

“การรวมกันของพรรคการเมืองเป็นเสียงข้างมากเด็ดขาด ในสภาจะก่อให้เกิดเผด็จการรัฐสภาหรือไม่”**

*ผจญ คงเมือง

การปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) มีลักษณะประการหนึ่งที่สำคัญซึ่งแตกต่างจากการปกครองในระบบอื่น ๆ เช่น ระบบประธานาธิบดี หรือระบบกึ่งประธานาธิบดีอยู่ตรงที่การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจปกครองสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยนั้นคือ ระหว่างอำนาจบริหาร (คือนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี) กับอำนาจนิติบัญญัติ (คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา) ในลักษณะที่มีการคานและดุลย์อำนาจซึ่งกันและกัน (Check and Balance) ทั้งนี้ เพื่อเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของแต่ละองค์กรว่าเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ โดยฝ่ายบริหารมีอำนาจในการยุบฝ่ายนิติบัญญัติลงได้ ในทางกลับกัน ฝ่ายนิติบัญญัติเองก็สามารถลงมติไม่ไว้วางใจต่อฝ่ายบริหาร ซึ่งทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้เช่นกัน

แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นระบบอำนาจคู่ (Dualist) ดังกล่าวข้างต้น ปรากฏให้เห็นได้แต่เพียงในระยะแรก ๆ ของการเกิดขึ้นของระบบการปกครองในรูปแบบรัฐสภานี้เท่านั้น สาเหตุเนื่องจาก สภาพสังคมวิทยาการเมืองได้มีวิวัฒนาการปรับเปลี่ยนไปอยู่ตลอดเวลา โดย “พรรคการ

เมือง” ได้เข้ามามีบทบาทในทางการเมือง และ “พรรคการเมือง” นี้เองที่เป็นเสมือนตัวเชื่อมที่ทำให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีความเป็นพวกเดียวกันมากขึ้น กล่าวคือ สมาชิกพรรคการเมืองต่าง ๆ จะได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และขณะเดียวกันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนเสียงข้างมากในสภานิติบัญญัติ (ซึ่งปกติจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกัน หรือกลุ่มพรรคการเมืองที่เป็นพันธมิตรกัน) จะรวมตัวกันจัดตั้งรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารขึ้นมาบริหารประเทศ ดังเช่นตัวอย่างข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในประเทศไทยปัจจุบันคือ เมื่อคราวจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 6 มกราคม 2544 สมาชิกพรรคไทยรักไทยได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร และบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคไทยรักไทยนั้นนั่นเองที่ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ ทั้งนี้ ตามที่ทราบกันอยู่แล้ว (อนึ่ง ต่อมาพรรคความหวังใหม่ได้ยุบพรรคมารวมด้วย ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคไทยรักไทยมีจำนวนมากขึ้นไปอีก)

*อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต : นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
**สนใจโปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ : ผจญ คงเมือง, ปัญหาดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2542.

จากสภาพดังกล่าวจึงทำให้เห็นได้ว่า ระบบการควบคุมตรวจสอบในระบบรัฐสภาซึ่งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องกระทำต่อกันตามหลัก “คานและดุลย์อำนาจ” จึงแทบจะเกิดขึ้นไม่ได้เลยในทางความเป็นจริง เพราะทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแท้จริงแล้วประกอบขึ้นจากสมาชิกที่ส่วนใหญ่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกัน หรือหลายพรรครวมกันจนกลายเป็นองค์กรเดียวกัน โดยอาจกล่าวได้อย่างง่าย ๆ ว่า “พวกเดียวกันย่อมไม่ตรวจสอบกันเอง” นั่นเอง

หลายสิ่งที่เป็นผลจากความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (อาจเรียกว่าเป็นระบบ Monist) ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ นั่นคือ การคำนึงถึงเรื่อง “เผด็จการทางรัฐสภา” ที่อาจเกิดขึ้นได้ และ/หรือความเป็นอิสระและประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ รวมตลอดถึงระบบการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารตามหลักการในระบบรัฐสภาที่อาจไม่เกิดขึ้นเลย อันเนื่องมาจากพรรคการเมืองที่คุมเสียงข้างมากในสภาและในขณะเดียวกันก็ยังดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารด้วย จะคอยเป็นผู้กำหนดนโยบาย ทิศทาง บทบาท และการตัดสินใจ การดำเนินงานทุก ๆ อย่าง รวมถึงการออกกฎหมาย ให้กับบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองของตน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นเสมือน “เครื่องมือ” ให้แก่พรรคการเมืองในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต่าง ๆ หรืออาจกล่าวได้ว่า การบริหารประเทศทุกเรื่องฝ่ายบริหารจะเป็นผู้กำหนดทั้งหมด

ในปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวไปนั้น ได้มีความพยายามที่จะหาวิธีการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นวิธีทางการเมือง ทฤษฎีทางรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มากำหนดขึ้น เพื่อให้ความวิตกและ เหตุการณ์เช่นว่านั้นไม่สามารถเกิดขึ้นหรือไม่รุนแรงตามที่คิดไว้ดังนี้

ประการแรก กรณี “เผด็จการทางรัฐสภา” นั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นสิ่งที่ควรและต้องเกิดขึ้นอยู่แล้วในระบบรัฐสภา เนื่องจากต้องไม่ลืมว่า พรรคการเมืองข้าง

มากเป็นรัฐบาลทำให้เกิดการผูกขาดอำนาจโดยรัฐสภา เผด็จการทางรัฐสภาจึงเป็นสิ่งที่เกิดได้ในระบบรัฐสภา การใช้อำนาจหรือการบริหารราชการของฝ่ายบริหารนั้น จำเป็นที่จะต้องอาศัยกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตราขึ้นเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ ฉะนั้น การที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติประกอบขึ้นจากกลุ่มพรรคการเมืองเดียวกัน ฝ่ายบริหารย่อมสามารถเรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายเพื่อรองรับให้ฝ่ายบริหารสามารถนำไปปฏิบัติตามนโยบายของตนได้ อันจะส่งผลให้การบริหารประเทศเป็นไปได้อย่างสะดวกและรวดเร็วขึ้น ซึ่งน่าจะเกิดผลดีกว่าการที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติประกอบขึ้นจากสมาชิกที่ต่างกลุ่มกัน และมักเกิดปัญหาขัดแย้งกัน จนกระทั่งฝ่ายบริหารไม่สามารถบริหารประเทศได้ เพราะฝ่ายนิติบัญญัติไม่ยอมออกกฎหมายมาให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหาร และนอกจากฝ่ายนิติบัญญัติจะขัดขวางการทำงานของฝ่ายบริหารแล้ว ยังอาจจะคอยล้มฝ่ายบริหารอยู่ตลอดเวลา ซึ่งจะเป็นปัญหาเรื่องความมีประสิทธิภาพและเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร อันจะทำให้ส่งผลเสียโดยรวมต่อการพัฒนาประเทศได้ ดังเช่นจากประสบการณ์ทางการเมืองหลายครั้งในอดีตของไทยที่ผ่านมา เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ปัญหาเรื่อง “เผด็จการทางรัฐสภา” ที่ควรถูกหยิบยกขึ้นมากล่าวเป็นประเด็นก็คือ การที่ฝ่ายบริหารซึ่งมีฝ่ายนิติบัญญัติเป็นพวกเดียวกัน ได้บังคับการหรือก้าวก่ายงานอันมีลักษณะเฉพาะของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งไม่เกี่ยวกับการออกกฎหมายเพื่อรองรับงานตามที่ฝ่ายบริหารกำหนดหรือแถลงเป็นนโยบาย ในขณะที่เข้าดำรงตำแหน่ง อันเป็นปัญหาเรื่องความเป็นอิสระและความมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นประการหนึ่ง นอกจากนี้ ยังทำให้การควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารไม่สามารถเกิดขึ้นได้ อันจะเป็นการทำลายหลักการปกครองในระบบรัฐสภาเสีย นั่นเอง อีกประการหนึ่ง ซึ่งในสองกรณีนี้ จะได้กล่าวถึงในลำดับถัดไป

ประการที่สอง กรณีการเสริมสร้างความเป็นอิสระและประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ ซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนมีวิธีการที่สามารถทำได้ ทั้งนี้ โดยการพิจารณาให้เห็นเป็นการชัดเจนว่า มีหน้าที่ใดบ้างที่เป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ และหน้าที่นั้นมีหน้าที่ใดบ้างที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับนโยบายหรือความอยู่รอดของฝ่ายบริหาร⁽¹⁾ เรื่องนั้นก็ให้สมาชิกสภานิติบัญญัติทำได้โดยอิสระ แม้นั้นจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกันกับฝ่ายบริหารก็ตาม โดยมีเหตุผลก็เพื่อให้เกิดการอภิปรายแสดงความคิดเห็นในสภาได้อย่างหลากหลาย อันจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะและถือเป็นหลักสำคัญในระบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนที่มีเนื้อหาสาระอยู่ที่การแลกเปลี่ยนความคิด การอภิปรายและการถกเถียงกันนั่นเอง และนอกจากนี้เมื่อพิจารณาแบ่งแยกหน้าที่ดังกล่าวแล้ว มีข้อสำคัญอีกประการหนึ่งที่ต้องคำนึงถึงคือ จะมีวิธีการหรือมาตรการอย่างไรให้งานนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพด้วย

ซึ่งเมื่อพิจารณาหน้าที่ดังกล่าวของฝ่ายนิติบัญญัติที่ฝ่ายบริหารไม่ควรก้าวล่วงเข้ามากำหนดแนวทางการคิด และดำเนินการแล้วก็จะได้แก่

1. การลงคะแนนเสียงของสมาชิกสภาในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ของทางราชการ ซึ่งการลงมติดังกล่าวหากต้องการให้กระทำลงไปโดยอิสระและมีประสิทธิภาพอย่างจริงจังแล้วก็ควรที่จะให้มีการลงคะแนนเสียงแบบลับด้วย

2. การกำหนดให้ฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดได้เฉพาะในกรณีที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับเงินตราและภาษีอากร ในเรื่องนี้ตามหลักแล้วหน้าที่ในการตรากฎหมายจะเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยถือกันว่ากฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นคือเจตนารมณ์ของประชาชนที่แสดงออกโดยผ่านผู้แทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง แต่เนื่องจากในสังคมปัจจุบันกิจการต่าง ๆ ของรัฐมีความสลับซับซ้อนและรีบด่วนมากขึ้น จึงมีความจำเป็นโดยสภาพของเรื่องที่จะมอบอำนาจในการออกกฎหมายให้แก่ฝ่ายบริหาร เพื่อที่จะนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ โดยให้ตราเป็นพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับไปก่อนแล้วจึงนำกฎหมายดังกล่าวมาขอความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติในภายหลัง แต่อย่างไรก็ตาม การยินยอมให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับได้ในระดับเสมอกับกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตรา ไม่ได้หมายความว่าฝ่ายบริหารจะอ้างเรื่องความเร่งด่วนแล้วจะตรากฎหมายได้ทุกกรณี ซึ่งถ้าหากเป็นเช่นนั้นแล้ว ก็จะเท่ากับฝ่าย

¹กรณีที่ว่ามีความเกี่ยวข้องกับนโยบายหรือความอยู่รอดของฝ่ายบริหาร ก็ได้แก่ การบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร หรือการลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายบริหารพ้นไปเสียจากหน้าที่

บริหารทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติเสียเองในทุกกรณี⁽²⁾ ดังนั้นจึงควรกำหนดให้ฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดได้ เฉพาะแต่เพียงเรื่องเงินตราและภาษีอากรเท่านั้น เพราะทั้งสองกรณีนี้ เป็นกรณีที่ถือว่าต้องกระทำการเป็นการเร่งด่วน และที่สำคัญต้องกระทำโดยลับเพื่อป้องกันการหลบเลี่ยงกฎหมายจากผู้ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้น

3. การปรับระบบการทำงานของคณะกรรมการของสภา เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบอยู่หลายประการทั้งงานด้านการตรากฎหมาย และงานในการควบคุมฝ่ายบริหาร แต่ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวนมาก ฉะนั้นในการทำงานของสภาจึงเป็นเรื่องยากลำบากที่สภาจะดำเนินกิจการทุกอย่างที่เป็นงานในหน้าที่ด้วยกลไกและบุคลากรที่มีขนาดใหญ่เช่นนั้นทุกกรณี เพราะการประชุมสภานั้นที่ประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติย่อมจะไม่มีเวลาที่มากพอ และโดยสภาพของฝ่ายนิติบัญญัติแล้วก็ไม่เอื้ออำนวยให้สามารถพิจารณาและศึกษาในรายละเอียดของปัญหาต่าง ๆ ได้ หรือในบางเรื่องอาจจะมีความคิดเห็นต่างทางความคิดที่หลากหลายจนกระทั่งหาข้อสรุปไม่ได้ โดยสภาจะทำได้ก็แต่เพียงการหาข้อยุติของปัญหาเท่านั้น

ซึ่งหากเป็นกรณีที่มีความยุ่งยากและสลับซับซ้อน การขาดการศึกษาข้อมูล และการเสนอทางเลือกอื่นย่อมทำให้การตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพได้ ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นต้องจัดวางกลไกบางส่วนภายในฝ่ายนิติบัญญัติขึ้น เพื่อช่วยเหลือสภาโดยมอบหมายงานบางประการให้ดำเนินการแสวงหาข้อมูล จัดระเบียบ ประมวล หรือแม้กระทั่งพิจารณาทำความเข้าใจเบื้องต้นเสียขั้นหนึ่งก่อน แล้วจึงนำผลงานเหล่านั้นมาตรวจสอบหรือวินิจฉัยอีกครั้งหนึ่งโดยสมาชิกทั้งหมดของสภา ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานในกิจการของสภาเป็นไปด้วยความรอบคอบ โดยผ่านการพิจารณาจากบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน ซึ่งจะทำให้ผลงานที่ได้มีประสิทธิภาพอย่างที่เราควรจะเป็น และกลไกของฝ่ายนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่ข้างต้นนั้นก็คือ “คณะกรรมการธิการ”

อนึ่ง โดยทั่วไปแล้ว คณะกรรมการธิการจะถูกจัดตั้งขึ้นจากสมาชิกสภานิติบัญญัติ โดยคำนวณจากอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภา เพื่อให้คณะกรรมการธิการเป็นภาพจำลองการทำงานในระดับย่อยลงมาให้ใกล้เคียงกับสภานิติบัญญัติมาก

² ในกรณีนี้อาจมีข้อสงสัยได้ว่า ในเมื่อระบบอำนาจเดียว (Monist) ที่ฝ่ายบริหารเป็นกลุ่มเดียวกับสมาชิกสภานิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารสามารถกำหนดทิศทางการดำเนินการของฝ่ายนิติบัญญัติได้อยู่แล้ว และโดยเฉพาะเรื่องการบัญญัติกฎหมาย ซึ่งถือเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารด้วยแล้ว ถึงอย่างไรเสีย กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น ก็จะต้องอยู่ในทิศทางที่ฝ่ายบริหารกำหนดไว้อยู่แล้ว เหตุใดเมื่อฝ่ายบริหารจะตรากฎหมายขึ้นใช้เสียเอง จึงต้องมากำหนดว่าให้กระทำโดยเฉพาะแต่บางเรื่องบางกรณีเท่านั้น คำตอบในเรื่องนี้ก็คือ ผลจากการที่ฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดนั้น จะมีผลใช้บังคับตั้งแต่ประกาศใช้ แม้ภายหลังฝ่ายบริหารจะต้องนำพระราชกำหนดขึ้นมาขอความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่ให้ความเห็นชอบซึ่งมีผลทำให้พระราชกำหนดฉบับนั้นสิ้นผลไป แต่การสิ้นผลนั้นไม่ย้อนหลังไปกระทบกับสิ่งที่ได้ดำเนินการไปแล้วตามพระราชกำหนดฉบับนั้น ฉะนั้น การให้ฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดได้ในทุก ๆ กรณี ประกอบกับในช่วงที่พระราชกำหนดยังไม่ถูกให้การรับรองโดยฝ่ายนิติบัญญัติอาจทำให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวมหรือประเทศได้โดยง่าย ทั้งนี้ เพราะพระราชกำหนดที่ตราขึ้นนั้นโดยสภาพย่อมจะผ่านขั้นตอนการอภิปราย แลกเปลี่ยน แสดงความคิดเห็น เปลี่ยนแปลง แก้ไข ถูกตรวจสอบ หรือถูกยับยั้ง ในขณะที่ยกวางไม่เท่ากับกฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตราขึ้น (เช่น การพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการธิการของสภา การอภิปรายโต้แย้งโดยฝ่ายค้าน การพิจารณาร่างกฎหมายโดยวุฒิสภา หรือการยับยั้งร่างกฎหมายโดยพระมหากษัตริย์) ดังนั้น จากเหตุผลเรื่องกฎหมายคือเจตนารมณ์ของประชาชนโดยผ่านผู้แทนของตน ซึ่งก็คือฝ่ายนิติบัญญัติ กับเหตุผล เรื่องการพิจารณาควบคุมตรวจสอบเนื้อหาและป้องกันความเสียหายอันเกิดจากเนื้อหาของกฎหมายและการตรากฎหมายตามอำเภอใจของฝ่ายบริหาร จึงจำเป็นต้องกำหนดให้เฉพาะบางกรณีที่จำเป็นเท่านั้นที่จะยอมให้ฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดได้นั่นเอง

ที่สุด แต่จะแตกต่างกันตรงที่บรรยากาศในการทำงาน ซึ่งจะเป็นไปด้วยความปรองดองและพยายามสร้างผลงานที่เป็นเอกภาพ ความเป็นพรรคการเมืองที่มีลักษณะของระบบอำนาจเดียว (Monist) นั้นมักจะปรากฏให้เห็นหรืออย่างน้อยก็ไม่ชัดเจน ส่วนที่มาของคณะกรรมการก็จะอาศัยความเชี่ยวชาญของสมาชิกสภาซึ่งต้องมีความเชี่ยวชาญในเรื่องที่พิจารณาเป็นพิเศษ ฉะนั้นจากเหตุผลดังกล่าวการมีระบบกรรมการของสภาจึงทำให้งานของฝ่ายนิติบัญญัติมีความเป็นกลาง ไม่มีการแบ่งพรรคแบ่งพวกหรือเห็นแก่ประโยชน์ของฝ่ายใดเป็นพิเศษ อันส่งผลให้งานของฝ่ายนิติบัญญัติมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นนั่นเอง

4. การจัดให้มีระบบการบริหารหน่วยธุรการของรัฐสภาที่เป็นอิสระ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีภารกิจหลักที่สำคัญอยู่สองประการคือหน้าที่ในการตรากฎหมาย และหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตามการปฏิบัติหน้าที่ทั่ว ๆ ไปของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ในขั้นตอนของการดำเนินการไม่ว่าจะเป็นในชั้นของการพิจารณากฎหมายของสภาเอง หรือในชั้นของการพิจารณาของคณะกรรมการของสภาที่จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการที่จะคอยอำนวยความสะดวกให้แก่สมาชิกสภานิติบัญญัติ เช่น การให้บริการทางด้านวิชาการ หรือการจัดการงานด้านระเบียบวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการประชุมของสภานิติบัญญัติ หรือของคณะกรรมการ ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเป็นไปด้วยความสะดวก ราบรื่นและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

แต่ปัญหาในการดำเนินงานที่ผ่านมาในอดีตของหน่วยธุรการของฝ่ายนิติบัญญัติไทย (หรือที่เรียกว่าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา) จะอยู่ในลักษณะที่ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับโครงสร้าง ระบบการบริหารงาน บุคลากร และงบประมาณ โดยที่ยังปรากฏว่ามีการถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร เช่น การที่มีโครงสร้างที่ประกอบขึ้น

จากข้าราชการในฝ่ายบริหาร หรือการที่มีแนวโน้มที่จะอาศัยหลักการบริหารราชการโดยอิงฝ่ายบริหาร ซึ่งจะมีการนำกฎระเบียบข้อบังคับมาใช้มากเกินไป ตลอดจนการจัดการด้านงบประมาณ ซึ่งต้องมีการนำไปให้ฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง เป็นผู้พิจารณา และมักจะปรากฏอยู่เสมอว่าสำนักงบประมาณได้ตัดทอนงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรลงเป็นจำนวนมาก

จากเหตุผลดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความไม่สะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยธุรการของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นงานของฝ่ายนิติบัญญัติจะถูกแทรกแซงและครอบงำโดยบุคลากรที่อยู่และคุ้นเคยกับระบบของฝ่ายบริหาร ประกอบกับการที่ต้องอาศัยหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงานเช่นเดียวกันกับหน่วยงานในฝ่ายบริหาร ทำให้เกิดความล่าช้าไม่ทันต่อการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นงานในด้านบริการให้แก่สมาชิกสภานิติบัญญัติ และเมื่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยธุรการของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปโดยไม่มีประสิทธิภาพก็ย่อมเล็งเห็นได้ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติ ซึ่งต้องพึ่งพาหน่วยธุรการในด้านการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ก็คงไม่อาจมีประสิทธิภาพไปด้วยเช่นกัน

ฉะนั้น การที่จะทำให้งานของฝ่ายนิติบัญญัติมีประสิทธิภาพขึ้น จึงควรทำให้สำนักงานเลขาธิการของรัฐสภามีความเป็นอิสระไม่ต้องมีสถานะเป็นส่วนราชการและไม่สังกัดกระทรวง ทบวง กรมใด และสามารถออกกฎข้อบังคับภายในสำนักงานเพื่อให้โครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการฯ ปราศจากผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารเข้ามาก้าวก่ายกิจการภายในของสำนักงานเลขาธิการฯ นอกจากนี้ ควรแก้ไขกฎระเบียบข้อบังคับภายในของหน่วยงานธุรการของฝ่ายนิติบัญญัติที่เดิมมักนำของฝ่ายบริหารมาใช้ และทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดความรวดเร็วและคล่องตัวในการบริหารงานมากขึ้น อีกทั้งควรจัดให้มีระบบการจัดทำงบประมาณ ของหน่วยงานธุรการของฝ่ายนิติบัญญัติให้มี

ความแตกต่างจากส่วนราชการในฝ่ายบริหาร เพื่อมิให้ฝ่ายบริหารครอบงำและสามารถจำกัดหรือควบคุมการดำเนินงานของหน่วยธุรการของรัฐสภา โดยผ่านกระบวนการเสนอและพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปีได้

ประการที่สาม กรณีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติตามระบบรัฐสภา

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า ในระบบอำนาจเดียว (Monist) ที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นพวกเดียวกัน โอกาสที่จะทำการควบคุมตรวจสอบการทำงานซึ่งกันและกันย่อมแทบจะไม่เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นแต่ก็ไม่เป็นผลสำเร็จ แต่อย่างไรก็ตามการควบคุมตรวจสอบดังกล่าวถือเป็นสาระสำคัญที่ขาดเสียไม่ได้ในระบบรัฐสภา อนึ่ง การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาสามารถกระทำได้หลายวิธี ที่สำคัญได้แก่ การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ และการตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับการบริหารราชการของฝ่ายบริหาร

ในระบบอำนาจเดียว (Monist) ที่ฝ่ายบริหารมาจากหรือเป็นพวกเดียวกับฝ่ายนิติบัญญัติ การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมือง จะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติที่ไม่ได้สังกัดพรรคเดียวกับพรรคร่วมรัฐบาล ซึ่งโดยปกติก็จะเรียกว่าเป็น “ฝ่ายค้าน” และการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายค้านนั้น อาจกล่าวได้ว่า แทบจะไม่มีผลทำให้ฝ่ายบริหารพ้นไปจากหน้าที่ได้เลย เพราะคะแนนเสียงของตนในสภาย่อมมีไม่เท่ากับเสียงสนับสนุนของฝ่ายรัฐบาล ดังนั้น การควบคุมตรวจสอบที่จะเกิดขึ้นได้จริง ก็คือ การทำให้ฝ่ายค้านสามารถควบคุม ชักถาม ฝ่ายบริหารให้สาธารณชนได้รับทราบข้อเท็จจริง เพื่อประเมินได้ว่าการเลือกตั้งครั้งต่อไป ฝ่ายบริหารสมควรจะได้รับการเลือกตั้งอีกสมัยหนึ่งหรือไม่นั่นเอง

สำหรับวิธีการที่จะทำให้ฝ่ายค้านสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ก็ได้แก่ การกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้ฝ่ายค้านสามารถตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารได้ ในที่ประชุมของสภา ที่เรียกว่าการตั้งกระทู้สด คือให้ฝ่ายบริหารที่ถูกตั้งกระทู้จะต้องตอบข้อซักถามนั้นด้วยวาจาในสภา เหตุผลก็เพราะการตอบกระทู้ถามนั้นอาจทำได้ทั้งด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษรโดยตอบลงในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งการตอบกระทู้โดยวิธีหลังนี้ การตอบหรือชี้แจงอาจกลายเป็นเรื่องพ้นสมัย หรือไม่ได้รับความสนใจจากสาธารณชนแล้วก็ได้ และอีกประการหนึ่งการที่ฝ่ายบริหารสามารถตอบกระทู้ถามโดยลายลักษณ์อักษรทำให้ไม่สามารถทราบได้ว่าฝ่ายบริหารหรือรัฐมนตรีผู้ถูกซักถามได้มีความรู้ ติดตาม สนใจ หรือเข้าใจในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการนั้นมากน้อยเท่าใด ดังนั้น การกำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือรัฐมนตรีต้องตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภานิติบัญญัติด้วยวาจาในสภา จะทำให้ฝ่ายบริหารต้องตื่นตัว และติดตามการทำงานของตนอยู่ตลอดเวลาตนเอง

นอกจากนี้ การเสริมสร้างมาตรการควบคุมการใช้อำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหารให้มีประสิทธิภาพก็คือ การให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่สมาชิกสภานิติบัญญัติในการอภิปรายในที่ประชุมสภา เพราะในการทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหารของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นหลักไม่พ้นที่จะต้องมีการประชุม มีการพูด มีการกระทำหรือมีการอภิปรายในสภา การให้เอกสิทธิ์ และความคุ้มกันสมาชิกสภาในการกระทำดังกล่าวโดยไม่ต้องหวั่นเกรงว่าจะถูกฟ้องร้อง ถูกจับกุมคุมขัง จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและบ้านเมืองเป็นอย่างยิ่ง

จากที่กล่าวมาทั้งหมด อาจสรุปได้ว่า การที่ฝ่ายบริหารคุมเสียงข้างมากและเป็นพวกเดียวกันกับฝ่ายนิติบัญญัติที่อยู่ในสภาอันเป็นระบบการปกครองแบบอำนาจเดียว (Monist) ข้อดีก็ใช่ว่าจะไม่มี เพราะ

การที่ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพย่อมทำให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่ทั้งนี้การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมด้วยจึงจะเกิดผลดี ในขณะเดียวกัน ถึงแม้จะได้มีการจัดวางระบบการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติโดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นอย่างดี

แล้วก็ตาม ประชาชนเองก็มีบทบาทที่สำคัญในฐานะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่จะคอยตรวจสอบการทำงานของตัวแทนของตนที่เลือกเข้าไปทำหน้าที่บริหารประเทศอย่างสม่ำเสมอด้วย ประเทศจึงจะเจริญขึ้นในทุก ๆ ด้าน