



กลุ่ย์อำนาจในการปกครองระบอบรัฐสภา

ความนำ

เป็นที่เชื่อของนักรัฐศาสตร์ตั้งแต่สมัยต้นศตวรรษที่ ๑๘ มาแล้วว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่คั้นั้น ต้องแบ่งกลุ่มผู้ใช้อำนาจออกไปเป็น ๓ ฝ่ายคือ -

- ฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่รัฐสภา
- ฝ่ายบริหาร เป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร ซึ่งได้แก่คณะรัฐมนตรี
- ฝ่ายตุลาการ เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ ซึ่งได้แก่ศาล

นักรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่ยังเชื่อกันว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สามารถ Function ให้แต่ละหน่วยอำนาจปฏิบัติหน้าที่ของตนไปได้ด้วยดี โดยสามารถรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ให้มากที่สุดนั้น แต่ละหน่วยอำนาจจึงกล่าว จะต้องคอยควบคุมซึ่งกันและกัน (Check & Balance) ซึ่งเป็นไปตามความคิดของ Montesquieu ซึ่งเป็นแนวความคิดที่มีอิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญ และการปกครองของสหรัฐฯ ตลอดจนนักรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่เชื่อว่า การที่ให้แต่ละหน่วยอำนาจคอยควบคุมการใช้อำนาจของหน่วยอำนาจอื่นนั้น จะทำให้เกิดกลุ่ย์อำนาจขึ้น ซึ่งในที่นี้เราจะพิจารณาถึงหน่วยอำนาจเพียง ๒ หน่วยคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร เท่านั้น โดยให้หน่วยอำนาจตุลาการเป็นหน่วยอำนาจอิสระ ซึ่งตั้งคนอยู่ต่างหาก คอยให้ความยุติธรรม ทั้งแก่ประชาชนและหน่วยงานของรัฐบาล

กลุ่ย์อำนาจในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ

เมื่อพิจารณาถึงความเชื่อกันที่ว่า การที่จะให้การปกครองประเทศเป็นประชาธิปไตยได้นั้น จะต้องมีกลุ่ย์อำนาจระหว่างหน่วยอำนาจต่าง ๆ ของรัฐ ความเชื่อกันดังกล่าวนี้น่าจะมีรากฐานอยู่บนความจริง เพราะเมื่อแต่ละหน่วยอำนาจสามารถควบคุมการใช้อำนาจของหน่วย

อำนาจอื่น ๆ แล้ว โอกาสที่ประชาชนจะถูกละเมิดอำนาจ หรือได้รับการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม จากเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ก็จะลดน้อยลง แต่ปัญหาในที่นี้ก็คือ เราจะรักษาคุณลย์อำนาจดังกล่าวนี้ให้เกิดขึ้นได้หรือไม่ จากตัวอย่างซึ่งจะชี้ให้เห็นในภายหลังได้แสดงให้เห็นว่า ในการปกครองระบอบใดๆ ก็ตามคุณลย์อำนาจจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ รัฐที่มีคุณลย์อำนาจโดยสมบูรณ์นั้น ก็เห็นจะมีเพียง Ideal State ในความนึกคิดของนักรัฐศาสตร์เท่านั้น ทั้งนี้เป็นไปตามความจริงที่ว่าในการปกครองประเทศนั้น โดยทั่วไปมักจะมีหน่วยอำนาจหนึ่ง มีอิทธิพลเหนือหน่วยอำนาจอื่น ไม่มากก็น้อย ไม่มีระบอบการปกครองใดที่จะสามารถกำหนดให้หน่วยอำนาจของรัฐแต่ละหน่วย มีอำนาจเท่า ๆ กันหรือใกล้เคียงกันเลย ไม่ฝ่ายบริหารมีอิทธิพลเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ ก็ฝ่ายนิติบัญญัติมีอิทธิพลเหนือฝ่ายบริหาร คือขณะใดที่ฝ่ายนิติบัญญัติเข้มแข็ง รัฐสภามีบทบาทครอบงำฝ่ายบริหารที่อ่อนแอ ซึ่งมักจะได้แก่การที่เป็นรัฐบาลผสมก็จะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจอิทธิพลเหนือฝ่ายบริหาร ในขณะที่ฝ่ายบริหารเข้มแข็งสามารถใช้อิทธิพลเหนือฝ่ายนิติบัญญัติได้ ก็จะทำให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้นำในการปกครอง สภาพการณ์จะเป็นเช่นนี้ตลอดไปจนเป็นปรากฏการณ์ปกติ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในการปกครองประเทศนั้น การสร้างคุณลย์อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้เกิดขึ้นนั้น เป็นสิ่งที่ทำได้ยากที่สุด แทบจะกล่าวได้ว่าไม่เคยปรากฏว่ามีคุณลย์อำนาจจริง ๆ ในการปกครองประเทศเลย เพราะจะต้องมีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นผู้นำในการปกครองประเทศและใช้อำนาจครอบงำหน่วยอำนาจอื่นอยู่เสมอ หมุนเวียนผดัดเปลี่ยนกันเช่นนี้ตลอดเวลา ทั้งนี้เป็นเพราะปัจจัยหลายประการ รวมทั้งชนมประเพณีในการปกครองประเทศนั้น ๆ และบุคลิกส่วนตัวของผู้นำในหน่วยอำนาจแต่ละหน่วยด้วย

ในการปกครองระบบรัฐสภา ซึ่งตามความมุ่งหมายนั้น ต้องการให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติออกกฎหมายในการปกครองประเทศโดยถือหลักที่ว่า ผู้แทนราษฎร เป็นตัวแทนของประชาชน ทำหน้าที่รักษามวลประโยชน์ของประชาชน ถือว่าเป็นผู้รู้ความต้องการของประชาชน เป็นผู้ให้

ความเห็นชอบในนโยบายการปกครองประเทศ และความคุ้มครองการดำเนินนโยบายนั้น แต่ตามความเป็นจริงในทางปฏิบัตินั้น ฝ่ายบริหารสามารถจะมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนิติบัญญัติด้วย ทั้งนี้เพราะฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาแบบตะวันตก จะมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยปกติคณะรัฐมนตรีก็มักจะมาจากบุคคลสำคัญของพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภานั้นเอง และโดยที่รัฐธรรมนูญของบางประเทศ มิได้ห้ามรัฐมนตรีมิให้เป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกัน ดังนั้นคณะรัฐมนตรีซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารนั้น ก็สามารถมีบทบาทในการใช้อำนาจนิติบัญญัติด้วยในขณะเดียวกัน และโดยปกติกฎหมายสำคัญ ๆ มักจะมาจากการริเริ่มของคณะรัฐมนตรี เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งทั้งนี้เป็นไปตามข้อเท็จจริงที่ว่า คณะรัฐมนตรี เป็นผู้ที่รู้ปัญหาและความต้องการของประเทศ เนื่องจากทำหน้าที่บริหารงานอยู่เป็นประจำในทำนองเดียวกัน ฝ่ายนิติบัญญัติก็มีบทบาทควบคุมการบริหารงาน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารอยู่เสมอ เช่นโดยระบบคณะกรรมการประจำสภาชุดต่าง ๆ เป็นต้น

ตัวอย่างจากสหรัฐอเมริกา

ในระบบการปกครองแบบ Presidential System ก็เช่นกัน มีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารไว้ชัดเจน โดยกำหนดให้ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา เข้ามารับหน้าที่นิติบัญญัติ และในขณะเดียวกันก็เลือกตั้งบุคคลหนึ่งขึ้นมาเป็นประธานาธิบดี ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร ดังนั้น ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจึงเป็นอิสระจากกัน ทั้งในแง่ของกฎหมายและที่มา แต่ละฝ่ายถือว่าได้รับเลือกจากประชาชนโดยทฤษฎีว่าเสียงของประชาชนเป็นเสียงสวรรค์ แต่ละฝ่ายถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเหมือนกัน จึงไม่มีฝ่ายใดยอมตกอยู่ใต้อำนาจของอีกฝ่ายหนึ่ง ดังนั้นในระบบการปกครองแบบนี้ รัฐธรรมนูญจึงต้องกำหนดแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยอำนาจไว้โดยชัดเจนว่า หน่วยอำนาจใดมีขอบข่ายอำนาจหน้าที่แค่ไหน จากร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐฯ เชื่อในคำกล่าวที่ว่า "อำนาจทั้งหลายมักจะหาทางขยายตัวออกไปเสมอ" ^๒ ดังนั้นจึงตั้งใจที่จะไม่ยอมให้คน ๆ เดียวหรือองค์การของรัฐบาลแห่งเดียวมี

๒. กมล สมวิเชียร, ผู้นำรัฐบาลอเมริกัน รัฐสภา, โดยเวอรัล คัมบลิว จอห์นสัน, (สำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์ ๖ ๒๕๐๔) หน้า ๒๐

อำนาจเด็ดขาดได้ จึงได้หาวิธีป้องกันมิให้หน่วยอำนาจใดขยายตัวออกไปโดยไม่มีขอบเขต โดยวิธี
 ให้หน่วยอำนาจอื่น ๆ ทำหน้าที่หยุดยั้งอำนาจนั้น ^๓ เช่นหากประธานาธิบดีมีท่าทีว่าจะพยายามสร้าง
 อำนาจให้ตนเองมากขึ้นแล้ว รัฐสภาและศาลสูง ก็จะหาทางยับยั้งทันที หรือหากรัฐสภาเริ่มจะมีอำ
 นาจเกินขอบเขต ประธานาธิบดีและศาลสูงก็จะร่วมกันเข้าชกขวาง และหากศาลสูงมีท่าทีที่จะรวม
 อำนาจแล้ว ประธานาธิบดีและรัฐสภา ก็จะหาทางป้องกันการทำดังกล่าว ในลักษณะนี้การปกครอง
 ของสหรัฐอเมริกาจะมีดุลยภาพอำนาจระหว่างหน่วยอำนาจทั้ง ๓ มากกว่าระบบการปกครองอื่น ๆ
 แต่จากประสบการณ์ที่ผ่านมาเห็นปรากฏว่าลักษณะของการถ่วงดุลอำนาจตามที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญหวังไว้
 นั้น ไม่เคยเกิดขึ้นเลย สภาพการณ์กลับเป็นว่า อำนาจมักจะ เปลี่ยนมือจากหน่วยอำนาจหนึ่งไปยังอีก
 หน่วยอำนาจหนึ่งเสมอ ^๔ หลายครั้งที่ดูเหมือนรัฐสภาเกือบจะมีอำนาจเหนือหน่วยอำนาจอื่น และอีก
 หลายครั้งเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามสงคราม ซึ่งดูเหมือนว่าประธานาธิบดีจะเป็นผู้เผด็จการ
 หรืออย่างน้อยก็ใกล้เคียงกับลักษณะความเป็นเผด็จการจนแทบจะแยกไม่ออก ^๕ ดังนั้นปรากฏการณ์
 ปกติจึงปรากฏว่าแต่ละหน่วยอำนาจจะปฏิบัติการในลักษณะที่ก้าวล่วงอำนาจของหน่วยอำนาจอื่นอยู่
 เสมอ เช่นสมาชิกวุฒิสภา เมื่อได้รับการร้องทุกข์จากประชาชน ก็จะทำการสอบสวนคำร้องทุกชนชั้น
 และหาทางช่วยเหลือ ซึ่งพิจารณาแล้วการปฏิบัติเช่นนี้ ควร เป็นกิจการในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร
 มากกว่า หรือในการแต่งตั้งข้าราชการบางตำแหน่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของประธาน
 าธิบดี จะแต่งตั้งโดย "คำแนะนำ และยินยอม ของวุฒิสภา" นั้น ในระยะเวลาต่อมาที่เหลือเพียง
 คำยินยอมเท่านั้น ^๖ ดังนั้นจากสภาพที่เห็นเช่นนี้ ดุลยภาพอำนาจจึงยากที่จะเกิดขึ้น อันมีสาเหตุจากสภาพ

๓. กมล สมวิเชียร บุปผารัฐมอดอเมริกัน รัฐสภา โดยเวอรัล คัมบลิว จอห์นสัน (สำนักพิมพ์
 สมาคมสังคมศาสตร์ ฯ ๒๕๐๔) หน้า ๒๐
 ๔. กมล สมวิเชียร เรื่องเดียวกัน หน้า ๒๓
 ๕. กมล สมวิเชียร เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน
 ๖. กมล สมวิเชียร เรื่องเดียวกัน หน้า ๓๓

การปกครองปัจจัยอื่น ๆ รวมทั้งบุคลิกภาพของผู้ที่กุมอำนาจในแต่ละระยะเวลาด้วย แต่โดยปกติ
ในการปกครองระบบประธานาธิบดีนั้น อำนาจส่วนใหญ่มักจะตกอยู่กับฝ่ายบริหารเสมอ ทั้งนี้ด้วย
เหตุผลที่ว่า ประธานาธิบดีเป็นตัวจักรกลที่สำคัญที่สุดในการดำเนินการปกครองให้ดำเนินไปได้โดย
มีประสิทธิภาพที่สุด ๗

ตัวอย่างจากประเทศฝรั่งเศส

การปกครองของประเทศฝรั่งเศสนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นตัวอย่างที่ดีอันหนึ่งในเรื่อง
การขาดดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ตั้งแต่ก่อนการปฏิวัติ ๑๗๘๙ การปกครองของ
ฝรั่งเศสเป็นแบบ Absolute Monarchy อำนาจในการปกครองประเทศอยู่กับพระมหากษัตริย์
โดยสมบูรณ์ ในลักษณะนี้ไม่เป็นที่น่าสงสัยเลยว่าดุลอำนาจจะมีขึ้นไม่ได้ เนื่องจากพระมหากษัตริย์
แต่เพียงพระองค์เดียวเป็นผู้กุมอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ กลุ่มบุคคลอื่นใน
ทางทฤษฎีไม่สามารถมีส่วนคิดค้านได้เลย ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มขุนนาง หรือกลุ่มประชาชนสามัญทั่วไป
อย่างไรก็ตามหลังการปฏิวัติ ๑๗๘๙ ซึ่งได้กำจัดอำนาจพระมหากษัตริย์ลงไป ประชาชนส่วนใหญ่
มีสิทธิมีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น แต่การปกครองก็ขาดเสถียรภาพ และการขาดดุลอำนาจใน
การปกครองก็เป็นปรากฏการณ์ปกติควบคู่กันไปตลอดมา แม้จนกระทั่งปัจจุบัน เพราะระบอบการ
ปกครองของฝรั่งเศสนั้น มีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดทางการเมืองอยู่เสมอ แต่ละระบอบการ
ปกครองที่เปลี่ยนแปลงนั้น มีความแตกต่างกัน มีความคิดเห็นขัดแย้งกันอย่างรุนแรง การเปลี่ยนแปลง
ทางการเมืองแต่ละครั้งมักจะเป็นไปโดยการใช้อำนาจอย่างรุนแรง ซึ่งจะเห็นได้เมื่อดูประวัติศาสตร์
ทางการเมืองของฝรั่งเศส คือหลังการปฏิวัติ ๑๗๘๙ เป็นต้นมา ฝรั่งเศสมีการปกครองระบอบ
กษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ๓ ครั้ง ปกครองโดยจักรพรรดิ ๒ ครั้ง ระบอบกึ่งเผด็จการ ๑ ครั้ง

๗. เกษชาติ วงศ์โกลนเชษฎ์, การปกครองสหรัฐอเมริกา (โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์, ๒๕๐๔)

๘. กฤษ เกตแก้ว, รวมบทความทางการเมือง เล่ม ๔ (พระนคร: โรงพิมพ์สวนทองถิ่น

การเปลี่ยนแปลงแต่ละระบอบที่กล่าวมานั้นมักเป็นไปโดยใช้กำลัง มิใช่โดยสันติวิธี การขาดเสถียรภาพ และการขาดकुศลอำนาจในทางการเมืองของฝรั่งเศส อาจกล่าวได้ว่าเป็นผลมาจากวัฒนธรรมทางการเมืองของชาวฝรั่งเศสเอง คือชาวฝรั่งเศสขาดความเห็นพ้องต้องกันทางการเมือง ขาดความเห็นพ้องต้องกันขั้นมูลฐานในสังคม ซึ่งเป็นปัจจัยประการสำคัญที่จะช่วยเสริมสร้างรากฐานทางการเมืองให้กับการเมืองทุกระบอบ ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น ฝ่ายที่มีเสียงข้างมาก ย่อมได้รับมอบหมายให้เป็นผู้บริหารประเทศพิจารณาตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประเทศ แต่ถาปราศจากความเห็นพ้องต้องกันนี้ในสังคมแล้ว ก็ยากที่จะสร้างประชาธิปไตยขึ้นเพื่อสนับสนุนการบริหารประเทศให้ดำเนินไปด้วยดีได้ สำหรับประเทศฝรั่งเศสนั้น การขาดความเห็นพ้องต้องกันนี้ในสังคม มีสาเหตุมาจาก

- ๑. การขัดแย้งในเรื่องที่มาของอำนาจ
- ๒. การขัดแย้งในเรื่องลำดับชั้นของอำนาจ
- ๓. การขัดแย้งระหว่างศาสนากับรัฐบาล

ลักษณะการขาดเสถียรภาพทางการเมืองของฝรั่งเศสเช่นนี้ มีผลให้การสร้างकुศลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเกิดขึ้นได้ยาก เพราะแต่ละฝ่ายก็พยายามรวมอำนาจให้ตนเองมากที่สุด อำนาจในการปกครองประเทศ จึงผลัดเปลี่ยนกันอยู่ที่ฝ่ายบริหารบ้าง ฝ่ายนิติบัญญัติบ้าง แล้วแต่เวลาและสถานะการณ์ที่ฝ่ายใดจะมีอิทธิพลมากกว่าในเวลานั้น แทนที่จะแบ่งอำนาจระหว่างหน่วยอำนาจทั้ง ๒ และต่างฝ่ายต่างคอยฉวยकुศลอำนาจซึ่งกันและกันตามทฤษฎีการปกครองทั้งหลายหวังกันไว้

สรุป

พิจารณาจากหลักการและสภาพการณ์ต่าง ๆ ตามที่พิจารณากันมาแล้ว จึงเป็นการยากที่จะสร้างดุลยภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้เกิดขึ้น ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ จะพยายามสร้างดุลยภาพระหว่างหน่วยงานทั้ง ๓ ให้เกิดขึ้น โดยการกำหนดขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายไว้โดยชัดเจนก็ตาม แต่ก็ยากที่จะปฏิบัติตามได้ เพราะแต่ละฝ่ายมักจะมีแนวโน้มเอียงที่จะเข้าไปแทรกแซงกิจการของอีกฝ่ายหนึ่งเสมอ และการแทรกแซงนั้น ก็จะนำไปสู่การครอบงำ และสร้างอิทธิพลเหนือกลุ่มอำนาจอื่นในที่สุด

ดังนั้นดุลยภาพอำนาจตามที่นักรัฐศาสตร์ เชื่อกันว่าจะ เป็นสิ่งหนึ่งที่จะแสดงถึงลักษณะของความเป็นประชาธิปไตย ในการปกครองประเทศนั้น ก็เป็นสิ่งยากที่จะสร้างให้เกิดขึ้นได้ในทางปฏิบัติ เพราะจะขัดกับสภาพความเป็นจริงตามธรรมชาติของมนุษย์ และหลักธรรมชาติของการปกครองนั้น จะต้องมีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นผู้นำในการปกครองอยู่เสมอ เมื่อมีฝ่ายหนึ่งเป็นผู้นำก็ต้องมีกลุ่มอื่นเป็นผู้ตาม ในลักษณะนี้ก็จะเห็นได้ชัดว่าดุลยภาพจะเกิดขึ้นได้ยาก เพราะฝ่ายที่เป็นผู้นำในการปกครองย่อมต้องมีอิทธิพลและอำนาจเหนือฝ่ายที่ยอมปฏิบัติตามเป็นธรรมดา ดังนั้นดุลยภาพ ถึงแม้ว่าจะมีคุณค่าต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็ตาม แต่ก็เป็นการยากที่จะสร้างให้เกิดขึ้นได้ในระบบการปกครองปัจจุบันนี้

