากพรรคที่	มาจากการแต่งตั้งของ ประธานาธิบดีเริ่มจาก ประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอ ชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ ให้สภาผู้แทนราษฎรแห่ง สหพันธ์เป็นผู้ลงมติเลือก	นายกรัฐมนตรีนั้นให้ เสนอชื่อจากบุคคลที่ เป็นสมาชิกรัฐสภา โดยการลงมติของ รัฐสภา จากนั้นมีการแต่งตั้ง รัฐมนตรีโดยการ	นายกรัฐมนตรีมีที่มา 2 รูปแบบ 1) มาจากการแต่งตั้งของ พระมหากษัตริย์ (ก่อน รัฐธรรมนูญ 2540) ตามที่ผู้ลง นามรับสนองพระบรมราช โองการทูลเกล้าฯ ในทางปฏิบัติ โดยทั่วไป ประธานสภาในฐานะผู้

ลักษณะพื้นฐาน ของระบบรัฐสภา	ประเทศอังกฤษ	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศเยอรมนี	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศไทย
	การเมืองที่ชนะการเลือกตั้ง จากนั้นนายกรัฐมนตรีจะเสนอรายนามเพื่อให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีต่อไป	ได้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร แม้จะไม่ใช่พรรคการเมืองเดียวกับประธานาธิบดีก็ตาม	จากนั้นนายกรัฐมนตรีจะทำการเลือกบุคคลเพื่อให้ประธานาธิบดีแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีต่อไป	เสนอของนายกรัฐมนตรี	ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะทำการหยั่งเสียงในสภาของตนเสียก่อน 2) มาจากการลงมติเลือกในสภาผู้แทนราษฎร (รัฐธรรมนูญ 2540 เป็นต้นมา) ยกเว้นบทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญ 2560 ที่ให้วุฒิสภาเข้ามามีส่วนร่วม
2. ฝ่ายบริหารอาจใช้กลไกตามรัฐธรรมนูญในการยุบสภาได้	พระราชบัญญัติวาระการดำรงตำแหน่งในรัฐสภา ค.ศ. 2011 (Fixed-term Parliaments Act 2011) กำหนดเอาไว้ว่านายกรัฐมนตรีอาจจะเสนอให้กษัตริย์ยุบสภาก่อนครบวาระ 5 ปีได้	ประธานาธิบดีมีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร แต่จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีการปรึกษาหารือกับนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เพื่อเป็นการขอความเห็นก่อนที่จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร	ประธานาธิบดีมีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยมีสาเหตุ คือ 1) กรณีพิพาทระหว่างประธานาธิบดีกับสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์อันเนื่องมาจากการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ 2) กรณีนายกรัฐมนตรีแห่ง	พระจักรพรรดิมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรด้วยกรณีดังต่อไปนี้ 1) ภายหลังที่สภาผู้แทนราษฎรมิมีมติไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีอาจให้คำแนะนำและ	พระมหากษัตริย์มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรในทางรูปแบบ เพราะอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรในทางเนื้อหาเป็นของนายกรัฐมนตรี แต่ถึงอย่างไรการยุบสภามีข้อจำกัดดังต่อไปนี้ 1) การยุบสภาจะทำได้ครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน

ลักษณะพื้นฐาน ของระบบรัฐสภา	ประเทศอังกฤษ	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศเยอรมนี	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศไทย
	ในกรณีดังต่อไปนี้ 1) สมาชิกสภาสามัญจำนวนสองในสามหรือมากกว่านั้นลงมติให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือ 2) สมาชิกสภาสามัญลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลและจัดตั้งรัฐบาลใหม่ไม่ได้ภายใน 14 วัน	แต่ถึงอย่างไรก็ตาม การยุบสภาเป็นอำนาจโดยแท้ของประธานาธิบดี แม้รัฐธรรมนูญจะให้ประธานาธิบดี ปรึกษาหารือก็ตาม แต่การผลของการหารือไม่ได้ผูกมัดประธานาธิบดี	สหพันธ์ยื่นคำร้องต่อสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์เพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงไว้วางใจ หากคะแนนเสียงไว้วางใจไม่ใช่คะแนนเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีอาจขอให้ประธานาธิบดียุบสภาผู้แทนราษฎร	ยินยอมให้พระเจ้าจักรพรรดิประกาศการยุบสภา ผู้แทนราษฎรได้ 2) นายกรัฐมนตรีตัดสินใจให้มีการยุบสภา	2) ห้ามการยุบสภาภายหลังการยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ (ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ 2540 เป็นต้นมา)
สภาที่หนึ่ง	สภาสามัญ (House of Commons) มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี	สภาผู้แทนราษฎร (Assemblée Nationale) (บางคนเรียกว่า สภาแห่งชาติ) มีสมาชิก 577 คน แยกเป็นจากในประเทศฝรั่งเศส 555 คน จากภาคโพ้นทะเล	สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ (Bundestag) ประกอบด้วยสมาชิก 598 คน ครึ่งหนึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและอีกครึ่งหนึ่งมาจากระบบบัญชีรายชื่อ (party lists) ตาม	สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี	สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน มี 3 ระบบ ดังนี้

- 1) ระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง
 - 2) ระบบบัญชีรายชื่อ
- (รัฐธรรมนูญ 2540, รัฐธรรมนูญ 2550 ภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติม

ลักษณะพื้นฐาน ของระบบรัฐสภา	ประเทศอังกฤษ	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศเยอรมนี	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศไทย
		(départements d'outre-mer) 15 คน จากดินแดนโพ้นทะเล (territoires d'outre-mer) 5 คน จากแซง-ปีแยร์-เอ-มีเกอลง (Saint-Pierre-et-Miquelon) 1 คน และมาจากมาย็อต (Mayotte) 1 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรง มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี	สัดส่วนที่ระบุไว้ใน กฎหมาย มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี		เมื่อ พ.ศ. 2554, รัฐธรรมนูญ 2560) 3) ระบบสัดส่วน (รัฐธรรมนูญ 2550 ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติม) โดยทั่วไปมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี
สภาที่สอง	สภาขุนนาง (House of Lords) มาจากการแต่งตั้งและมีสมาชิก 4 ประเภท ดังต่อไปนี้ 1) ขุนนางสืบตระกูล	วุฒิสภา (Senate) มีสมาชิก 321 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม (suffrage indirect) โดย	สภาผู้แทนมลรัฐในระดับสหพันธ์ (Bundesrat) ประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นรัฐมนตรีของมลรัฐที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลของ	วุฒิสภา (House of Councillors) มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6	วุฒิสภา มีที่มา 3 ทาง อย่างไม่ อย่างหนึ่งคือ 1) มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด 2) มาจากการแต่งตั้งบางส่วน และมาจากการเลือกตั้งบางส่วน

ลักษณะพื้นฐาน ของระบบรัฐสภา	ประเทศอังกฤษ	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศเยอรมนี	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศไทย
	(Hereditary Peers) 2) ขุนนางศาสนา (Spiritual Peers) 3) ขุนนางตลอดชีพ (Life Peers) 4) ขุนนางอิสระ (Independent Peers) สภาขุนนางมีอำนาจ น้อยมากเมื่อเทียบกับ สภาสามัญ	คณะผู้เลือกตั้ง	มลรัฐ จำนวน สมาชิกสภาผู้แทนมลรัฐใน ระดับสหพันธ์ จะมี ความสัมพันธ์กับจำนวน ประชากรในแต่ละมลรัฐ ในการลงคะแนนเสียงต่าง ๆ ในแต่ละมลรัฐจะต้อง ออกเสียงไปในทิศทาง เดียวกัน	ปี และจะมีการ เลือกตั้งทุกๆ 3 ปี	3) มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด
3. นายกรัฐมนตรี และ/หรือ คณะรัฐมนตรีต้อง รับผิดชอบในทาง การเมืองต่อสภา	สภาสามัญสามารถ อภิปรายไม่ไว้วางใจ และลงมติไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีได้ และ เมื่อคณะรัฐมนตรีไม่ได้ รับความไว้วางใจ	สภาผู้แทนราษฎรสามารถ อภิปรายไม่ไว้วางใจและลง มติไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีได้ และเมื่อ คณะรัฐมนตรีไม่ได้รับ ความไว้วางใจ	สภาผู้แทนราษฎรในระดับ สหพันธ์สามารถอภิปราย และลงมติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรี และเฉพาะ นายกรัฐมนตรีเท่านั้นที่ ต้องรับผิดชอบในทาง	สภาผู้แทนราษฎรมี มติไม่ไว้วางใจหรือ ปฏิเสธมติไว้วางใจ ของคณะรัฐมนตรี และไม่ได้มีการยุบ สภาผู้แทนราษฎร	1) ความรับผิดชอบในทาง การเมืองของ คณะรัฐมนตรี สามารถมีได้หลายลักษณะ ได้แก่ การลงมติไม่ไว้วางใจภายหลังการ แถลงนโยบาย การอภิปรายและ ลงมติไม่ไว้วางใจภายหลัง

ลักษณะพื้นฐาน ของระบบรัฐสภา	ประเทศอังกฤษ	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศเยอรมนี	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศไทย
	คณะรัฐมนตรีจะต้อง พ้นไปจากตำแหน่ง	คณะรัฐมนตรีจะต้องพ้นไป จากตำแหน่ง แต่สภาผู้แทนราษฎรจะ อภิปรายและลงมติไม่ ไว้วางใจประธานาธิบดี ไม่ได้	การเมืองต่อสภา ผู้แทนราษฎรใน ระดับสหพันธ์ เมื่อ นายกรัฐมนตรีไม่ได้รับ ความไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีจะต้องพ้น ไปจากตำแหน่ง ซึ่งส่งผล ให้คณะรัฐมนตรีพ้นไปจาก ตำแหน่งด้วย	ภายใน 10 วัน คณะรัฐมนตรีจะต้อง พ้นจากตำแหน่งทั้ง คณะ	คณะรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งแล้ว การให้วุฒิสภาถอดถอน และ กรณีอื่นๆ 2) ความรับผิดชอบในทาง การเมืองของ รัฐมนตรี สามารถมี ได้หลายลักษณะ ได้แก่ การ อภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจ ภายหลังคณะรัฐมนตรีดำรง ตำแหน่งแล้ว การให้วุฒิสภาถอด ถอน และกรณีอื่นๆ

บรรณานุกรม

หนังสือและบทความในหนังสือ

- กฎหมายพื้นฐานสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2555.
- กนก วงษ์ตระหง่าน. ประชาธิปไตยกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง. กรุงเทพมหานคร: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526.
- กมล สมวิเชียร. ปฏิรูปการเมือง เลื่อนนายกรัฐมนตรีโดยตรง : พร้อมร่างรัฐธรรมนูญฉบับลงประชามติ. กรุงเทพมหานคร: เคล็ดไทย, 2540.
- กิตติศักดิ์ ปกติ. “รัฐธรรมนูญเยอรมัน : สิ่งมหัศจรรย์ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลง.” ใน มหัศจรรย์แห่งเยอรมัน 60 ปี แห่งการเปลี่ยนแปลง. บรรณาธิการโดย พรสวรรค์ วัฒนางกูร. หน้า 157. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- กุลลดา เกษบุญชู มีดี. วิวัฒนาการรัฐอังกฤษ ฝรั่งเศส ในกระแสเศรษฐกิจโลก จากระบบฟิวดัลถึงการปฏิวัติ. พิมพ์ครั้งที่ 3. นนทบุรี: ฟาเดียวก้น, 2561.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2543.
- _____. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2563.
- เกษม ศิริสัมพันธ์. “บทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ในระบบรัฐสภา.” ใน รวบรวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์. บรรณาธิการโดย สมยศ เชื้อไทย, หน้า 155. กรุงเทพมหานคร: พี.เค.พรินติ้งเฮาส์, 2531.
- โกสินทร์ วงศ์สุวัฒน์. ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: แพร่พิทยา, 2518.
- เขียน ชีระวิทย์. ระบบการปกครองของญี่ปุ่น. พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2511.
- _____. วิวัฒนาการการปกครองของญี่ปุ่น. กรุงเทพมหานคร: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2508.
- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562.
- คณิน บุญสุวรรณ. พระมหากษัตริย์กับรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: ภูมิปัญญา, 2542.
- จรัส ดิษฐาภิรักษ์. การปฏิวัติฝรั่งเศส เล่ม 1. กรุงเทพมหานคร: เบรน เซ็นเตอร์, 2542.

จรรยา สุภาพ และคณะ. การเมืองการปกครองยุโรป : อังกฤษ ฝรั่งเศส เบนลักซ์. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2523.

จักรปาณิศรศีลวิสุทธิ, หลวง. คำอธิบายธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ. พระนคร: สยามบรรณกิจ, 2475.

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ. เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชอาณาจักรแผ่นดิน ร.ศ. 103. และพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร: กองวรรณคดีและประวัติศาสตร์ กรมศิลปากร, 2526.

_____. “ธรรมเนียมราชตระกูลในกรุงสยาม.” ใน รวมเรื่องราวภูมิภาค ธรรมเนียมราชตระกูลในกรุงสยามและอธิบายว่าด้วยยศเจ้า. หน้า 76-77. กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอ็ดดิสันเพรสไพเรต จำกัด, 2546.

_____. “พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน.” ใน เอกสารการเมือง-การปกครองไทย พ.ศ. 2417-2477. รวบรวมโดย ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัชติยา กรรณสูต. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2518.

เจ. เอ็ม ทอมป์สัน. ประวัติศาสตร์ยุโรป ค.ศ. 1494 - ค.ศ. 1789. แปลโดย นันทา โชติกะพุกกณะ และ นีออน สนิทวงศ์ ณ อยุธยา. พระนคร: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2512.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. เศรษฐกิจกับประวัติศาสตร์ไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2524.

ชิต มั่นศิลป์ สีนาดโยธารักษ์. สินาดราฟิงเรื่อง ระบบการปกครองบ้านเมืองของเรา (บทที่ 1-2-3-4-5 และ ปกิณกะ) 26 กันยายน 2525. กรุงเทพมหานคร: บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด, 2526.

ชาคริต ชุ่มวัฒนะ. ประวัติความเป็นมาของอังกฤษปัจจุบัน. กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2546.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายมหาชน : วิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2563.

_____. กฎหมายรัฐธรรมนูญ : แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2560

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. ประวัติการเมืองไทย 2475 – 2500. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2562.

- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และ อารังศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์. ปฏิวัติ 2475. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2547.
- ชาลี เอี่ยมกระสินธุ์. เบื้องหลังพระปกเกล้าฯ สละราชสมบัติ. กรุงเทพมหานคร: ประมวลสาส์น, 2516.
- ไชยันต์ ไชยพร. ประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข : บทวิเคราะห์มาตรา 7 จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 ถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (จากมุมมองทางรัฐศาสตร์). กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2560.
- ฐากูร ศิริฤทธิ์วัฒนา. กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2564.
- ณรงค์ สีนสวัสดิ์ และ รอส พรินเซีย. อุปสรรคของระบอบประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517.
- ณัฐพล ใจจริง. ขอฝันใฝ่ในฝันอันเหลือเชื่อ ความเคลื่อนไหวของขบวนการปฏิวัติสยาม (พ.ศ. 2475-2500). นนทบุรี: ฟาเดียวกัน, 2556.
- ดิเรก ชัยนาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญและเลือกตั้งพิศดาร. พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, 2493.
- _____. รัฐธรรมนูญบริติช. พระนคร: พานิชศุภผล, 2490.
- เดวิด มอเรลล์ และริชาร์ด โดเนอร์. ประวัติศาสตร์การเมืองของ ดร.ปรีดี พนมยงค์. แปลและเรียบเรียงโดย ศรินยา บำรุงพงศ์. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ดอกหญ้า, 2526.
- เดือน บุนนาค และ ไพโรจน์ ชัยนาม. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (รวมทั้งกฎหมายการเลือกตั้งด้วย): ภาค 1 หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญ. พระนคร: นิติสาน, 2477.
- _____. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (รวมทั้งกฎหมายการเลือกตั้งด้วย): ภาค 2 รัฐธรรมนูญสยาม. พระนคร: นิติสาน, 2477.
- ธงชัย วินิจจะกุล. ออกนอกขนบประวัติศาสตร์ไทย : ว่าด้วยประวัติศาสตร์นอกขนบและวิธีวิทยาทางเลือก. นนทบุรี: ฟาเดียวกัน, 2562.
- ธงทอง จันทรางศุ. พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอส.ซี.พริ้นท์แอนด์แพค จำกัด, 2548.
- _____. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดทั่วไป เรื่อง 2. พระมหากษัตริย์. กรุงเทพมหานคร: องค์การค้ำของคุรุสภา, 2544.
- _____. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่อง พระมหากษัตริย์. นนทบุรี: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง, 2552.

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงกับการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของไทย.

กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า, 2558.

_____. รายงานวิจัยเรื่องระบบคัดสรรผู้แทนของสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า, 2557.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. ความคิด ความรู้ และอำนาจการเมืองในการปฏิวัติสยาม 2475. นนทบุรี: ฟาเดียวก้น, 2560.

นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ. การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2554.

_____. คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2549.

_____. ถกรัฐธรรมนูญ 2540. กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, 2541.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. ชาติไทย, เมืองไทย, แบบเรียน และอนุสาวรีย์. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: มติชน, 2563.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

_____. กฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

_____. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2538.

_____. และชาญชัย แสวงศักดิ์. การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส : ข้อคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2540.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563.

ประยูร กาญจนดุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

ประยูร ภมรมนตรี. ชีวิต 5 แผ่นดินของข้าพเจ้า. กรุงเทพมหานคร: บรรณกิจ, 2518.

ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์. รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475-2517). กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. ชุมชุมช่าง, 2517.

ปรีดี พนมยงค์. คำปราศรัยสุนทรพจน์บางเรื่อง ของนายปรีดี พนมยงค์ และบางเรื่องเกี่ยวกับขบวนการเสรีไทย. กรุงเทพมหานคร: สหพาณิชย์ (แผนการพิมพ์), 2517.

ปรีดี พนมยงค์. “คณะราษฎรกับการอภิวัฒน์ประชาธิปไตย 24 มิถุนายน.” ใน ปรีดี พนมยงค์ กับสังคมไทย. หน้า 346. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.

_____. ชีวประวัติย่อของนายปรีดี พนมยงค์. บรรณาธิการโดย วิษณุ วรัญญู. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: แม่คำผาง, 2553.

_____. บางเรื่องเกี่ยวกับพระบรมวงศานุวงศ์ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการดำเนินงานฉลอง 100 ปี ชาตกาล นายปรีดี พนมยงค์ รัฐบาลสุวสุ, 2543.

_____. ปรีดี พนมยงค์กับสังคมไทย : รวมข้อเขียนของปรีดี พนมยงค์. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับโครงการปรีดี พนมยงค์ กับสังคมไทย, 2526.

ปิยบุตร แสงกนกกุล. ในพระปรมาภิไธย ประชาธิปไตย และตุลาการ. กรุงเทพมหานคร: โอเพ่นบุ๊กส์, 2552.

_____. “พระราชอำนาจกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข.” ใน พระราชอำนาจ องค์มนตรี และผู้มีบาปมโนกรรม. หน้า 17. กรุงเทพมหานคร: โอเพ่นบุ๊กส์, 2550.

_____. ราชบัลลังก์ บัลลังก์ปฏิรูป. กรุงเทพมหานคร: ไลน์ พับลิชชิ่ง เฮาส์, 2557.

ปุนเทพ ศิริบุษย์. “Royal Prerogative นอก/เหนือรัฐธรรมนูญ ?.” ใน ตลกรัษฎธรรม. หน้า 257. กรุงเทพมหานคร: ไลน์ พับลิชชิ่ง เฮาส์, 2559.

พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย. “ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ.” และ “การสร้างรากฐานอำนาจทางการเมืองและการปฏิรูปโครงสร้างของอำนาจ.” ใน รัฐธรรมนูญและการปกครอง : รวมบทความของพงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย. รวบรวมโดย ม.ร.ว. พุทธิสาด ชุมพล และดวงพร มาจำเนียร. หน้า 7-8, 31. กรุงเทพมหานคร: วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.

_____. ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย. พระนคร: แผนกวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2512.

_____. ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: แผนกวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516.

พจนาลัย ไชยรังสี และสุรพล ราชภัณฑารักษ์. การเมืองในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541.

พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. แนวความคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2558.

พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. “รัฐธรรมนูญอังกฤษ : โครงสร้าง ที่มา หลักการสำคัญ และความเป็นพลวัต.”

ใน รอบโลกรัฐธรรมนูญ, หน้า 38-44. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2564.

พฤทธิสาด ชุมพล, ม.ร.ว. ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ, บรรณาธิการโดย พรสรรค์ วัฒนางกูร.

กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

เพ็ญศรี ดูก. สารานุกรมประวัติศาสตร์สากลสมัยใหม่ : ยุโรป เล่ม 1 อักษร A-B. พิมพ์ครั้งที่ 3.

กรุงเทพมหานคร: ราชบัณฑิตยสถาน, 2547.

ไพโรจน์ ชัยนาม. “นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจำเป็นต้องมาจากรัฐสภาเพียงไร.” ใน 100 ปี ชาตกาล

ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม : หนังสือที่ระลึกเนื่องในงานรำลึก ศาสตราจารย์ไพโรจน์

ชัยนาม, หน้า 61. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

_____. การร่างรัฐธรรมนูญใหม่และบทความเรื่องรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: พานิชสุภผล, 2488.

_____. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 1 ข้อความเบื้องต้นและหลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2495.

_____. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย. พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2495.

_____. รัฐธรรมนูญ บทกฎหมาย และเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519.

_____. รัฐธรรมนูญไทย : หนังสือประกอบการบรรยายวิชาสังคมกับการปกครอง. พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514.

_____. สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515.

โกคิน พลกุล. ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพมหานคร: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529.

_____. “วุฒิสมาชิก : ผู้แทนปวงชนหรือฐานอำนาจใคร.” ใน กฎหมายมหาชน. หน้า 59-80 กรุงเทพมหานคร: สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย, 2531.

มนตรี รูปสุวรรณ. กฎหมายรัฐสภา. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545.

มีชัย ฤชุพันธุ์. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2511 พร้อมด้วยตัวบทครบทุกมาตรา. กรุงเทพมหานคร: เกษมบรรณกิจ, 2511.

- มุนินทร์ พงศาปาน. “การรับเข้ากฎหมายต่างประเทศ.” ใน 60 ปี ดารารพร : รวมบทความวิชาการ เนื่องในโอกาส 60 ปี รองศาสตราจารย์ ดร.ดารารพร ถิระวัฒน์ดารารพร. หน้า 185-210. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- ยาสุกจิ ยาตาเบ. การปฏิวัติและการเปลี่ยนแปลงในประเทศไทย : บันทึกของทูตญี่ปุ่น ผู้เห็นเหตุการณ์ปฏิวัติ 2475. แปลโดย เออิจิ มูราซึมา และนครินทร์ เมฆไตรรัตน์. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: มติชน, 2562.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่ม 3. กรุงเทพมหานคร: มติชน, 2547.
- ราชบัณฑิตยสถาน. สารานุกรมประเทศไทยในทวีปยุโรป ฉบับราชบัณฑิตยสถาน. กรุงเทพมหานคร: ราชบัณฑิตยสถาน, 2550.
- ราชวงศ์ (ศรี กมลนาวัน), พระยา. วิชาทหารเรือ (บางอย่าง) : คณะทหารเรือพิมพ์แจกในงานบรรจุ อัฐินายพลเรือโท พระยาราชวังสัน (ศรี กมลนาวัน) ณ เจดีย์หน้าวัดอรุณราชวราราม วันที่ 2 กรกฎาคม 2483. ม.ป.ท. : ม.ป.พ, 2483.
- วินัย พงศ์ศรีเพียร (บรรณาธิการ). กฎหมายเตียรบาล ฉบับเฉลิมพระเกียรติ ผลงานวิจัย. กรุงเทพมหานคร: โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว. “กฎหมายตราสามดวง: ประมวลกฎหมาย ไทยในฐานะมรดกโลก”, 2548.
- วรพร ภู่งศ์พันธุ์. สถาบันกษัตริย์ในกฎหมายเตียรบาล. นครปฐม : มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2555.
- วรรณภา ตีระสังขะ. ฝรั่งเศส : สาธารณรัฐ รัฐธรรมนูญ โครงสร้างสถาบันการเมืองการปกครอง. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562.
- วรวิทย์ กนิษฐะเสน. กฎหมายมหาชนเบื้องต้น ภาคทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ และพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน สยามชั่วคราว ฉบับ 27 มิถุนายน 2475. กรุงเทพมหานคร: สถาบันปรีดี พนมยงค์, 2550.
- _____. “ข้อพิจารณาโดยสังเขปเกี่ยวกับการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญในบริบทของการเปลี่ยนแปลง การปกครอง 24 มิถุนายน 2475.” ใน Democracy, constitution and human rights : รวมบทความวิชาการในวาระ 70 ปี วรวิทย์ กนิษฐะเสน. บรรณาธิการโดย อิงเวอร์ เอบเซน (Ingwer Ebsen) ดิ๊ค เอเลอร์ส (Dirk Ehlers) และเฮนนิ่ง กลาแซร์ (Henning Glaser). หน้า 135-136, 140. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ความเป็นเลิศด้านนโยบายสาธารณะและธรรมาภิบาล เยอรมัน-อุษาคเนย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: อานกกฎหมาย, 2564.

_____. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในการรักษาวินัยพรรคการเมืองและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน. กรุงเทพฯ : สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2555.

_____. ประวัติศาสตร์ความคิดนิติปรัชญา. กรุงเทพมหานคร: อานกกฎหมาย, 2561.

_____. “100 ปีชาตกาล หยุค แสงอุทัย.” ใน ด้วยกฎหมายและอุดมการณ์. หน้า 80. กรุงเทพมหานคร: ไชน์พับลิชชิงเฮาส์, 2558.

วันชัย พรหมภา. เรื่องเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงถูกหลักวิชาหรือไม่?. กรุงเทพมหานคร: สถาบันการศึกษา เพื่อการสร้างประชาธิปไตย, 2555.

วิทยา นภาศิริกุลกิจ. ระบบการเมืองอังกฤษ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2515.

วิชญ์ เครื่องงาม. กฎหมายเทียบบาลในระบบกฎหมายไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2553.

_____. “กฎหมายเทียบบาลในระบบกฎหมายไทย.” ใน รวมบทความทางวิชาการในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์. หน้า 76. กรุงเทพมหานคร: พิมพ์ดี, 2534.

_____. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ, 2530.

_____. สังคมการเมืองสำหรับนักกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520.

ศรีสุข ทวีชาประสิทธิ์. ประวัติศาสตร์การเมืองยุโรปจากกลางคริสต์ศตวรรษที่ 17 ถึงสิ้นคริสต์ศตวรรษที่ 18. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

ศรีวิสารวาจา, พระยา. คำอธิบายร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม. พระนคร: ลหุโทษ, 2475.

ศักดิ์ ไทยวัฒน์ และ วิญญู อังคนารักษ์. กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง. พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2504.

ศิริพร ดาบเพชร. ประวัติศาสตร์ญี่ปุ่นสมัยใหม่ : จากปลายสมัยโทกูงาวะถึงการสิ้นสุดจักรวรรดินิยมญี่ปุ่น. กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2556.

สนธิ เตชานันท์. ระบบการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, 2529.

สมเกียรติ วันทะนะ. การสร้างระบอบประชาธิปไตยของอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี. กรุงเทพมหานคร: สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2560.

สมชัย รักวิจิตร และคณะ. รากฐานการเกิด การดำรงอยู่และความชอบธรรมของผู้นำสูงสุดทางการเมืองของไทยและอนาคตของประเทศ. กรุงเทพมหานคร: บริษัทพิทักษ์ประชา จำกัด, 2526.

สมชาย ปรีชาศิลปกุล. นี่คือปณิธานที่หาญมุ่ง ข้อถกเถียงว่าด้วยสถาบันพระมหากษัตริย์ในองค์กรจัดทำรัฐธรรมนูญฯ ของไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 - 2550. นนทบุรี: ฟาเดียวกัณ, 2561.

สมบัติ อารังชัยวงศ์. การเมืองอังกฤษ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, 2545.

สมบูรณ์ สุขสำราญ. “การเมืองการปกครองของอังกฤษ.” ใน เอกสารการสอนชุดวิชา การเมืองการปกครองในยุโรปและอเมริกา หน่วยที่ 8-15. หน้า 597. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2543.

_____. การเมืองการปกครองราชอาณาจักร. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2527.

สมภพ ไทตระกิตย์. คำสอนชั้นปริญญาตรี กฎหมายรัฐธรรมนูญ (ภาค 2). พระนคร: นำเขียนการพิมพ์, 2512.

_____. ปาฐกถาเรื่องหลักการใหม่ ๆ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. พระนคร, กรมประชาสัมพันธ์, 2511.

สมยศ เชื้อไทย. กฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2563.

_____. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.

สุดา วิศรุตพิชญ์. รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2541

สุพจน์ ด้านตระกูล. ข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ และพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ฉบับ 27 มิถุนายน 2475. กรุงเทพมหานคร: สถาบันปรีดี พนมยงค์, 2550.

_____. ชีวิตและงานของ ดร. ปรีดี พนมยงค์. พิมพ์ครั้งที่ 2. พระนคร: ประจักษ์การพิมพ์, 2514.

หยุด แสงอุทัย. คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. พระนคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515.

_____. คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป คำอธิบายโดยสังเขปของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร และกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508.

_____. คำอธิบายรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ, 2516.

_____. คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475-2495. พระนคร: ชูสิน, 2495.

หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักประชานิติ, 2493.

_____. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ว่าด้วยพระมหากษัตริย์. บรรณาธิการโดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2551.

_____. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) เรียงมาตราและคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ. พระนคร: กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2511.

_____. แนวคำถามคำตอบรัฐธรรมนูญทั่วไปและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. พระนคร: นำเชียการพิมพ์, 2513.

_____. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พร้อมคำอธิบาย. พระนคร: สำนักงานประชานิติ, 2489.

_____. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และรัฐธรรมนูญทั่วไป. พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2500.

อนันต์ชัย เลหาพะพันธุ์. ยุโรปสมัยใหม่ ค.ศ. 1492-1815. กรุงเทพมหานคร: ศักดิโสภาการพิมพ์, 2554.

_____. “Great Britain and Northern Ireland, United Kingdom of : สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ.” ใน สารานุกรมประเทศในทวีปยุโรป ฉบับราชบัณฑิตยสถาน หน้า 245. กรุงเทพมหานคร: ราชบัณฑิตยสถาน, 2550.

อมร จันทรสมบูรณ์ กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2525.

_____. รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ ในทัศนะของ ศ.ดร. อมร จันทรสมบูรณ์. กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย โดยความสนับสนุนของมูลนิธิคอนราด อเดนาวร์, 2535.

อุดม รัฐอมฤต. “หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.” ใน รัฐธรรมนูญ 60 : 60 ปี สมคิด เลิศไพฑูรย์ : รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาส 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ หน้า 187-191. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2562.

เอส.บี. ชริมส์. อังกฤษ : ประวัติศาสตร์การปกครอง. แปลโดย นันทา โชติกะพุกกณะ. กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2522.

เอี่ยม ฉายางาม. ประวัติศาสตร์ฝรั่งเศส ค.ศ. 1789-1848. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2523.
 _____. ประวัติศาสตร์อังกฤษ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521.

บทความวารสาร

- แก้วสรร อติโพธิ และสุรพล ลีนิติไกรพจน์. “สภาวะและปัญหาปัจจุบันของระบบรัฐสภาไทย.” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 14. ฉบับที่ 3 (กันยายน 2527): 65.
- โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, “เดอโกลล์กับการเมืองของประเทศฝรั่งเศส,” วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ, ปีที่ 6. ฉบับที่ 2 (เมษายน-มิถุนายน 2514): 16-19.
- จักรกฤษณ์ มุสิกสาร. “สถานะทางกฎหมายของ “ยุทธศาสตร์ชาติ” กับกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ภายใต้ “พ.ร.บ.การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560”.” รัฐสภาสาร. ปีที่ 27. ฉบับที่ 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2562): 107-129.
- ณัฐพล ใจจริง. “‘ความชอบด้วยระบอบ’ : วิวาทะว่าด้วยอำนาจของ ‘รัฐธำมณีปตย์’ ในคำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (2478-2500).” ศิลปวัฒนธรรม. ปีที่ 28. ฉบับที่ 3 (มกราคม 2550): 90.
- _____. “คำว่าปฏิวัติ ไค่นคณะราชฎร : การก่อตัวของ “ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข.” วารสารฟ้าเดียวกัน. ปีที่ 6. ฉบับที่ 1 (มกราคม-มีนาคม 2551): 104-147.
- เดือน บุนนาค. “การแยกอำนาจ (La Séparation des pouvoirs).” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 9. ฉบับที่ 3 (กันยายน 2520): 16-40.
- _____. “การแยกอำนาจ (La Séparation des pouvoirs).” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 9. ฉบับที่ 4 (กันยายน 2520): 78-100.
- ถาวร โพธิ์ทอง. “กำเนิดรัฐสภาอังกฤษ.” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 4. ฉบับที่ 1 (มิถุนายน 2515): 88.
- ทรงพล บุญสุข และ สมบัติ อารังธัญวงศ์. “ศึกษาเปรียบเทียบจุดแข็ง-จุดอ่อนของนายกรัฐมนตรี จากระบบรัฐสภาและจากการเลือกตั้งโดยตรง.” วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย. ปีที่ 7. ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2558): 377-386.
- ธงทอง จันทรางศุ. “ฐานะของพระมหากษัตริย์ตามระบอบรัฐธรรมนูญ.” รัฐสภาสาร. ปีที่ 31. ฉบับที่ 9 (กันยายน 2526): 13.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. “ระบอบประชาธิปไตยตัวแบบกึ่งประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส สาธารณรัฐที่ห้า.” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ. เล่มที่ 58. ปีที่ 20 (มกราคม-เมษายน 2561): 89.

- ปณิธีร์ ปทุมวัฒน์. “วุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่น ตอนที่ 1.” วารสารจุลนิติ. ปีที่ 14. ฉบับที่ 5 (กันยายน-ตุลาคม 2560): 173.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. “เมื่อประมุขตุลาการเผชิญหน้ากษัตริย์ : กรณี Sir Edward Coke.” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 22. ฉบับที่ 1 (มีนาคม 2535): 37-44.
- ปิยบุตร แสงกนกกุล. ““องค์กรกษัตริย์ไม่อาจถูกละเมิดได้” คืออะไร?” วารสารฟ้าเดียวกัน. ปีที่ 10, ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2555): 44-48.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. “ระบอบรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น.” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 19. เล่ม 2 (เมษายน - มิถุนายน 2491): 267-268.
- _____. “วิธีศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญ.” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 18. เล่มที่ 3 (กรกฎาคม - กันยายน 2490): 741-748.
- ภูมิพลอดุลยเดช, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. “ราชบัลลังก์ของกษัตริย์เมืองไทยเป็นของประชาชนเสมอมา.” จุลสารหอจดหมายเหตุรัฐธรรมนูญ. ฉบับที่ 25 (มิถุนายน 2564 - พฤษภาคม 2565): 11-12.
- ภุรี พวงศ์เจริญ. “ต้นกำเนิดรัฐธรรมนูญฉบับหลังสงครามในประเทศญี่ปุ่น บทวิพากษ์วาทกรรม “รัฐธรรมนูญที่ถูกยึดเยียด”.” วารสารญี่ปุ่นศึกษา. ปีที่ 32. ฉบับที่ 1 (เมษายน - กันยายน 2558): 1-14.
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. “การปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ.” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ. ปีที่ 20. เล่มที่ 60 (กันยายน - ธันวาคม 2561): 274.
- _____. “ลักษณะเฉพาะของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและรัฐสภาในระบบรัฐสภาของประเทศไทย.” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 14. ฉบับที่ 3 (กันยายน 2527): 135.
- _____. “ศาลปกครอง” กับหลักการแบ่งแยกอำนาจ.” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 24. ฉบับที่ 3 (กันยายน 2537): 574.
- วรวิทย์ กนิษฐะเสน. “ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญในอังกฤษและฝรั่งเศส.” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 9. ฉบับที่ 3 (กันยายน 2520): 5.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “การปฏิวัติสยาม 2475 (ชั่วคราว) ? พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์และอำนาจตุลาการหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง.” วารสารฟ้าเดียวกัน. ปีที่ 8. ฉบับที่ 2 (ตุลาคม-ธันวาคม 2553): 70.
- _____. “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในรัฐธรรมนูญ.” วารสารฟ้าเดียวกัน. ปีที่ 6. ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม-กันยายน 2551): 161-163.
- _____. “รัฐธรรมนูญไวมาร์.” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 44. ฉบับที่ 4 (ธันวาคม 2558): 819-820.

- วิชณุ เครื่องาม. “กฎเกณฑ์การสืบราชสมบัติของไทย.” วารสารราชบัณฑิตยสถาน. ปีที่ 37. ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม – กันยายน 2555): 37.
- วิชณุ เครื่องาม และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “พระราชฐานะของพระมหากษัตริย์ตามธรรมนูญการปกครอง.” วารสารกฎหมาย. ปีที่ 3. ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2520): 158.
- วิชณุ วรัญญู. “ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการนำเอาทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ (Séparation des pouvoirs) เป็นหลักในการจำแนกรูปแบบการปกครองชนิดต่าง ๆ.” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 19. ฉบับที่ 3 (กันยายน 2532): 160.
- สมชาย ปรีชาศิลปกุล. “สถาบันกษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย.” วิภาษา. ปีที่ 6. ฉบับที่ 1 (16 มีนาคม - 30 เมษายน 2555): 21.
- สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล. “ในหลวงอานันท์ขึ้นครองราชย์ตามลำดับชั้นของกฎมณเฑียรบาลหรือเพราะปรีดีสนับสนุน?” วารสารฟ้าเดียวกัน. ปีที่ 4. ฉบับที่ 2 (เมษายน-มิถุนายน 2549): 188-228.
- สายชล สัตยานุรักษ์. “มรดกทางประวัติศาสตร์และการบังเกิด “ตุลาการภิวัฒน์” ในรัฐไทย.” วารสารนิติสังคมศาสตร์. ปีที่ 9. ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2559): 8-58.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. “รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น: จากอดีตสู่ปัจจุบัน.” วารสารพัฒนบริหารศาสตร์. ปีที่ 52. ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม-กันยายน 2555): 306.
- สุพจน์ ด้านตระกูล. “การสืบราชสันตติวงศ์.” วารสารฟ้าเดียวกัน. ปีที่ 3. ฉบับที่ 4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2548): 95-108.
- หยุด แสงอุทัย. “รัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ.” วารสารสังคมศาสตร์. ปีที่ 3. ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม 2508): 141.
- อธิปัตย์ บำรุง. “ญี่ปุ่นกับระบบรัฐสภา.” วารสารไทย-ญี่ปุ่นศึกษา. ปีที่ 2. ฉบับที่ 1 (มกราคม 2528): 17.
- อนุชา อธิระเสนา. “บทบัญญัติว่าด้วยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (ที่เปลี่ยนแปลงไป) ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.” วารสารนิติสังคมศาสตร์. ปีที่ 11. ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2561): 1-24.
- อุมาสิริ สะอาดเอี่ยม. “ผลกระทบจากการยุบสภา 2531.” รัฐสภาสาร. ปีที่ 36. ฉบับที่ 5 (พฤษภาคม 2531): 16-17.

บทความหนังสือพิมพ์

- “กมธ.ปกครอง วุฒิสภา ปลุกผี ‘ระบอบประธานาธิบดี’ ด้านเลือก ‘นายกเทศมนตรีโดยตรง’.” มติชน, 10 สิงหาคม 2542. น. 2.

“แก้รัฐธรรมนูญ ฉบับประชามติ โยโกโรดแมป คสช.-ชัยปเลือกตั้งปี 2561,” ประชาชาติธุรกิจ, 16 มกราคม 2560. น. 11.

“วุฒิฯ-มท.ค้านเลือกนายกเล็กอ้างระบอบปธน..” ข่าวสด, 10 สิงหาคม 2542, น. 11.

“อารีย์ขวางเลือกนายกเทศมนตรีหัวนปลุกผีระบอบประธานาธิบดี.” มติชน. 10 สิงหาคม 2542. น. 1,5.

“รัฐสภาไทย พ.ศ. 2475 – ปัจจุบัน.” เอกสารข่าวรัฐสภา. 16 พฤษภาคม 2529. น. 53.

วิทยานิพนธ์

กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง. “การยุบสภาในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

เจษฎา พรไชยา. “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ: ศึกษาเปรียบเทียบประเทศอังกฤษและประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

ซัช ข้าเพชร. “การแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญอังกฤษภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2005.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

ธงทอง จันทรางศุ. “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.

นพพล อาชามาส. “การประกอบสร้างความกลัวและการเมืองว่าด้วยการบังคับใช้ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 112.” วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (การพัฒนาสังคม), บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2556.

นวลวรรณ สุนทรภิชช์. “ข้อจำกัดของหลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภาอังกฤษ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

ปุนเทพ ศิริบุษย์. “พระราชอำนาจยับยั้งพระราชบัญญัติ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

วิวัฒน์ วัฒนเศรษฐ. “รัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศสภายใต้สาธารณรัฐที่ 5 (ศึกษาในด้านการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล).” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท ภาค 2 ทางรัฐศาสตร์ ในลักษณะวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและเลือกตั้งพิศดาร, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512.

- วิศรุต คิตติ. “หลักเกณฑ์การสืบตำแหน่งประมุขของรัฐที่เป็นราชอาณาจักร : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- ศุภณัฐ บุญสด. “ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับพลเรือนภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563.
- สิทธิพร อินนิมิต. “วิวัฒนาการและสถานะทางกฎหมายของคณะองคมนตรี.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.
- หนึ่งฤทัย อายุพานเทวี. “ปัญหาการยุบสภาผู้แทนราษฎร.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- อนุชา อธิรเสนา. “ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.
- อมรรัตน์ กุลสุจริต. “ประมุขของรัฐในระบบรัฐสภา : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกรณีของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.
- อำนวยการ พรหมอนันต์. “ระบบสองสภาในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

- จรัญ โฆษณานันท์, “การก่อสร้างอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดย สนช.ได้อำนาจรัฐประหาร,” <https://prachatai.com/journal/2015/03/58335>, 1 กรกฎาคม 2563.
- จุลเจิม ยุคล. “ม.จ.จุลเจิม” ซีรีส์ผู้ว่าฯ เท้ากับลัทธิสถาบัน.” <https://www.pptvhd36.com/news/ประเด็นร้อน/103386>, 20 มิถุนายน 2563.
- ไทยรัฐออนไลน์. “วิถีทางสู่เลือกตั้งผู้ว่าฯ.” <https://www.thairath.co.th/news/politic/1483326>, 20 มิถุนายน 2563
- พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. “ระบบรัฐบาลเงาและข้อคิดบางประการ.” <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1190>, 9 มีนาคม 2563.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “ตัวจริงชัดเจน วรเจตน์ VS จรัญ TTV,” <https://www.youtube.com/watch?v=wHcXsoDZjOQ>, 9 มีนาคม 2563

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “คำต่อคำ ดีเบตประวัติศาสตร์ “รับ-ไม่รับ” รธน.50 : สมคิด เลิศไพฑูรย์ VS วรเจตน์ ภาคีรัตน์,” <https://prachatai.com/journal/2007/08/13724>, 30 มิถุนายน 2563, _____ . “วรเจตน์เตือนออกแบบระบบเลือกตั้งมุ่งเป้ารัฐบาลผสม ไม่เป็นผลดี-ไร้เสถียรภาพ.” <https://prachatai.com/journal/2015/10/62161>, 31 กรกฎาคม 2563. _____ . “เสวนา “ข้อ (ไม่) ถกเถียงว่าด้วยสถาบันพระมหากษัตริย์ในรัฐธรรมนูญ” .” https://www.youtube.com/watch?v=2A5XliA_8OA, 17 กรกฎาคม 2563.

เอกสารอื่น ๆ

“กมธ.ปกครอง วุฒิสภา ปลุกผี ‘ระบอบประธานาธิบดี’ ด้านเลือก ‘นายกเทศมนตรีโดยตรง’.” มติชน, 10 สิงหาคม 2542, น. 2

บันทึกการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช... ครั้งที่ 21 วันศุกร์ที่ 20 มิถุนายน 2540

บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. ครั้งที่ 4, 20 เมษายน 2517 : 13-14.

บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. ครั้งที่ 27, 17 มิถุนายน 2517: 1/2-2/1.

บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 76/2559 (เป็นพิเศษ) วันอังคารที่ 29 พฤศจิกายน 2559 ณ ตึกรัฐสภา, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนที่ 101 ก (1 ธันวาคม 2559): 1-2.

บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 2/2560, 12 มกราคม 2560: 2.

บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 7/2558, 23 มกราคม 2558: 2.

ปุนเทพ ศิริพงษ์. กฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี : รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

_____. “สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ” ในกฎหมายรัฐธรรมนูญไทย : การกลายพันธุ์ของความคิดทางรัฐธรรมนูญที่รับเข้าจากต่างประเทศ? : รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.

รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. ครั้งที่ 1. 6 ตุลาคม 2558: วชิราภรณ์ 4/1-นภา 5/1.

รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. ครั้งที่ 38. 27 พฤศจิกายน 2558: ปัทมา 7/4-ปัทมา 7/5.

รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. ครั้งที่ 43. 9 ธันวาคม 2558: รสรินทร์ 7/5 - รสรินทร์ 7/6, รสมี 6/7 - รสมี 6/9.

รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎร. 19 มิถุนายน 2540: สุภวัฑดี 6/1.

รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎร. ครั้งที่ 13/2540. 27 กุมภาพันธ์ 2540.

รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎร. ครั้งที่ 20/2540. 25 เมษายน 2540: 47, 49.

รายงานการประชุมรัฐสภา. ครั้งที่ 2. 13 มิถุนายน 2489: 1-41.

รายงานการประชุมรัฐสภา. ครั้งที่ 5. 26 สิงหาคม 2489: 110-180.

รายงานการประชุมรัฐสภา. ครั้งที่ 8. 5 มิถุนายน 2490: 340-425.

รายงานการประชุมรัฐสภา. ครั้งที่ 13. 14 มกราคม 2492: 130-132.

รายงานการประชุมวุฒิสภา. ชุดที่ 2 ครั้งที่ 4/2492. สมัยสามัญ. 23 กรกฎาคม 2492: 11-122.

รายงานการประชุมวุฒิสภา. ชุดที่ 2 ครั้งที่ 5/2492. สมัยสามัญ. 25 กรกฎาคม 2492: 123-230.

รายงานการประชุมวุฒิสภา. ชุดที่ 2 ครั้งที่ 6/2492. สมัยสามัญ. 26 กรกฎาคม 2492: 231-318.

รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. ครั้งที่ 64/2517. 12 กันยายน 2517 : 379-386.

รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ 1/2517. 10 ตุลาคม 2517: 2.

รายงานการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ. ครั้งที่ 67/2558 เป็นพิเศษ. 6 กันยายน 2558: 41.

รายงานการประชุมสภาผู้แทน. ชุดที่ 5 ครั้งที่ 3/2492. สมัยสามัญ. 6 กรกฎาคม 2492: 19-157.

รายงานการประชุมสภาผู้แทน. ชุดที่ 5 ครั้งที่ 4/2492. สมัยสามัญ. 7 กรกฎาคม 2492: 158-275.

รายงานการประชุมสภาผู้แทน. ชุดที่ 5 ครั้งที่ 5/2492. สมัยสามัญ. 8 กรกฎาคม 2492: 276-386.

รายงานการประชุมสภาผู้แทน. ชุดที่ 5 ครั้งที่ 6/2492. สมัยสามัญ. 12 กรกฎาคม 2492: 387-492.

รายงานการประชุมสภาผู้แทน. ชุดที่ 5 ครั้งที่ 7/2492. สมัยสามัญ. 13 กรกฎาคม 2492: 493-594.

รายงานการประชุมสภาผู้แทน. ชุดที่ 5 ครั้งที่ 8/2492. สมัยสามัญ. 14 กรกฎาคม 2492: 595-697.

รายงานการประชุมสภาผู้แทน. ชุดที่ 5 ครั้งที่ 9/2492. สมัยสามัญ. 15 กรกฎาคม 2492: 698-807.

รายงานการประชุมสภาผู้แทน. ชุดที่ 5 ครั้งที่ 10/2492. สมัยสามัญ. 16 กรกฎาคม 2492: 808-930.

รายงานการประชุมสภาผู้แทน. ชุดที่ 5 ครั้งที่ 11/2492. สมัยสามัญ. 18 กรกฎาคม 2492: 931-1016.

รายงานการประชุมสภาผู้แทน. ชุดที่ 5 ครั้งที่ 12/2492. สมัยสามัญ. 19 กรกฎาคม 2492: 1017-1109.

รายงานการประชุมสภาผู้แทน. ชุดที่ 5 ครั้งที่ 13/2492. สมัยสามัญ. 20 กรกฎาคม 2492: 1110-1212.

รายงานการประชุมสภาผู้แทน. ชุดที่ 5 ครั้งที่ 14/2492. สมัยสามัญ. 29 กรกฎาคม 2492: 1229.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. ชุดที่ 1 ครั้งที่ 37/2475. สมัยสามัญ. 26 พฤศจิกายน 2475: 480-481, 496.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. ชุดที่ 1 ครั้งที่ 47/2475. สมัยวิสามัญ. 20 ธันวาคม 2475: 685.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. ชุดที่ 1 ปีที่ 1 ครั้งที่ 59/2475. สมัยสามัญ. 31 มีนาคม 2475: 974

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. ชุดที่ 1 ครั้งที่ 2/2476. สมัยสามัญ. 25 ธันวาคม 2476: 18-48.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. ชุดที่ 1 ครั้งที่ 3/2476. สมัยวิสามัญ. 26 มิถุนายน 2476: 791.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. ชุดที่ 1 ครั้งที่ 22/2477. สมัยวิสามัญ. 13 กันยายน 2477: 1715-1716.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. ชุดที่ 2 ครั้งที่ 24/2477. สมัยวิสามัญ. 24 กันยายน 2477: 1754 - 1843.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. ชุดที่ 3 ปีที่ 1 ครั้งที่ 3/2480. สมัยสามัญ. 23 ธันวาคม 2480: 24-127.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. ชุดที่ 3 ครั้งที่ 22/2480. สมัยวิสามัญ. 11 สิงหาคม 2480: 500-530.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. ชุดที่ 4 ครั้งที่ 3/2481. สมัยสามัญ. 23 ธันวาคม 2480: ถ-ส6.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. ชุดที่ 4 ครั้งที่ 13/2484-2485. สมัยวิสามัญ. 16 มีนาคม 2485: 264-337.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. ชุดที่ 4 ครั้งที่ 8/2487. สมัยสามัญ. 3 สิงหาคม 2487: 1-35.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. ชุดที่ 4 ปีที่ 8 ครั้งที่ 16/2488. สมัยสามัญ. 1 กันยายน 2488: 1-65.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. ชุดที่ 4 ครั้งที่ 3/2489. สมัยสามัญ. 7 กุมภาพันธ์ 2489: 1-84.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. ชุดที่ 4 ครั้งที่ 4/2489. สมัยสามัญ. 8 กุมภาพันธ์ 2489: 1-127.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. ชุดที่ 4 ครั้งที่ 13/2489 สมัยสามัญ. 14 มีนาคม 2489: 20.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. ชุดที่ 4 ครั้งที่ 14/2489. สมัยสามัญ. 18 มีนาคม 2489: 32

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. ชุดที่ 4 ครั้งที่ 15/2489. สมัยสามัญ. 21 มีนาคม 2489: 3-5.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. ชุดที่ 4 ครั้งที่ 16/2489. สมัยสามัญ. 25 มีนาคม 2489: 1-127.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. ชุดที่ 4 ครั้งที่ 25/2489. สมัยสามัญ. 17 เมษายน 2489: 1436-1441.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. ชุดที่ 4 ครั้งที่ 30/2489. สมัยสามัญ. 24 เมษายน 2489: 1957.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. ชุดที่ 11 ครั้งที่ 3/2518. สมัยสามัญ. 6 มีนาคม 2518: 1-194.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. ชุดที่ 11 ครั้งที่ 4/2518. สมัยสามัญ. 19 มีนาคม 2518: 1-217.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. ชุดที่ 12 ครั้งที่ 3/2519. สมัยสามัญ. 30 เมษายน 2519: 1-190.

- รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 7/2491. 26 กรกฎาคม 2491: 310-312, 320.
- รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 60/2491. 27 พฤศจิกายน 2491: 2514, 2677-2578.
- รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 24 (เป็นกรณีพิเศษ). 22 กรกฎาคม 2540.
- รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26 (เป็นกรณีพิเศษ). 25 กรกฎาคม 2540: พุทธชาติ 65/1, จีรภา 66/1, วิณา 68/1 - อารีรัตน์ 69/1.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญชั้นสูง : หลักสัจธรรมนิติศาสตร์มหาบัณฑิต. จัดการบรรยาย โดย นายจิราภิตต์ แสงสี, กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.
- _____. รัฐธรรมนูญปิสมาร์ค : รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563.
- _____. รัฐธรรมนูญไวมาร์ : รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.
- สุรพล นิติไกรพจน์. ระบบควบคุมตรวจสอบรัฐบาลทางการเมืองที่เหมาะสม : รายงานการวิจัย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.
- อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ มหาอำมาตย์โท พระยาเทพวิฑูรพหุลศรุตชาติ ณ เมรุหลวงวัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 9 มีนาคม 2493.
- อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์ (วัน จารมรรมาน) ณ เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 15 พฤษภาคม 2510.
- อนุสรณ์ มหาเสวกตรี พระยาปรีดานฤเบศร์ (ฟัก พันธุ์ฟัก) พิมพ์แจกเป็นบรรณาธิการในงานพระราชทานเพลิงศพ ณ เมรุ วัดมกุฏกษัตริยาราม วันที่ 14 เมษายน 2508.
- อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ พลโท ชิต มั่นศิลป์ สีนาดโยธารักษ์ ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม วันที่ 7 สิงหาคม 2532.
- อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พันเอก พระยาศรีวิสารวาจา ณ เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส 8 มิถุนายน 2511.

BOOKS

- Alan Watson. Legal Transplants: An Approach to Comparative Law. 2nd edn. Georgia: University of Georgia Press, 1993.

- Albert Venn Dicey. Introduction to the study of the law of the constitution. 10th edn. London: Macmillan and Company, 1959.
- A. L. Morton. A People's History of England. London: Laurence & Wishart, 1992.
- Anthony Wilfred Bradley and Cesare Pinelli. “Parliamentarism.” in The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. ed. Michel Rosenfeld and András Sajó. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- Anthony Wilfred Bradley and Keith D. Ewing. Constitutional and administrative law. 17th edn. Harlow: Pearson Longman, 2018.
- Arthur B. Gunlicks. The Länder and German federalism. Manchester: Manchester University Press, 2003.
- A.W. Heringa and Ph. Kiiver. Constitutions Compared An Introduction to Comparative Constitutional Law. Antwerp: Intersentia, 2009.
- B.S. Markesinis. The Theory and Practice of Dissolution of Parliament. Cambridge: Cambridge University Press, 1972.
- Colin R. Munro. Studies in Constitutional Law. 2nd edn.. London: Butterworths, 1999.
- David Marrani. Dynamics in the French constitution : decoding French republican ideas. Abingdon, Oxon England: Routledge, 2013.
- Dick Leonard. Eighteenth-Century British Premiers, Walpole to the Younger Pitt. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.
- D. M. Hellegers, We, the Japanese people: World War II and the origins of the Japanese constitution, Volume Two: Tokyo. Stanford: Stanford University Press, 2001.
- Douglas V. Verney. “Parliamentary Government and Presidential Government.” in Parliamentary Versus Presidential Government. ed. Arend Lijphart. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- Edward Arkwright and Franck Baron. Jean – Luc BÉUF, Manuel DELAMARRE, Romaric LAZERGES, Les institutions de la France. Paris: la Documentation française, 2007.
- Eugene A. Forsey. The Royal Power of Dissolution in the British Commonwealth. Oxford: Oxford University Press, 1943.
- Guy Carcassonne. La Constitution. 9^{ème} éd., Paris: du Seuil, 2009.

- Geoffrey Marshall and Graeme C. Moodie. Some Problems of the Constitution. 5th edn. London : Hutchinson&Co (Publishers) Ltd, 1971.
- Georges Burdeau, Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après guerre. Paris: Les ed. internationales, 1932.
- Graham Stewart. Britannia : 100 Documents that Shaped a Nation. London: Atlantic Books, 2010.
- Harold John Schultz. History of England. Newyork: Barnes & Noble, Inc., 1968.
- Ivor Jennings. Cabinet Government. 3rd edn. Cambridge: Cambridge University Press, 1959.
- J. Williams. Japan's political revolution under MacArthur: A participant's account. Athens: University of Georgia Press, 1979.
- Jean Gicquel. Droit constitutionnel et institutions politiques. 16e édn. Paris: Montchrestien, 1999.
- Junko Ando. Die Entstehung der Meiji-Verfassung. Zur Rolle des deutschen Konstitutionalismus im modernen japanischen Staatswesen. München: iudicium, 2000.
- Kurt von Fritz. The theory off the mixed constitution in antiquity: a acritical analysis of Ploybius' political ideas. New York: Columbia University Press, 1954.
- Maurice DUVERGER. Institutions Politiques et Droit Constitutionnel. Paris: Presses Universitaires, 1971.
- John Alder. Constitutional and administrative law. London: Palgrave Macmillan, 2015.
- John P Mackintosh. The British Cabinet. London: Stevens & Sons Limited, 1962.
- Karl Loewenstein. British Cabinet Government. England: Oxford University Press, 1967.
- Kenneth R. Mackenzie. The English Parliament. London: Penguin Books, 1962.
- Lestie Lipson. The Democratic Civilization. Newyork: Oxford University Press, 1964.
- Michael Foley. The British Presidency. Manchester: Manchester University Press, 2000.
- Michael S. Lewis-Beck, Richard Nadeau, and Éric Bélanger. French Presidential Elections. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- Peter Leyland. The constitution of the United Kingdom : a contextual analysis. 3rd ed.. Portand, Oregon: Hart Publishing, 2016.

- Peter Lerche. “ Principles of German Federalism.” in Germany and Its Basic Law, edited by Paul Kirchhof and Donald P. Kommers. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1993.
- Philippe Ardant. Institutions Politiques et Droit constitutionnel, 11^{ème} édn. Paris: L.G.D.J, 1999.
- Philip Norton. Parliament in British Politics. 2nd edn. London: Palgrave MacMillan, 2013.
- Pierre Albertini. Le Droit de dissolution dans les systèmes constitutionnels français. Paris: Universitaires de France, 1978.
- Robert E. Ward. Japan’s Political System. 2nd edn. New Jersey: Prentice – Hall, Inc., 1978.
- Robert Goodwin. “ Designing Constitutions: The Political Constitution of a Mixed Commonwealth.” in Constitutionalism in Transformation : European and Theoretical Perspectives. ed. Richard Bellamy and Dario Castiglione. New Jersey: Blackwell Publishers, 1996.
- Robert Hazell. “ The United Kingdom.” in Constitutional convention in Westminster systems. Ed. Brian Galligan and Scott Brenton. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- Rodney Brazier. Constitutional and Administrative law. 7th edn.. London: Penguin Books, 1994.
- Rudolf Von Gneist. History of the English Parliament: Its Growth and Development Through a Thousand Years, 800 to 1887. London: William Clowes and Sons Ltd, 1895.
- S. B. Chime. English Constitutional History. 4th edn. Oxford: Oxford University Press, 1978.
- S. Koseki. The birth of Japan’s postwar constitution (R. A. Moore, Trans). Boulder: Westview Press, 1998.
- Shigenori Matsui. The Constitution of Japan : a contextual analysis. Oxford: Hart Pub., 2011.
- Simon-Louis Formery. La constitution commentée article par article. Paris: Hachette, 1996.
- Strathean Gordon. Our Parliament. 4th edn. London: Cassell, 1955.

- Takii Kazuhiro. The Meiji constitution : the Japanese experience of the west and the shaping of the modern state. Translated by David Noble. Tokyo, Japan: International House of Japan, 2007.
- Terry Johnson. Legal Rights. New York: Facts On File, 2005.
- Toshihiko Nonaka, Mutsuo Nakamura, Kazuyuki Takahashi and Katsutoshi Takami. Kenpou (Constitutional Law). I and II 4 th edn. Tokyo: Yuhikaku, 2006.
- Vernon Bogdanor. The monarchy and the constitution. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- Vlad Perju. "Constitutional Transplants, Borrowing, and Migrations." in The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. ed. Michel Rosenfeld and András Sajó. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Walter Bagehot. Bagehot : the English constitution. ed. Paul Smith. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Werner Heun. The Constitution of Germany : a contextual analysis. Oxford-Portland Oregon: Hart Publishing, 2011.
- Yu-Chung Shen. "Semi-Presidentialism in the Weimar Republic." in Semi-Presidentialism and Democracy. ed. Robert Elgie, Sophia Moestrup and Wu Yu-Shan. London: Palgrave Macmillan, 2011.

ARTICLES

- Charles Borgeaud. "The Origin and Development of Written Constitutions." Political Science Quarterly 7, no. 4 (December, 1892).
- C. L. Kades. "The American role in revising Japan's imperial constitution," Political Science Quarterly 104 (2): 227.
- Hans-Georg Wehling. "The Bundesrat." Publius 19, no 4 (Autumn 1989): 55.
- James W. Garner. "Cabinet Government in France." The American Political Science Review 8, no. 3 (August 1914): 354.
- Karl Loewenstein. "The Demise of the French Constitution of 1875." The American Political Science Review 34, no. 5 (Oct. 1940): 867-895.

- Karlheinz Neunreither. "Politics and Bureaucracy in the West German Bundesrat." American Political Science Review 53, no. 3 (September 1959): 713, 723.
- Pierre Legrand. "The Impossibility of Legal Transplants." Maastricht Journal of European and Comparative Law 4, no. 2 (1997): 111-124.
- Sasaki Takeshi, "The Dissolution of Parliament and Japan's Bicameral System," Japan SPOTLIGHT (November/December 2005): 38.
- Sophie T. Ambler. "Simon de Montfort and King Henry III: The First Revolution in English History." History Compass 11(12) (Dec 2013): 1258 – 1265.

ELECTRONIC MEDIA

- Britpolitics. "What types of peers are there in the UK House of Lords?." <https://www.britpolitics.co.uk/a-level-uk-parliament-british-politics-peers-types>, February 9, 2020.
- Dawn Oliver. "Parliamentary Sovereignty in Comparative Perspective." <https://ukconstitutionallaw.org/2013/04/02/dawn-oliver-parliamentary-sovereignty-in-comparative-perspective>, February 9, 2020.
- German Bundestag. "The Federal Republic of Germany." https://www.bundestag.de/en/parliament/history/parliamentarism/frg_parliamentarism/frg_parliamentarism-200324, February 9, 2020,
- Fordham University. "Modern History Sourcebook: The French Constitution of 1830." <https://sourcebooks.fordham.edu/mod/1830frenchconstitution.asp>, March 14, 2020.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นายจิราภิตต์ แสงลี
วันเดือนปีเกิด	10 กรกฎาคม พ.ศ. 2537
วุฒิการศึกษา	ปีการศึกษา 2559 : นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ทุนการศึกษา	พ.ศ. 2563 : ทุนสนับสนุนการทำวิทยานิพนธ์ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560-2563 : ทุนช่วยงานอาจารย์ ระดับบัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผลงานทางวิชาการ

- จิราภิตต์ แสงลี. “ข้อพิจารณาเกี่ยวกับ “การยุบสภา” ในฐานะที่เป็นกลไกของระบบรัฐสภาในรัฐธรรมนูญไทย.” ในการประชุมวิชาการนิติสังคมศาสตร์ระดับชาติ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จัดโดย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, จังหวัดเชียงใหม่, 20 พฤศจิกายน 2563.
- จิราภิตต์ แสงลี. “ลักษณะพื้นฐานของการปกครองระบบรัฐสภา : ศึกษาเปรียบเทียบระบบรัฐสภา ในอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2564.

ประสบการณ์ทำงาน	พ.ศ. 2560-2562 : ครูอาสาของมูลนิธิทีชฟอร์ไทยแลนด์ (Teach for Thailand) ปฏิบัติหน้าที่สอน ณ โรงเรียนมัธยมวัดดาวคอง
-----------------	---