

บทที่ 3

ระบบรัฐสภาในยุโรปตะวันตก

(Parliamentarianism In Western Europe)

ทุกประเทศในยุโรปตะวันตกตามหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญจะปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democracy) ซึ่งรูปแบบของระบอบประชาธิปไตย มี 3 ระบบ (System) ได้แก่

1. ระบบรัฐสภา (Parliamentary System)
2. ระบบประธานาธิบดี (Presidential System)
3. ระบบกึ่งประธานาธิบดี-กึ่งรัฐสภา (Semi-Presidential and Semi-Parliamentary System)

กล่าวได้ว่า ทุกประเทศในทวีปยุโรปตะวันตก ใช้รูปแบบระบบรัฐสภามีเพียงฝรั่งเศสประเทศเดียวเท่านั้นที่ใช้รูปแบบระบบกึ่งประธานาธิบดี-กึ่งรัฐสภา และไม่มีประเทศใดที่เลือกใช้รูปแบบระบบประธานาธิบดี เพราะประเทศที่จะเลือกใช้รูปแบบดังกล่าวต้องไม่มีความหลากหลายในด้านอุดมการณ์ทางการเมือง ต้องเป็นสังคมในลักษณะที่เป็น “The end of ideology” เพราะตามหลักการในระบบประธานาธิบดี สถาบันฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่างอยู่ครบตามวาระสมัยที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นหลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) ไม่มีหลักการของความยืดหยุ่น หมายความว่า ถ้าสภา กับ ประธานาธิบดีมีทัศนคติที่ตรงกันข้ามกันโดยสิ้นเชิง จะไม่มีทางออกต้องทนอยู่ในตำแหน่งจนครบวาระ อันเป็นหลักการที่ต่างจากระบบรัฐสภาที่มีความยืดหยุ่นกว่า และมีทางออกในกรณีที่ฝ่ายสภา กับ ฝ่ายรัฐบาล ไม่อาจบริหารประเทศร่วมกันได้ต่อไป โดยหลักการในระบบรัฐสภาเรียกว่า ระบบตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (check and balance) โดยสภามีอำนาจตรวจสอบฝ่ายบริหารได้แก่อำนาจในการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล (vote of no confidence) ในขณะที่รัฐบาลก็มีอำนาจในการยุบสภา (dissolution) ซึ่งถือว่าเป็นระบบที่ลงตัวอย่างมากสำหรับวัฒนธรรม (culture) และวิถีชีวิต (way of life) ของคนยุโรป

การศึกษากระบวนการปกครองของกลุ่มประเทศในยุโรปตะวันตก แบ่งเป็น 2 ประเด็นสำคัญ ได้แก่

1. หลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ (Constitution)
2. ระบบพรรคการเมือง (Political Parties)

1. หลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของเกือบทุกประเทศในยุโรปตะวันตก จะกำหนดรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา (ยกเว้นประเทศฝรั่งเศส) จึงเรียกได้ว่า หลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญคือ “Parliamentarianism in Western Europe” ซึ่งแม่แบบของระบบรัฐสภาคือประเทศอังกฤษ

หลักการที่สำคัญของระบบรัฐสภา คือ ระบบการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) กับฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) ในลักษณะที่เป็นการแบ่งหน้าที่ แต่ไม่ได้แบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาด มีลักษณะของการทำงานร่วมกัน รัฐบาลต้องบริหารประเทศด้วยความไว้วางใจจากรัฐสภา โดยรัฐสภามีอำนาจตรวจสอบรัฐบาล (Check) ด้วยการเข้าชื่อเพื่อลงมติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ที่เรียกว่า “vote of no confidence” โดยจะเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐบาลทั้งชุดก็ได้ หรืออภิปรายไม่ไว้วางใจเฉพาะรัฐมนตรีบางคนก็ได้ ถือว่าทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนด้วยการตรวจสอบผลงานของฝ่ายบริหารราชการแผ่นดินหรือฝ่ายผู้ใช้อำนาจรัฐนั่นเอง ในขณะที่เดียวกันเพื่อเป็นการดุลอำนาจ (Balance) ทางฝ่ายรัฐบาลก็มีอำนาจในการประกาศยุบสภา คืนอำนาจให้ประชาชนเพื่อเลือกตั้งใหม่ ที่เรียกว่า “Dissolution” จะเห็นได้ว่าในระบบรัฐสภาเป็นระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายสภา กับฝ่ายรัฐบาล ที่เรียกว่า “Check and Balance” ถือว่าเป็นระบบที่เหมาะสมกับชนชาติยุโรปที่เป็นสังคมที่มีความหลากหลายทางด้านอุดมการณ์ คือมีทั้งอุดมการณ์ทางการเมืองในแบบฝ่ายซ้าย ฝ่ายขวา และฝ่ายเสรีนิยม (ฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวาก็ยังมีความเข้มข้นของอุดมการณ์ที่เป็นหลายระดับอีกด้วย) ในกรณีที่ภายหลังการเลือกตั้งพรรคการเมืองที่มีที่นั่งในสภากับพรรคฝ่ายรัฐบาลมีอุดมการณ์คนละขั้วกัน ซึ่งจุดยืนนโยบายการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในแนวอนุรักษ์นิยมกับในแนวสังคมนิยมจะแตกต่างกันมาก ดังนั้นข้อดีของการนำระบบรัฐสภามากำหนดไว้เป็นหลักการภายใต้รัฐธรรมนูญ จึงเป็นทางออกที่ดีมาก ในกรณีที่มีความขัดแย้ง (conflict) ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล โดยคืนอำนาจให้ประชาชนตัดสินเลือกตั้งใหม่ แต่ก็ถือว่าเป็นข้อเสียของระบบรัฐสภาไปพร้อม ๆ กัน เพราะการยุบสภาก่อนครบวาระสมัย ทำให้การเมืองขาดเสถียรภาพและประสิทธิภาพ ภาพลักษณ์ในผลงานของรัฐบาลไม่ชัดเจน ไม่ต่อเนื่อง ด้วยเหตุนี้หลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของบางประเทศในยุโรปตะวันตก คือประเทศเยอรมนีจึงหาหลักการใหม่ ที่เรียกว่าเป็นระบบรัฐสภาประยุกต์ (Apply Parliamentary System) เพื่อมาเป็นกลไกแก้ไขปัญหาเรื่องเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล (รายละเอียดจะมีในบทที่ 4) อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารูปแบบในระบบรัฐสภาจะมีทั้งจุดเด่นและจุดด้อย แต่ก็ยังเป็นรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมกับยุโรปมากที่สุด

หลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่

- ตำแหน่งประมุขแห่งรัฐ เรียกว่า Chief of State หรือ Head of State เป็นตำแหน่งที่ไม่มีอำนาจทางการเมือง จึงไม่อยู่ในฐานะที่จะต้องรับผิดชอบในทางการเมือง ซึ่งอังกฤษประเทศที่คิดระบบรัฐสภา ได้กำหนดหลักการว่า “The king can do no wrong” หมายความว่าผู้ใดจะฟ้องร้องกษัตริย์ไม่ได้ และต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ในทุกพระราชกรณียกิจ โดยผู้ลงนามรับสนองฯ เป็นผู้รับผิดชอบหากมีความผิดพลาดเกิดขึ้น

สำหรับประเทศในยุโรปที่มีกษัตริย์เป็นประมุขแห่งรัฐเป็นสัญลักษณ์ของประเทศ เป็นประมุขในทางพิธีการ เป็นผู้เจริญสัมพันธไมตรีกับต่างชาติ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม สวีเดน ลักเซมเบิร์ก (ส่วนประเทศที่ในอดีตเคยมีกษัตริย์ แต่ต่อมา เปลี่ยนเป็นสาธารณรัฐ ได้แก่ เยอรมนี อิตาลี ออสเตรีย ฝรั่งเศส โดยประเทศเหล่านี้จะมี ตำแหน่งประธานาธิบดี ซึ่งก็ทำหน้าที่เป็นประมุขแห่งรัฐหรือประมุขในทางพิธีการเช่นกัน โดยที่กิจกรรมทุกอย่างของประธานาธิบดีก็จะมีผู้ลงนามกำกับ)

ตำแหน่งประมุขแห่งรัฐที่เป็นกษัตริย์จะอยู่ตลอดพระชนม์ชีพ (For life) ส่วนตำแหน่ง ประมุขแห่งรัฐที่เป็นประธานาธิบดีจะมาจากการเลือกตั้ง โดยมีวาระสมัยที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ (Terms Under Constitution) ซึ่งวิธีการเลือกตั้งประธานาธิบดีของประเทศในระบบรัฐสภา ในยุโรปเหล่านี้ก็แตกต่างกันไป อาทิ ประธานาธิบดีของอิตาลี เลือกตั้งโดยผ่านรัฐสภา ส่วนประธานาธิบดีของเยอรมนีเลือกตั้งโดย Federal Convention ฯลฯ เป็นต้น

สำหรับเหตุผลของการมีตำแหน่งประมุขแห่งรัฐ เพราะประเทศส่วนใหญ่ในยุโรปเคยมี ระบบกษัตริย์ (Absolute Monarchy) ดังนั้นจึงคงไว้ซึ่งธรรมเนียมในบางเรื่อง อันเป็นเรื่อง สืบเนื่องมาจากประวัติศาสตร์ไม่ใช่เป็นเหตุผลทางการเมือง ซึ่งอังกฤษในฐานะผู้คิดระบบ รัฐสภา ต้องการลดอำนาจกษัตริย์ให้เพียงครองราชย์ โดยไม่ใช่เป็นผู้ปกครองประเทศ (The King only reign, not rule) แต่ก็ยังคงให้มีเกียรติยศ (honour) ในฐานะเป็นสัญลักษณ์ ของประเทศอยู่ด้วย (symbolic)

หมายเหตุ : ประเทศในทวีปเอเชียและทวีปออสเตรเลีย ที่นำระบบรัฐสภามาใช้ใน รูปแบบการปกครอง ตำแหน่งประมุขแห่งรัฐก็มีแตกต่างกันไป เช่น มีกษัตริย์, จักรพรรดิ, ประธานาธิบดี โดยทำหน้าที่เช่นเดียวกันกับของทวีปยุโรป

- ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เรียกว่า Head of Government เป็นหัวหน้ารัฐบาล เป็นตำแหน่งที่มีอำนาจสูงสุดภายใต้ระบบรัฐสภา ถ้าว่านายกรัฐมนตรีคือตำแหน่งที่มีอำนาจ ทางทางการเมืองการปกครองที่แท้จริง โดยที่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะมาจากการเลือกตั้ง และ หัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงสูงสุดก็จะได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (ยกเว้น

ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือหัวหน้าคณะรัฐบาลของประเทศในยุโรป จะเรียกแตกต่างกัน
คือ

อังกฤษ, เบลเยียม ฯลฯ	เรียกว่า	Prime Minister
เยอรมนี	”	Chancellor
ออสเตรีย	”	Chancellor
ลักเซมเบิร์ก	”	Minister of State
เนเธอร์แลนด์	”	Minister Presidential
อิตาลี	”	President of the Council

อย่างไรก็ตาม ทั้งตำแหน่งประมุขแห่งรัฐกับตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาลก็รวมอยู่ในฝ่ายบริหาร (Executive) โดยสรุปได้ว่า ตำแหน่งที่มีอำนาจทางการเมืองการปกครอง คือ นายกรัฐมนตรี ส่วนกษัตริย์หรือประธานาธิบดีเป็นตำแหน่งประมุขในทางพิธีการ

- **สถาบันนิติบัญญัติหรือฝ่ายรัฐสภา (Legislative) คำว่ารัฐสภา (Parliament) มีทั้งระบบสภาเดี่ยว (Unicameral) และระบบสองสภา (Bicameral) ประเทศส่วนใหญ่ในยุโรปตะวันตกมักจะเป็นระบบสองสภา คือมีทั้งสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา สำหรับอังกฤษซึ่งเป็นแม่แบบของระบบรัฐสภา ก็เป็นระบบสองสภาเช่นกัน โดยสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง เรียกว่า “House of Commons” และสภาขุนนางหรือวุฒิสภา มาจากการแต่งตั้ง เรียกว่า “House of Lords”**

การกำหนดระบบสองสภาของอังกฤษ ถือเป็นความลงตัวเป็นที่สุดสำหรับระบบรัฐสภา เพราะสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนอันเป็นลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งของทฤษฎีประชาธิปไตยที่ใช้อำนาจรัฐต้องมาจากการเลือกตั้ง ถือได้ว่า

หน้าที่หลักของสภาผู้แทนราษฎร คือเป็นตัวแทนปวงชน ควบคุมการบริหารประเทศของคณะรัฐบาล สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี (ซึ่งรวมถึงนายกรัฐมนตรี) ที่เรียกว่า “Vote of no confidence” แต่ในบางประเทศของยุโรป เช่น เบลเยียม, เนเธอร์แลนด์, อิตาลี วุฒิสภาสสามารถลงมติว่ารัฐบาลได้ด้วย ดังนั้นเมื่อมีการประกาศยุบสภา โดยนายกรัฐมนตรีที่เรียกว่า “dissolution” จึงหมายความว่า วุฒิสภาหรือสภาสูงของ 3 ประเทศนี้ จึงถูกยุบด้วย

สำหรับประเทศที่ใช้ระบบสภาเดียว หมายความว่า มีเพียงสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น เช่น ประเทศลักเซมเบิร์ก เป็นต้น

หมายเหตุ : รัฐสภาของประเทศในทวีปเอเชีย และทวีปออสเตรเลียก็นิยมใช้ระบบสองสภา คือ มีทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

กล่าวโดยสรุป ประเทศส่วนใหญ่ในยุโรปตะวันตก จะปกครองระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบที่เรียกว่าระบบรัฐสภา โดยมีตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าประเทศ และส่วนใหญ่จะใช้ระบบสองสภา สิ่งเหล่านี้คือหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ (constitution)

2. ระบบพรรคการเมือง

นิยามของคำว่า “พรรคการเมือง” ในทวีปยุโรปหมายถึง การเป็นตัวแทนชนชั้นเดียวกัน (class) และมีอุดมการณ์ตรงกัน (ideology) เพื่อมาทำหน้าที่กำหนดทิศทางที่ชัดเจนในการดำเนินนโยบายทางการเมือง เป็นองค์กรแกนนำทางการเมืองที่สำคัญที่สุดในระบบรัฐสภา เพื่อที่จะนำประเทศ (lead) ตลอดจนแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจและด้านสังคมไปในแนวอุดมการณ์ทางการเมืองที่เป็นรูปธรรมและมีความชัดเจน กล่าวโดยสรุป พรรคการเมืองในยุโรปต้องขายอุดมการณ์เพื่อมีทิศทางที่ชัดเจนแน่นอน เมื่อมาทำหน้าที่เป็นรัฐบาล

ลักษณะของพรรคการเมืองในยุโรปจะมี 3 อุดมการณ์ ได้แก่

1. พรรคฝ่ายขวา มีอุดมการณ์แนวอนุรักษ์นิยม เช่น พรรค Conservative
2. พรรคฝ่ายซ้าย มีอุดมการณ์แนวหัวก้าวหน้า เช่น พรรค Socialist
3. พรรคกลาง ๆ มีอุดมการณ์แนวเสรีนิยม เช่น พรรค liberal

สำหรับประวัติความเป็นมาของพรรคการเมืองในยุโรป เกิดจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ซึ่งอธิบายได้ดังนี้คือ

- พรรค Conservative มีรากฐานมาจากกลุ่มขุนนาง (Aristocrat)
- พรรค Liberal มีรากฐานมาจากชนชั้นกลาง กลุ่มภุมพี (Bourgeoise)
- พรรค Socialist เริ่มมีขึ้นในปลายศตวรรษที่ 19 โดยมีชนชั้นกรรมกร (Labor) เป็นฐานที่สำคัญ

ต่อมาในตอนต้นศตวรรษที่ 20 พรรคใหญ่ ๆ ทั้ง 3 พรรคนี้ได้พัฒนาไปสู่แนวทางที่สำคัญ 2 แนว คือ

1. ไปสู่ระบบสองพรรค เช่น ในประเทศอังกฤษ พรรค Liberal จะไปรวมกับพรรค Conservative และในประเทศอื่น ๆ ในยุโรปก็เป็นเช่นเดียวกัน
2. ไปสู่ระบบหลายพรรค หมายความว่า จะแตกกลุ่มกันออกไปโดยเฉพาะกลุ่ม Socialist และ Communist

ในกรณีประเทศอังกฤษ ประวัติความเป็นมาของพรรคการเมืองเกิดจากวิวัฒนาการทางการเมืองที่ชัดเจน เป็นการแปรสภาพจากกลุ่มการเมืองมาเป็นพรรคการเมือง กล่าวคือ

- กลุ่ม Whig ต่อมากลายเป็นพรรค Liberal
- กลุ่ม Tory ต่อมากลายเป็นพรรค Conservative

หลังการปฏิวัติอุตสาหกรรม เกิดกลุ่ม Labor ที่ขึ้นมามีอำนาจทางการเมือง

- กลุ่ม Labor ต่อมากลายเป็นพรรค Labor

พรรคการเมืองของอังกฤษที่เป็นพรรคใหญ่และมีทิศทางในอุดมการณ์ที่ชัดเจน จึงมีเพียง 2 พรรค คือ พรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) กับพรรคกรรมกร หรือในระยะหลังจะเรียกว่าพรรคแรงงาน (Labor Party) โดยสองพรรคดังกล่าวจะสลับผลัดเปลี่ยนกันเป็นพรรครัฐบาลและเป็นพรรคฝ่ายค้าน การเมืองของอังกฤษไม่ได้มีเพียง 2 พรรคนี้เท่านั้น ยังมีพรรคการเมืองอื่น ๆ ด้วย เพียงแต่เฉพาะ 2 พรรคดังกล่าว ที่ผลัดกันมาทำหน้าที่ตัดสินปัญหาชาติบ้านเมือง และพรรค Labor กับพรรค Conservative ก็มีนโยบายที่ชัดเจนเป็นคนละแนวทางกันในการดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ขึ้นอยู่กับว่าประชาชนชาวอังกฤษจะนิยมทิศทางแนวใดในการบริหารประเทศ ซึ่งในทางปฏิบัติพรรคที่สามารถแก้ไขปัญหาเกือบทุกเรื่องได้ก็จะได้รับเลือกตั้งแต่สิ่งที่ทุกพรรคจะมองข้ามไม่ได้ก็คือ ลักษณะนิสัยประจำชาติของคนอังกฤษที่ยึดจารีตประเพณีและยังคงลุ่มหลงในภาพลักษณ์ความเป็นมหาอำนาจในอดีตของชาติตนที่สามารถมีอาณาเขตได้เกือบทั่วโลก

ในกรณีประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน แม้จะมีพรรคการเมืองมากมายแต่ก็สามารถแบ่งเป็นกลุ่มแนวอุดมการณ์ที่ทิศทางที่ชัดเจนได้ กล่าวคือ

- กลุ่ม Socialist ได้แก่ พรรค S.P.D
- กลุ่ม Conservative ได้แก่ พรรค C.D.U , C.S.U.
- กลุ่ม Liberal ได้แก่ พรรค F.D.P.
- ต่อมาอีกกลุ่มรักษาระบบนิเวศวิทยา และสิ่งแวดล้อม ได้แก่ พรรค Greens
- กลุ่ม Communist (ของเยอรมันตะวันออกเก่า) ก็ยังคงมี ได้แก่ พรรค P.D.S
- กลุ่ม Nationalist ได้แก่ พรรค Neo-Nazi

สำหรับรัฐบาลของเยอรมนีต่างจากรัฐบาลของอังกฤษ ตรงที่ต้องเป็นพรรครัฐบาลผสม แต่ก็เลือกรวมกันในกลุ่มที่มีทิศทางในแนวเดียวกัน หรือเคยร่วมรัฐบาลผสมกันมาเป็นเวลายาวนาน

กล่าวโดยสรุป ประเทศในยุโรปตะวันตกใช้ระบบรัฐสภา ยกเว้นประเทศฝรั่งเศส (ซึ่งในอดีตก็เคยใช้ระบบรัฐสภา) โดยเปลี่ยนมาคิดระบบใหม่ในสมัยอดีตประธานาธิบดีชาลส์ เดอ โกลล์ (Charles de Gaulle) คือ ระบบกึ่งประธานาธิบดี-กึ่งรัฐสภา สำหรับประเทศในซีกยุโรปตะวันออก (ซึ่งในอดีตเคยปกครองในระบบเบ็ดเตล็ดการสังคมนิยม) เมื่อสหภาพโซเวียตล่มสลายกลายเป็น "The end of Communism) ประเทศรัสเซียมาปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยใช้รูปแบบของฝรั่งเศส ดังนั้นหลายประเทศในเขตยุโรปตะวันออกจึงใช้ระบบกึ่งประธานาธิบดี-กึ่งรัฐสภาด้วย การที่ไม่มีประเทศใดในยุโรปตะวันตกใช้ระบบประธานาธิบดีแบบสหรัฐอเมริกา เพราะยุโรปเป็นชนชาติเก่าแก่ มีวัฒนธรรมที่ต่างจากสหรัฐอเมริกา แม้จะพูดภาษาเดียวกันก็ตาม (English speaker) สังคมสหรัฐอเมริกาในภาพรวม มีลักษณะเป็น

