

ปัญหาดุลยภาพระหว่างสถาบันนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ต่อระบอบประชาธิปไตยของไทย*

INSTITUTIONAL EQUILIBRIUM AMONG THE LEGISLATIVE, EXECUTIVE, AND JUDICIAL BRANCHES: IMPLICATIONS FOR THAI DEMOCRACY

ชนะศึก วิเศษชัย

Shanasuek Wisetchai

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย

Faculty of Humanity and Social Sciences, Phranakhon Rajabhat University, Bangkok, Thailand

Corresponding author E-mail: shanasuek@pnru.ac.th

Tel: 080-468-6556

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) วิเคราะห์ปัญหาดุลยภาพเชิงโครงสร้างระหว่างสถาบันนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ในระบบรัฐสภาไทย และ 2) วิเคราะห์ผลกระทบของปัญหาดุลยภาพเชิงโครงสร้างดังกล่าวที่มีต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไทย ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสารร่วมกับการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 20 คน คัดเลือกแบบเจาะจงจากสามกลุ่ม ได้แก่ นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ นักการเมืองและสมาชิกรัฐสภา และตุลาการ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบวิเคราะห์เอกสารและแบบสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหาและการวิเคราะห์เชิงประเด็น ตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูลโดยวิธีการตรวจสอบสามเส้า ผลการวิจัยพบว่า 1) ความสัมพันธ์ระหว่างสามสถาบันหลักมีความไม่สมดุลเชิงโครงสร้าง ได้แก่ การครอบงำของฝ่ายบริหารเหนือกระบวนการนิติบัญญัติผ่านระบบอุปถัมภ์และมติพรรค ความอ่อนแอเชิงโครงสร้างสองชั้นที่ทำให้การตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการขยายอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญโดยปราศจากกลไกความรับผิดชอบย้อนกลับที่เพียงพอ และ 2) ความไม่สมดุลดังกล่าวส่งผลกระทบต่อระบอบประชาธิปไตย ได้แก่ การลบล้างเจตจำนงของประชาชนโดยองค์กรที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง การที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจโดยปราศจากการตรวจสอบเชิงสถาบันที่มีประสิทธิภาพ การกัดกร่อนหลักนิติธรรมจากความไม่สมดุลของอำนาจ และความไม่ไว้วางใจของประชาชนต่อระบบการเมืองที่นำไปสู่วงจรของความไม่มีเสถียรภาพ บทความเสนอแนวทางการปฏิรูปโดยการเสริมสร้างความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ การสร้างกลไกความรับผิดชอบย้อนกลับสำหรับฝ่ายตุลาการ และการปฏิรูประบบพรรคการเมืองเพื่อลดอิทธิพลของระบบอุปถัมภ์

คำสำคัญ: ดุลยภาพเชิงสถาบัน, การแบ่งแยกอำนาจ, การตรวจสอบถ่วงดุล, ระบบรัฐสภาไทย

Abstract

This research article aims to 1) Analyze the structural imbalance among the legislative, executive, and judicial institutions within the Thai parliamentary system, and 2) Analyze the



impacts of the structural imbalance among the legislative, executive, and judicial institutions on Thai democratic governance. The study employs a qualitative research methodology, collecting data through document analysis combined with in-depth interviews with 20 key informants purposively selected from three groups: political science and legal scholars, politicians and members of parliament, and members of the judiciary. The research instruments consisted of a document analysis form and a semi-structured in-depth interview guide. Data were analyzed using content analysis and thematic analysis, with data trustworthiness verified through triangulation. The findings reveal that: 1) The relationship among the three principal institutions exhibits three structural imbalances: the executive's domination over the legislative process through patronage networks and party discipline; a dual structural paradox that renders the legislature's oversight function ineffective regardless of whether the executive maintains control over the parliamentary majority; and the expansion of Constitutional Court power without adequate reverse accountability mechanisms. and 2) These imbalances impact Thai democracy in four dimensions: the nullification of the people's will by unelected institutions; the exercise of executive power without effective institutional oversight; the erosion of the rule of law resulting from the imbalance of power in both directions; and public distrust toward the political system leading to a vicious cycle of instability. The article proposes institutional reform measures including strengthening the independence of the legislature, establishing reverse accountability mechanisms for the judiciary, and reforming the political party system to reduce the influence of patronage networks.

Keywords: Institutional Equilibrium, Separation of Powers, Checks and Balances, Thai Parliamentary System

บทนำ

ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ใน พ.ศ. 2475 โดยรับเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้ในการสถาปนาระบบรัฐสภาที่ฝ่ายบริหารได้รับอำนาจจาก และต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ขณะที่ฝ่ายตุลาการทำหน้าที่ตีความและบังคับใช้กฎหมายที่ผ่านรัฐสภา รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาได้บรรจุบทบัญญัติที่มุ่งจัดสรรอำนาจและป้องกันการรวมศูนย์อำนาจไว้เสมอ (กันตพัฒน์ ชนะบุญ, 2564) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน ก็สืบทอดประเพณีนี้ โดยบัญญัติกลไกการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ อาทิ การตั้งกระทู้ถามและการอภิปรายไม่ไว้วางใจ (มาตรา 151 - 154) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 210 - 212) โครงสร้างนิติบัญญัติสองสภา (มาตรา 107 - 113) ตลอดจนองค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ (มาตรา 222 - 247) (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560) เมื่อพิจารณาจากตัวบทรัฐธรรมนูญ การออกแบบเชิงสถาบันของไทยจึงดูเหมือนจะยึดมั่นในหลักการแบ่งแยกอำนาจและความรับผิดชอบต่อรัฐธรรมนูญ

ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยประชาชนใช้อำนาจดังกล่าวผ่านผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง และผ่านสถาบันทางการเมืองที่ได้รับการออกแบบให้ทำงานเพื่อประโยชน์สาธารณะ ความสำคัญของระบอบประชาธิปไตยอยู่ที่การเป็นระบอบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของประเทศ คุ่มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และสร้างกลไกให้ผู้ใช้อำนาจรัฐต้องรับผิดชอบต่อประชาชน (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2556) อย่างไรก็ตาม ระบอบประชาธิปไตยจะดำรงอยู่ได้อย่าง



มีคุณภาพก็ต่อเมื่อมีกลไกเชิงสถาบันที่ป้องกันไม่ให้อำนาจกระจุกตัวอยู่ในมือของบุคคลหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง หลักการสำคัญประการหนึ่งที่ทำหน้าที่ดังกล่าว คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งมีต้นกำเนิดจากงานเขียนของ Montesquieu, C. เรื่อง De l'Esprit des Lois เสนอว่า อำนาจอธิปไตยควรถูกแบ่งออกระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เพื่อเป็นหลักประกันเชิงโครงสร้างในการคุ้มครองเสรีภาพของปัจเจกบุคคล (Montesquieu, C., 1899) หลักการดังกล่าวพัฒนาต่อมาเป็นหลักคำสอนเรื่องการตรวจสอบถ่วงดุล (checks and balances) ซึ่งวางข้อจำกัดซึ่งกันและกันระหว่างสถาบันหลักของรัฐไว้เป็นแกนกลางของการออกแบบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย (Vile, C., 1967)

อย่างไรก็ตาม แนวปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่าดุลยภาพเชิงโครงสร้างระหว่างสามสถาบันการเมืองหลักมีความเปราะบางและสามารถถูกโต้แย้งได้ ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติ คณะกรรมาธิการสภาผู้แทนราษฎรซึ่งควรเป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบฝ่ายบริหารมีประสิทธิภาพน้อยมาก ในทางปฏิบัติ (สุจิตรา พูนสวัสดิ์, 2567) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาศัยหลักความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นเหตุผลในการไม่ปฏิบัติตามมติพรรค ทำให้ทั้งรัฐบาลผสมขาดเสถียรภาพและเปิดช่องให้สมาชิกแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว (วีระพงศ์ เขาวิท, 2568) สมาชิกวุฒิสภาเพียงร้อยละ 25.70 เท่านั้นที่ใช้กลไกการตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหาร (ธนาชัย สุนทรอนันตชัย, 2568) และกลไกการอภิปรายไม่ไว้วางใจแทบไม่เคยนำไปสู่การพ้นจากตำแหน่งของฝ่ายบริหารเลย (ปีตมา สุขกำปัง, 2558) ในส่วนของฝ่ายบริหาร ระบบรัฐสภาของไทยกว้างไกลระหว่างความเป็นใหญ่ของฝ่ายบริหารที่ครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติผ่านระบบอุปถัมภ์และมติพรรค กับความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาลผสมที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าการตรวจสอบฝ่ายบริหาร ในส่วนของฝ่ายตุลาการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รับรองหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเป็นทางการ แต่ในทางปฏิบัติกลับเปิดทางให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระใช้อำนาจในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับหลักการของ มงเตสกิเออ โดยขาดกลไกความรับผิดชอบที่ชัดเจน (ธนโรจน์ หล่อธนะไพศาล, 2568) กลไกการตรวจสอบของรัฐสภา เช่น การอภิปรายไม่ไว้วางใจ แทบไม่เคยนำไปสู่การพ้นจากตำแหน่งของฝ่ายบริหารเลย (ปีตมา สุขกำปัง, 2558) แม้แต่วุฒิสภาเองก็ไม่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยมีสมาชิกวุฒิสภาเพียงร้อยละ 25.70 เท่านั้นที่ใช้กลไกการตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหาร (ธนาชัย สุนทรอนันตชัย, 2568) ความไม่สมมาตรในการตรวจสอบถ่วงดุลเชิงสถาบันดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าปัญหาไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการครอบงำของฝ่ายบริหาร แต่เป็นความไม่สมดุลเชิงระบบที่อยู่ในทั้งสามฝ่ายอำนาจอย่างเป็นที่ประจักษ์ชัด ทั้งนี้ หากพิจารณาในมิติที่กว้างขึ้น ปัญหาดุลยภาพระหว่างสถาบันยังส่งผลกระทบต่อระบอบประชาธิปไตยของไทยในหลายแง่มุม กล่าวคือ หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนถูกท้าทายเมื่อเจตจำนงของประชาชนที่แสดงออกผ่านการเลือกตั้งสามารถถูกลบล้างได้โดยองค์กรที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ดังกรณีการยุบพรรคการเมืองและการตัดสิทธิ์ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยศาลรัฐธรรมนูญ หลักนิติธรรมถูกกัดกร่อนเมื่อกติกาถูกบังคับใช้อย่างไม่เสมอภาค ทั้งจากฝ่ายบริหารที่ผลักดันกฎหมายเพื่อประโยชน์เฉพาะกลุ่มผ่านสภาที่ตนครอบงำ และจากฝ่ายตุลาการที่ขยายอำนาจโดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบการเมืองเสื่อมถอย จนนำไปสู่วงจรของความไม่มีเสถียรภาพที่เปิดทางให้การแทรกแซงโดยอำนาจนอกระบบ ข้ำเติมปัญหาดุลยภาพให้ลึกซึ้งยิ่งขึ้น ปรากฏการณ์เหล่านี้สอดคล้องกับงานศึกษาในต่างประเทศที่พบว่า เมื่อระบบตรวจสอบถ่วงดุลล้มเหลว ระบอบประชาธิปไตยจะเสื่อมถอยในเชิงเนื้อหาแม้ยังคงดำรงอยู่ในทางรูปแบบก็ตาม (O'Donnell, G., 1994)

ความไม่สมดุลเชิงสถาบันในลักษณะดังกล่าว หากไม่ได้รับการแก้ไข ย่อมส่งผลกระทบต่อความเป็นประชาธิปไตยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในทางหลักการ ระบอบประชาธิปไตยไม่ได้ตั้งอยู่บนการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว แต่ยังต้องอาศัยหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนที่เจตจำนงของประชาชนได้รับการเคารพและไม่ถูกลบล้างโดยองค์กรที่ขาดฐานอำนาจจากประชาชน หลักการแบ่งแยกอำนาจที่สถาบันหลักของรัฐแต่ละฝ่ายดำรงอยู่



ในขอบเขตอำนาจของตนและถ่วงดุลซึ่งกันและกันอย่างสมดุล หลักนิติธรรมที่อำนาจรัฐทุกฝ่ายต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและถูกจำกัดโดยกฎหมายอย่างเสมอภาค และหลักความรับผิดชอบในแนวราบที่สถาบันหลักของรัฐต้องตรวจสอบถ่วงดุล ซึ่งกันและกันอย่างมีประสิทธิภาพ (O'Donnell, G., 1994) เมื่อดุลยภาพระหว่างสถาบันเสียไป ฝ่ายบริหารที่ครอบงำนิติบัญญัติย่อมสามารถใช้อำนาจโดยปราศจากการตรวจสอบเชิงสถาบันที่มีประสิทธิภาพ ฝ่ายตุลาการที่ขยายอำนาจโดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อเจตจำนงของประชาชนและสร้างความตึงเครียดกับหลักอำนาจธิปไตยของปวงชน หลักนิติธรรมถูกกัดกร่อนเมื่อกติกาถูกบังคับใช้อย่างไม่เสมอภาค และประชาชนย่อมสูญเสียความไว้วางใจต่อระบบการเมืองโดยรวมจนนำไปสู่ความไม่มีเสถียรภาพและอาจเปิดทางให้การแทรกแซงโดยอำนาจนอกระบบ ซึ่งยิ่งซ้ำเติมปัญหาดุลยภาพให้เลวร้ายลง การศึกษาปัญหาดุลยภาพระหว่างสถาบันหลักจึงมีความสำคัญ จึงเป็นที่มาของงานวิจัยชิ้นนี้ โดยมีวัตถุประสงค์การวิจัย ดังนี้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาดุลยภาพเชิงโครงสร้างระหว่างสถาบันนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการในระบบรัฐสภาไทย
2. เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบของปัญหาดุลยภาพเชิงโครงสร้างระหว่างสถาบันนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการที่มีต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไทย

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อทำความเข้าใจปัญหาดุลยภาพเชิงโครงสร้างระหว่างสถาบันนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการในระบบรัฐสภาไทย โดยแบ่งขั้นตอนการดำเนินการวิจัยออกเป็นหัวข้อต่าง ๆ ดังนี้

1. กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 20 คน คัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จากสามกลุ่ม ดังนี้ กลุ่มที่ 1 นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ จำนวน 8 คน คัดเลือกจากผู้ที่มีผลงานวิจัยหรือผลงานวิชาการด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญ การเมืองการปกครอง หรือสถาบันทางการเมืองไทย และมีประสบการณ์ในการวิจัยหรือการสอนที่เกี่ยวข้องไม่น้อยกว่า 10 ปี กลุ่มที่ 2 สมาชิกวุฒิสภา จำนวน 6 คน คัดเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาทั้งปัจจุบันและอดีตที่มีประสบการณ์ในการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติไม่น้อยกว่า 10 ปี โดยครอบคลุมทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน เพื่อให้ได้มุมมองที่หลากหลาย กลุ่มที่ 3 ผู้พิพากษาและบุคลากรฝ่ายตุลาการ จำนวน 6 คน คัดเลือกจากผู้ที่มีประสบการณ์ในกระบวนการยุติธรรมไม่น้อยกว่า 10 ปี และมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ ทั้งนี้ ผู้วิจัยติดต่อผู้ให้ข้อมูลสำคัญผ่านหนังสือเชิญอย่างเป็นทางการจากสถาบันต้นสังกัด โดยพิจารณาคุณสมบัติและความเหมาะสมจากประวัติการทำงานและผลงานที่เกี่ยวข้อง

2. เครื่องมือในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย 2 ชนิด ได้แก่ 1) แบบวิเคราะห์เอกสาร สำหรับวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2540 พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2560 บันทึกการประชุมรัฐสภาและข้อมูลสถิติด้านนิติบัญญัติ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และ 2) แบบสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง ซึ่งมีแนวคำถามครอบคลุมสามประเด็น ได้แก่ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ บทบาทและขอบเขตอำนาจของฝ่ายตุลาการและองค์กรอิสระ และแนวทางของการปฏิรูปเพื่อสร้างดุลยภาพเชิงสถาบัน เครื่องมือทั้งสองชนิดผ่านการตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) โดยผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 คน ก่อนนำไปใช้เก็บรวบรวมข้อมูล



3. การรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลประกอบด้วยวิธีการวิเคราะห์เอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก การวิเคราะห์เอกสาร ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2540 พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2560 บันทึกการประชุมรัฐสภา และข้อมูลสถิติด้านนิติบัญญัติ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยคัดเลือกเอกสารตามเกณฑ์ความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างสามสถาบันหลัก และวิเคราะห์ตามกรอบแนวคิดเรื่อง การแบ่งแยกอำนาจและการตรวจสอบถ่วงดุล การสัมภาษณ์เชิงลึกดำเนินการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 20 คน มีการบันทึกเสียงและจดบันทึกภาคสนาม

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลใช้สองวิธีการ ได้แก่ 1) การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) สำหรับวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร โดยจำแนกเนื้อหาตามประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างสามสถาบันหลัก และ 2) การวิเคราะห์เชิงประเด็น (Thematic Analysis) สำหรับวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์

5. การตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูล

ตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูลโดยวิธีการตรวจสอบสามเส้า (Triangulation) ซึ่งประกอบด้วย 1) การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) โดยเปรียบเทียบข้อมูลจากเอกสารกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และ 2) การตรวจสอบสามเส้าด้านแหล่งข้อมูล (Source Triangulation) โดยเปรียบเทียบข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งสามกลุ่ม

6. จริยธรรมการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ยึดหลักจริยธรรมการวิจัย โดยผู้วิจัยได้ชี้แจงวัตถุประสงค์ ขั้นตอน และสิทธิของผู้ให้ข้อมูล พร้อมทั้งขอความยินยอมโดยสมัครใจก่อนการเก็บข้อมูล ผู้ให้ข้อมูลสามารถถอนตัวได้ตลอดเวลาโดยไม่เกิดผลกระทบใด ๆ นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้รักษาความลับและปกปิดข้อมูลส่วนบุคคล โดยใช้รหัสแทนชื่อและนำเสนอข้อมูลในลักษณะภาพรวมเพื่อป้องกันการระบุตัวตน ทั้งนี้ งานวิจัยได้ผ่านการรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์จากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัย มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร โครงการวิจัยเรื่อง ดุลยภาพเชิงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ภายใต้บริบทสังคมและการเมืองแบบรัฐสภาของประเทศไทย เลขที่โครงการ 02.031/68

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยจากการวิเคราะห์เอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ตามวัตถุประสงค์ทั้งสองข้อ ได้แก่ ปัญหาดุลยภาพเชิงโครงสร้างระหว่างสถาบันนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการในระบบรัฐสภาไทย และผลกระทบของปัญหาดุลยภาพดังกล่าวที่มีต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไทย มีดังนี้

1 ปัญหาดุลยภาพระหว่างสถาบันนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการในระบบการเมืองไทย

1.1 การครอบงำของฝ่ายบริหารเหนือกระบวนการนิติบัญญัติ

ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาเชิงโครงสร้างที่สำคัญที่สุดในระบบรัฐสภาไทย คือ การกระจุกตัวของอำนาจฝ่ายบริหารเหนือกระบวนการนิติบัญญัติ ทำให้กลไกการตรวจสอบถ่วงดุลตามรัฐธรรมนูญแทบไม่สามารถทำงานได้ในทางปฏิบัติ สภาวะดังกล่าวเป็นผลมาจากตรรกะโดยธรรมชาติของระบบรัฐสภาที่ฝ่ายบริหารมาจากเสียงข้างมากในสภา ประกอบกับลักษณะเฉพาะของระบบพรรคการเมืองไทยที่ยึดโยงอยู่กับผู้นำเฉพาะบุคคล และเครือข่ายอุปถัมภ์มากกว่าอุดมการณ์หรือนโยบาย ส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคร่วมรัฐบาลมีแนวโน้มลงคะแนนสนับสนุนผู้นำพรรค ซึ่งดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารอย่างเป็นระบบ แม้ว่าพลวัตดังกล่าวจะไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะในระบบรัฐสภาไทย แต่ปรากฏการณ์นี้มีความรุนแรงเป็นพิเศษเนื่องจากวัฒนธรรมทาง



การเมืองที่เต็มไปด้วยความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ซึ่งจำกัดแรงจูงใจในการใช้ดุลพินิจอย่างอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างรุนแรง การแบ่งแยกไม่เด็ดขาดระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภา ส่งผลให้ฝ่ายบริหาร มีอิทธิพลเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ กีดกร่อนกลไกการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ตดิขอเปิดอภิปราย ไม่ไว้วางใจ ระหว่าง พ.ศ. 2535 - 2566 มีการยื่นญัตติตั้งกล่าว จำนวน 18 ครั้ง แต่ไม่มีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี คนใดถูกลงมติให้พ้นจากตำแหน่งแม้แต่ครั้งเดียว การอภิปรายไม่ไว้วางใจจึงกลายเป็นเพียงพิธีกรรมทางการเมือง ที่สร้างความสนใจจากสาธารณชนแต่ไม่ก่อให้เกิดผลทางสถาบันใด ๆ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากกลุ่มสมาชิกรัฐสภา คนหนึ่งกล่าวว่า “การอภิปรายไม่ไว้วางใจกลายเป็นเวทีแสดงของฝ่ายค้านมากกว่าจะเป็นเครื่องมือตรวจสอบที่แท้จริง เพราะทุกคนรู้ว่าเสียงข้างมากจะปกป้องรัฐบาลอยู่แล้ว” รูปแบบที่คล้ายคลึงกันยังปรากฏในคณะกรรมการการสามัญ ของสภา ซึ่งพรรคร่วมรัฐบาลครองเสียงข้างมากและควบคุมวาระการประชุม ทำให้การสอบสวนการกระทำผิดของ ฝ่ายบริหารสามารถถูกเลื่อนหรือขัดขวางได้ สภาวการณ์เช่นนี้สร้างความอ่อนแอเชิงโครงสร้าง กล่าวคือ สถาบัน ที่ถูกออกแบบมาเพื่อตรวจสอบฝ่ายบริหารกลับถูกควบคุมโดยฝ่ายบริหารนั่นเอง ผลการวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่าปัญหา ดุลยภาพเชิงโครงสร้างระหว่างสถาบันนิติบัญญัติ บริหารเกิดจากการที่ฝ่ายบริหารครอบงำกระบวนการนิติบัญญัติ ผ่านระบบอุปถัมภ์และมติพรรค จนกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการอภิปรายไม่ไว้วางใจ และคณะกรรมการการสามัญ ไม่สามารถทำหน้าที่ได้ในทางปฏิบัติ

1.2 ความอ่อนแอเชิงโครงสร้างสองชั้นในระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาไทยมีความอ่อนแอเชิงโครงสร้าง สองชั้น (dual structural paradox) ในระดับแรก ดังที่กล่าวมาแล้ว ฝ่ายบริหารครอบงำกระบวนการนิติบัญญัติ ผ่านระเบียบวินัยของพรรคและระบบอุปถัมภ์ จนลดทอนสภาให้เป็นเพียงกลไกรับรองนโยบายของรัฐบาล แต่ใน ระดับที่สอง พลวัตของระบบอุปถัมภ์เดียวกันนี้กลับสร้างเงื่อนไขที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถแหกมติพรรค ได้เมื่อมีแรงจูงใจเชิงวัตถุที่เพียงพอ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากกลุ่มนักวิชาการอธิบายว่า การต่อรองระหว่างกลุ่ม (factional bargaining) การย้ายพรรค และการฝากตัวอยู่ในพรรคอื่น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ ในช่วงรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (พ.ศ. 2562 - 2566) ซึ่งเป็นรัฐบาลผสม ที่ประกอบด้วย พรรคร่วมรัฐบาลกว่า 18 พรรค เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรมีความเปราะบางอย่างยิ่ง โดยมีเสียงสนับสนุนเกินกึ่งหนึ่งเพียงเล็กน้อย ส่งผลให้ เกิดการต่อรองระหว่างกลุ่มก๊วนภายในพรรคร่วมรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง รวมถึงปรากฏการณ์ “งูเห่า” ที่สมาชิก สภาผู้แทนราษฎรลงคะแนนสวนทางมติพรรคในวาระสำคัญ ซึ่งไม่ได้เกิดจากความมุ่งมั่นในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร แต่เป็นผลจากการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มการเมือง สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นปรากฏการณ์ที่บั่นทอนความเป็น เอกภาพของรัฐบาลผสมและทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถรักษาเสียงข้างมากในสภาได้อย่างมั่นคง ทั้งนี้ ในทางหลักการ ความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติในลักษณะดังกล่าวอาจมีคุณูปการ เพราะเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ใช้ดุลพินิจอย่างอิสระและตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัยจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ทั้งสามกลุ่มชี้ไปในทิศทางเดียวกันว่า ความเป็นอิสระที่เกิดขึ้นนี้ไม่ได้ถูกขับเคลื่อนด้วยความมุ่งมั่นในการตรวจสอบ ฝ่ายบริหาร แต่ขับเคลื่อนด้วยตรรกะของระบบอุปถัมภ์และผลประโยชน์ส่วนตัว ผู้ให้ข้อมูลจากกลุ่มนักการเมือง คนหนึ่งระบุว่า “ส.ส. ที่กล้าทำทนายมติพรรคส่วนใหญ่ไม่ได้ทำเพื่อตรวจสอบรัฐบาล แต่เพราะมีข้อเสนอที่ดีกว่าจาก อีกฝ่ายหนึ่ง” ผลลัพธ์ คือ ไม่ว่าฝ่ายบริหารจะรักษาการควบคุมเหนือสมาชิกในสภาได้หรือสูญเสียการควบคุมไป ฟังก์ชันการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติก็ถูกบั่นทอนเท่า ๆ กัน ในกรณีแรก สภาขาดความเป็นอิสระในการตรวจสอบ รัฐบาล ในกรณีหลัง ความเป็นอิสระที่ปรากฏขึ้นกลับถูกใช้เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว มิใช่เพื่อความรับผิดชอบ ต่อสาธารณะ ความอ่อนแอทั้งสองชั้นนี้เผยให้เห็นว่าความผิดปกติในความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ของไทยไม่สามารถลดทอนลงเป็นเพียงปัญหาการครอบงำของฝ่ายบริหาร แต่เกิดจากเงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่ลึกกว่า ซึ่งทั้งระเบียบวินัยของพรรคและความเป็นอิสระของสมาชิกสภาต่างไม่ทำงานเพื่อรับใช้หลักการตรวจสอบถ่วงดุล



ในระบบประชาธิปไตย ผลการวิจัยในประเด็นแสดงให้เห็นปัญหาคุณภาพเชิงโครงสร้างระหว่างสถาบันนิติบัญญัติ บริหาร คือ ลักษณะของความอ่อนแอทั้งสองชั้นที่ทำให้ฟังก์ชันการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติถูกบั่นทอนไม่ว่า ฝ่ายบริหารจะควบคุมเสียงข้างมากได้หรือไม่ เนื่องจากทั้งระเบียบวินัยของพรรคและความเป็นอิสระของสมาชิก สภาต่างถูกขับเคลื่อนด้วยตรรกะของระบบอุปถัมภ์มิใช่หลักการตรวจสอบถ่วงดุล

1.3 การขยายอำนาจของฝ่ายตุลาการและการขาดดุลความรับผิดชอบย้อนกลับ

ผลการวิจัยพบว่า ความไม่สมดุลเชิงสถาบันอีกประการหนึ่งในระบบการเมืองไทย คือ การขยายอำนาจของฝ่ายตุลาการ โดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญ ควบคู่ไปกับการขาดดุลความรับผิดชอบย้อนกลับ (reverse accountability deficit) จากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไทยขยายขยายออกไปไกลกว่าการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามแบบแผนทั่วไป โดยครอบคลุมถึงการตัดสินใจทางการเมือง การยุบพรรคการเมือง และการวินิจฉัยคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่ง ระหว่าง พ.ศ. 2549 - 2567 ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคการเมืองจำนวนมาก ซึ่งรวมถึงพรรคที่มีฐานเสียงสนับสนุนอย่างกว้างขวาง จึงส่งผลกระทบต่อกระบวนการบริหารพรรคจำนวนหลายร้อยคนถูกตัดสิทธิ์ทางการเมืองและคะแนนเสียงของประชาชนหลายล้านเสียง ถูกทำให้เป็นโมฆะโดยปริยาย ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากกลุ่มนักวิชาการด้านนิติศาสตร์ตั้งข้อสังเกตว่า ความถี่และผลกระทบทางการเมืองการยุบพรรคทำให้เกิดคำถามสำคัญว่ามาตรฐานนี้ทำหน้าที่เป็นเครื่องป้องกันระเบียบรัฐธรรมนูญ หรือเป็นเครื่องมือควบคุมทางการเมืองมากกว่ากัน ผู้ให้ข้อมูลจากกลุ่มผู้พิพากษาบางส่วนให้ความเห็นในอีกมุมหนึ่งว่า การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มีความจำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงของระบบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ผู้ให้ข้อมูลจากทั้งสามกลุ่มเห็นพ้องกันว่า ไม่ว่าจะมองจากมุมใด การขาดกลไกตรวจสอบศาลรัฐธรรมนูญอย่างมีประสิทธิภาพถือเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ต้องได้รับการแก้ไข ทั้งนี้ ในขณะที่อำนาจตุลาการขยายตัว กลไกความรับผิดชอบย้อนกลับกลับยังคงไม่เพียงพอ ฝ่ายนิติบัญญัติขาดศักยภาพในการตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลอย่างมีสาระ เกณฑ์ในการถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงจนแทบเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ และการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อปรับสมดุลอำนาจตุลาการก็ถูกศาลรัฐธรรมนูญเองสกัดกั้น สภาวการณ์เช่นนี้ก่อให้เกิดความไม่สมมาตรเชิงโครงสร้าง กล่าวคือ ฝ่ายตุลาการมีอำนาจตรวจสอบทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอย่างกว้างขวาง แต่ตัวเองกลับอยู่นอกเหนือการตรวจสอบในระดับที่เทียบเท่ากัน ผลลัพธ์ คือ การขาดดุลความรับผิดชอบย้อนกลับ ซึ่งสถาบันที่มีหน้าที่ตรวจสอบสถาบันอื่นกลับแทบไม่ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบเชิงสถาบันใด ๆ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากกลุ่มนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์สรุปว่า “ปัญหาไม่ใช่ว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจมากเกินไป แต่คือ ไม่มีใครตรวจสอบการใช้อำนาจนั้นได้อย่างแท้จริง” ความไม่สมมาตรนี้ไม่เพียงบิดเบือนดุลอำนาจระหว่างสามสถาบันหลัก แต่ยังกัดกร่อนความเชื่อมั่นของสาธารณชนต่อความเป็นกลางของกระบวนการยุติธรรม และบั่นทอนความชอบธรรมของการตรวจสอบทางตุลาการในฐานะหลักประกันของระบบประชาธิปไตย ผลการวิจัยในประเด็นชี้ให้เห็นปัญหาคุณภาพเชิงโครงสร้างระหว่างสถาบันนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ คือ การขยายอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่ครอบคลุมถึงการยุบพรรคและตัดสิทธิ์ทางการเมือง ในขณะที่กลไกความรับผิดชอบย้อนกลับจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารยังไม่เพียงพอ ก่อให้เกิดความไม่สมมาตรเชิงโครงสร้างที่ฝ่ายตุลาการตรวจสอบสถาบันอื่นได้อย่างกว้างขวางแต่ตัวเองกลับอยู่นอกเหนือการตรวจสอบ

2. ผลกระทบของความไม่สมดุลเชิงสถาบันต่อระบบประชาธิปไตยไทย

ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่าความไม่สมดุลเชิงโครงสร้างระหว่างสามสถาบันหลักดังที่วิเคราะห์มาข้างต้นไม่ได้เป็นเพียงปัญหาทางเทคนิคของการออกแบบรัฐธรรมนูญ แต่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพของระบบประชาธิปไตยไทย ในมิติที่เป็นรากฐานสำคัญ โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากทั้งสามกลุ่มให้ข้อมูลสอดคล้องกันว่าความไม่สมดุลดังกล่าวกัดกร่อนความเป็นประชาธิปไตยของไทยอย่างน้อยสี่มิติ ดังนี้

2.1 เจตจำนงของประชาชนถูกลบล้างโดยองค์กรที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง



ผลกระทบที่เห็นได้ชัดเจนนที่สุดจากความไม่สมดุลเชิงสถาบัน คือ การที่เจตจำนงของประชาชน ซึ่งแสดงออกผ่านการเลือกตั้งถูกลบล้างโดยองค์กรที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ดังที่ผลการวิจัยในประเด็นเกี่ยวกับการขยายอำนาจของฝ่ายตุลาการและการขาดดุลความรับผิดชอบย้อนกลับ ชี้ให้เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจยุบพรรคการเมืองและตัดสิทธิผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง การกระทำดังกล่าวส่งผลให้คะแนนเสียงของประชาชนหลายล้านเสียงถูกทำให้เป็นโมฆะโดยปริยาย ดังเช่นกรณีการยุบพรรคไทยรักไทยใน พ.ศ. 2550 ซึ่งเคยได้รับคะแนนเสียงกว่า 19 ล้านเสียงในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2548 และกรณีการยุบพรรคพลังประชาชนใน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นพรรคแกนนำจัดตั้งรัฐบาลจากการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 รวมถึงกรณีการยุบพรรคอนาคตใหม่ใน พ.ศ. 2563 ซึ่งได้รับคะแนนเสียงกว่า 6 ล้านเสียงในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 กรณีเหล่านี้แสดงให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมว่าเจตจำนงของประชาชนจำนวนมากถูกลบล้างผ่านกระบวนการทางตุลาการทั้ง ๆ ที่ประชาชนมิได้มีส่วนร่วมในการกระทำผิดของผู้บริหารพรรคแต่อย่างใด ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากกลุ่มนักการเมืองหลายคนสะท้อนตรงกันว่าประชาชนในเขตเลือกตั้งรู้สึกว่เสียงของพวกเขาไม่มีความหมาย เมื่อผู้แทนที่พวกเขาเลือกมาถูกตัดสิทธิหรือพรรคที่พวกเขาสนับสนุนถูกยุบไป สภาวะเช่นนี้สร้างความตึงเครียดอย่างรุนแรงระหว่างหลักอำนาจอธิปไตยของประชาชนกับการใช้อำนาจวินิจฉัยทางรัฐธรรมนูญ เพราะในขณะที่การตรวจสอบทางตุลาการเป็นสิ่งจำเป็นในระบอบประชาธิปไตย การใช้อำนาจดังกล่าวโดยปราศจากกลไกตรวจสอบถ่วงดุลย้อนกลับที่มีประสิทธิภาพ ย่อมทำให้ระบบสูญเสียความชอบธรรมในสายตาประชาชน ดังที่ผู้ให้ข้อมูลจากกลุ่มนักวิชาการคนหนึ่งอธิบายว่า ปัญหาไม่ได้อยู่ที่การมีอยู่ของศาลรัฐธรรมนูญ แต่อยู่ที่การที่ไม่มีใครสามารถตรวจสอบผู้ตรวจสอบได้ ผลลัพธ์ คือ ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการเลือกตั้งลดลง เพราะไม่ว่าจะลงคะแนนเสียงอย่างไร ผลลัพธ์ก็อาจถูกพลิกกลับโดยองค์กร ที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของประชาชน ผลการวิจัยในประเด็นนี้แสดงให้เห็นว่าการขยายอำนาจของฝ่ายตุลาการโดยปราศจากกลไกตรวจสอบย้อนกลับส่งผลกระทบต่อหลักอำนาจอธิปไตยของประชาชน ทำให้เจตจำนงที่แสดงออกผ่านการเลือกตั้งถูกลบล้างและความเชื่อมั่นต่อกระบวนการเลือกตั้งเสื่อมถอยลง

2.2 ฝ่ายบริหารใช้อำนาจโดยปราศจากการตรวจสอบเชิงสถาบันที่มีประสิทธิภาพ

ผลกระทบประการที่สองเชื่อมโยงโดยตรงกับปัญหาการครอบงำของฝ่ายบริหารเหนือกระบวนการนิติบัญญัติและความอ่อนแอเชิงโครงสร้างสองชั้น เมื่อกลไกตรวจสอบฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญกลายเป็นเพียงพิธีกรรมที่ปราศจากผลในทางปฏิบัติ ผลกระทบที่ตามมา คือ ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจรัฐได้อย่างกว้างขวางโดยแทบไม่มีข้อจำกัดเชิงสถาบัน ไม่ว่าจะเป็นการผลักดันร่างกฎหมายที่รับใช้ผลประโยชน์ของรัฐบาลผ่านสภาโดยไม่ผ่านการถ่วงดุลอย่างแท้จริง การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินโดยขาดการตรวจสอบที่เข้มงวด หรือการใช้อำนาจบริหารในลักษณะที่อาจเอื้อประโยชน์ต่อเครือข่ายทางการเมืองมากกว่าประโยชน์สาธารณะ ตัวอย่างเช่น โครงการรับจำนำข้าวในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (พ.ศ. 2554 - 2557) ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายทางการคลังหลายแสนล้านบาท แต่กลไกตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถยับยั้งหรือแก้ไขนโยบายดังกล่าวได้ทันการณ์ เนื่องจากพรรคร่วมรัฐบาลครองเสียงข้างมากในสภา ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาคนหนึ่งยอมรับว่าการอภิปรายไม่ไว้วางใจกลายเป็นเวทีแสดงของฝ่ายค้านมากกว่าจะเป็นเครื่องมือตรวจสอบที่แท้จริง ทำให้รัฐบาลไม่ต้องเผชิญกับผลลัพธ์เชิงสถาบันใด ๆ แม้จะถูกเปิดโปงข้อบกพร่องในการบริหารราชการ สภาวะเช่นนี้ส่งผลให้ระบอบประชาธิปไตยของไทยดำรงอยู่ในรูปแบบของประชาธิปไตยแบบมอบอำนาจ กล่าวคือ ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งรัฐบาลเข้ามา แต่หลังจากนั้นกลับขาดช่องทางเชิงสถาบันที่มีประสิทธิภาพในการกำกับควบคุมการใช้อำนาจของรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง อำนาจบริหารจึงดำเนินไปอย่างเบ็ดเสร็จตลอดวาระ โดยมีารเลือกตั้งเป็นเพียงจุดตรวจสอบเพียงจุดเดียวที่ประชาชนสามารถแสดงเจตจำนงได้ ผลการวิจัยในประเด็นนี้ชี้ให้เห็นว่าการครอบงำของฝ่ายบริหารเหนือฝ่ายนิติบัญญัติส่งผลให้ระบอบประชาธิปไตยไทยดำรงอยู่ในลักษณะประชาธิปไตยแบบมอบอำนาจ ที่ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งแต่ขาดช่องทางเชิงสถาบันในการกำกับควบคุมการใช้อำนาจของรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง



2.3 หลักนิติธรรมถูกกัดกร่อนจากความไม่สมดุลของอำนาจทั้งสองทิศทาง

การกัดกร่อนหลักนิติธรรมเป็นผลสืบเนื่องจากความไม่สมดุลที่ดำเนินไปพร้อมกันทั้งสองทิศทาง ในด้านหนึ่ง ฝ่ายบริหารที่ครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติสามารถผลักดันร่างกฎหมายผ่านสภาโดยไม่ผ่านการกลั่นกรองอย่างแท้จริง ทำให้กฎหมายบางฉบับรับใช้ผลประโยชน์ของฝ่ายบริหารมากกว่าประโยชน์สาธารณะ ในอีกด้านหนึ่ง ดังที่ปรากฏจากประเด็นเกี่ยวกับการขยายอำนาจของฝ่ายตุลาการและการขาดดุลความรับผิดชอบย้อนกลับ ฝ่ายตุลาการที่ขยายอำนาจเกินขอบเขตสามารถตัดสินประเด็นทางการเมืองโดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อสถาบันใด ทำให้คำวินิจฉัยบางกรณีถูกตั้งคำถามถึงความเป็นกลาง ทั้งสองกรณีล้วนกัดกร่อนหลักการพื้นฐานที่ว่าอำนาจรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและถูกจำกัดโดยกฎหมาย ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากกลุ่มผู้พิพากษาคณะหนึ่งยอมรับว่า เมื่อประชาชนไม่แน่ใจว่ากติกาจะถูกบังคับใช้อย่างเสมอภาคกับทุกฝ่าย หลักนิติธรรมก็กลายเป็นเพียงถ้อยคำในรัฐธรรมนูญที่ปราศจากผลในทางปฏิบัติ ความไม่แน่นอนของกติกาดังกล่าวยังส่งผลให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทางการเมืองขาดความเชื่อมั่นในกรอบกฎหมาย และหันไปแสวงหาอำนาจผ่านช่องทางนอกระบบมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเจรจาต่อรองเบื้องหลัง การพึ่งพาเครือข่ายอำนาจนอกรัฐธรรมนูญ หรือการระดมมวลชนเพื่อสร้างแรงกดดัน ซึ่งล้วนบ่อนทำลายหลักนิติธรรมให้อ่อนแอลงไปอีกผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่าความไม่สมดุลของอำนาจทั้งสองทิศทางทั้งจากฝ่ายบริหารที่ครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการที่ขยายอำนาจโดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อสถาบันนิติธรรมจนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทางการเมืองหันไปแสวงหาอำนาจผ่านช่องทางนอกระบบมากยิ่งขึ้น

2.4 ความไม่ไว้วางใจของประชาชนต่อระบบการเมืองและวงจรของความไร้เสถียรภาพ

ผลสะสมจากผลกระทบจากทั้งสามมิติข้างต้นนำมาสู่ความไม่ไว้วางใจของประชาชนต่อระบบการเมืองโดยรวม เมื่อประชาชนเห็นว่าเสียงของตนถูกลบเล้งโดยองค์กรที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง กลไกตรวจสอบฝ่ายบริหารเป็นเพียงพิธีกรรม และกติกาทางกฎหมายถูกบังคับใช้อย่างไม่เสมอภาค ความเชื่อมั่นต่อระบบการเมืองในภาพรวมย่อมเสื่อมถอยลงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากกลุ่มสมาชิกรัฐสภาคนหนึ่งสรุปว่า ระบบของไทยเป็นประชาธิปไตยในทางรูปแบบ แต่ในทางเนื้อหาแล้วไม่มีสถาบันใดถูกตรวจสอบอย่างจริงจัง การรับรู้เช่นนี้ผลักดันให้ประชาชนบางส่วนถอนตัวจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยความรู้สึกว่าการเลือกตั้งไม่สามารถเปลี่ยนแปลงอะไรได้ ขณะที่ประชาชนอีกส่วนหนึ่งหันไปแสวงหาช่องทางนอกระบบในการเรียกร้องความเปลี่ยนแปลง ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมประท้วงหรือการสนับสนุนอำนาจนอกรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้จากการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยใน พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2551 การชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติใน พ.ศ. 2553 การชุมนุมของกลุ่มคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขใน พ.ศ. 2556 - 2557 และการชุมนุมของกลุ่มเยาวชนคนคณะราษฎรใน พ.ศ. 2563 - 2564 ล้วนสะท้อนว่าประชาชนแต่ละฝ่ายสูญเสียความเชื่อมั่นต่อกลไกเชิงสถาบันในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองจนหันมาใช้บริการเคลื่อนไหวนอกระบบ ผลลัพธ์สุดท้าย คือ วงจรอุบาทว์ที่ความไม่สมดุลเชิงสถาบันนำไปสู่ความไม่ไว้วางใจของประชาชน จึงนำไปสู่ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง และความไม่มีเสถียรภาพก็เปิดทางให้การเข้าแทรกแซงโดยอำนาจนอกระบบ ซึ่งยิ่งซ้ำเติมความไม่สมดุลยิ่งขึ้น วัฏจักรนี้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องจนกลายเป็นลักษณะเชิงโครงสร้างของการเมืองไทย ที่แก้ไขได้ยากหากปราศจากการปฏิรูปกลไกความรับผิดชอบระหว่างสถาบัน ผลการวิจัยในประเด็นนี้แสดงให้เห็นว่าผลสะสมจากความไม่สมดุลเชิงสถาบันทั้งหมดนำไปสู่ความไม่ไว้วางใจของประชาชนต่อระบบการเมือง ซึ่งก่อให้เกิดวงจรของความไร้เสถียรภาพที่ความไม่สมดุลเชิงสถาบันนำไปสู่ความไม่ไว้วางใจ และความไม่ไว้วางใจเปิดทางให้การแทรกแซงโดยอำนาจนอกระบบ ซ้ำเติมความไม่สมดุลให้รุนแรงขึ้น



อภิปรายผล

จากผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นว่าปัญหาคุณภาพเชิงโครงสร้างระหว่างสถาบันนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ในระบบรัฐสภาไทยเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ฝังรากลึกในบริบททางการเมืองและวัฒนธรรมของสังคมไทย ความไม่สมดุลดังกล่าวส่งผลกระทบต่อคุณภาพของระบอบประชาธิปไตยไทยอย่างมีนัยสำคัญ โดยมีการอภิปราย ผลการวิจัย ดังนี้

1. ปัญหาคุณภาพเชิงโครงสร้างระหว่างสถาบันนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการในระบบรัฐสภาไทย

ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 สะท้อนให้เห็นว่า ปัญหาคุณภาพระหว่างสถาบันนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการในระบบรัฐสภาไทยมีลักษณะเป็นความไม่สมดุลเชิงโครงสร้างที่ฝังรากลึกและเชื่อมโยงกัน มิใช่ปัญหา เฉพาะจุดที่จำกัดอยู่ในสถาบันใดสถาบันหนึ่ง ในประเด็นการครอบงำของฝ่ายบริหารเหนือกระบวนการนิติบัญญัติ ผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นว่าปัญหาคุณภาพระหว่างสถาบันนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการในระบบรัฐสภาไทย มีลักษณะเป็นความไม่สมดุลเชิงโครงสร้างที่ฝังรากลึกและเชื่อมโยงกัน มิใช่ปัญหาเฉพาะจุดที่จำกัดอยู่ในสถาบันใด สถาบันหนึ่ง ข้อค้นพบดังกล่าวสามารถอธิบายได้ด้วยกรอบแนวคิดการตรวจสอบถ่วงดุล (checks and balances) ของ Montesquieu, C. ที่เสนอว่า เสรีภาพจะดำรงอยู่ได้ก็ต่อเมื่อสามอำนาจหลักแยกจากกันและถ่วงดุลซึ่งกัน และกัน เมื่อเงื่อนไขดังกล่าวไม่เป็นจริงในทางปฏิบัติ กลไกตรวจสอบย่อมสูญเสียประสิทธิภาพ (Montesquieu, C., 1899) ดังที่ปรากฏในผลการวิจัยครั้งนี้ ผลการวิจัยพบว่า ฝ่ายบริหารครอบงำกระบวนการนิติบัญญัติจนกลไก การตรวจสอบถ่วงดุลแทบไม่ทำงานในทางปฏิบัติ สอดคล้องกับงานวิจัยของ ทรงพล บุญสุข และสมบัติ อารังธัญวงศ์ ที่ศึกษาเปรียบเทียบจุดแข็ง - จุดอ่อนของนายกรัฐมนตรีจากระบบรัฐสภาและจากการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งพบว่า ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเสี่ยงข้างมากหลอมรวมเป็นกลุ่มผลประโยชน์เดียวกัน ทำให้ฝ่ายค้าน ซึ่งมีเสียง ไม่เพียงพอ ไม่สามารถตรวจสอบรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ทรงพล บุญสุข และสมบัติ อารังธัญวงศ์, 2558) และสอดคล้องกับงานวิจัยของ ผจญ คงเมือง ที่ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การรวมกันของพรรคการเมืองเป็นเสียงข้างมาก เต็ดขาดในสภาจะก่อให้เกิดเผด็จการรัฐสภาหรือไม่ ผจญอธิบายปรากฏการณ์นี้ว่าเป็นลักษณะของ “ระบบอำนาจเดียว” (monist) ในระบบรัฐสภา ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคเดียวกันหรือพรรคร่วมรัฐบาล จะกลายเป็น “พวกเดียวกันยอมไม่ตรวจสอบกันเอง” (ผจญ คงเมือง, 2545) อย่างไรก็ตาม สิ่งที่แตกต่าง คือ ผลการวิจัยครั้งนี้ ขยายความเข้าใจออกไปจากงานวิจัยเหล่านั้น โดยชี้ให้เห็นว่าสาเหตุของปัญหาของประเทศไทยไม่ได้ขึ้นอยู่กับที่ โครงสร้างทางรัฐธรรมนูญหรือลักษณะทั่วไปของระบบรัฐสภา หากแต่ฝังรากอยู่ในวัฒนธรรมทางการเมือง แบบอุปถัมภ์ที่ทำให้ระบอบวินัยของพรรคกลายเป็นเครื่องมือรักษาอำนาจของฝ่ายบริหาร มิใช่กลไกที่สร้าง ความเป็นเอกภาพทางนโยบาย ข้อค้นพบนี้ขยายทฤษฎีของ Persson, T. et al. ที่ชี้ว่า ระบบตรวจสอบถ่วงดุล จะทำงานได้ก็ต่อเมื่อมีความขัดแย้งของผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ (Persson, T. et al., 1997) แต่ในกรณีของไทย ระบบอุปถัมภ์ทำให้ผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายหลอมรวมกัน จึงทำลายเงื่อนไขพื้นฐาน ที่ทฤษฎีนี้ตั้งไว้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง โครงสร้างทางการเมืองไทยมิได้ล้มเหลวเพราะขาดกลไกตรวจสอบในทางรัฐธรรมนูญ แต่เพราะวัฒนธรรมอุปถัมภ์ทำให้กลไกเหล่านั้นไร้แรงจูงใจในการทำงาน

ในประเด็นการขยายอำนาจของฝ่ายตุลาการและการขาดดุลความรับผิดชอบย้อนกลับ ผลการวิจัยพบว่า อำนาจฝ่ายตุลาการมีลักษณะขยายและการขาดสมดุลความรับผิดชอบ สอดคล้องผลงานวิจัยของ ธนโรจน์ หล่อธนะไพศาล ที่ศึกษาวิจัยเรื่อง การตรวจสอบระบบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ภายใต้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 พบว่า รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 กำหนดหลักการแบ่งแยกอำนาจ อย่างเป็นทางการ แต่ในทางปฏิบัติกลับมีลักษณะการถ่วงดุลที่ไม่สมดุล โดยเฉพาะการขยายบทบาทขององค์กร อิสระและศาลรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจเหนือฝ่ายการเมืองอย่างกว้างขวางแต่ขาดกลไกความรับผิดชอบที่ชัดเจน (ธนโรจน์ หล่อธนะไพศาล, 2568) ทั้งนี้ ข้อค้นพบของการวิจัยครั้งนี้ขยายความเข้าใจออกไปโดยแสดงให้เห็นว่า



ปัญหาไม่ได้ขึ้นอยู่กับเพียงที่ขอบเขตอำนาจ แต่อยู่ที่ความไม่สมมาตรของกลไกความรับผิดชอบ ในประเด็นนี้ยังสอดคล้องกับข้อค้นพบของ ปัทมา สุภกาป้ง ที่พบว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ที่เข้าข่ายการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการรวมอยู่ในองค์กรเดียวกัน อีกทั้งกระบวนการสรรหาองค์กรอิสระยังถูกรวบงำโดยฝ่ายตุลาการ ขาดการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนอื่นของสังคม (ปัทมา สุภกาป้ง, 2558)

2. ผลกระทบของปัญหาตุลาการเชิงโครงสร้างที่มีต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไทย

ผลการวิจัยพบว่า ผลกระทบของความไม่สมดุลเชิงสถาบันต่อระบอบประชาธิปไตยไทยมีลักษณะเป็นระบบและเสริมแรงกันเอง ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับผลการวิจัยของ ธนาชัย สุนทรอนันตชัย ที่ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การทำหน้าที่ของวุฒิสภาในฐานะกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหาร ศึกษากรณีกระบวนการตั้งกระทู้ถาม ซึ่งพบว่า สมาชิกวุฒิสภาเพียงร้อยละ 25.70 เท่านั้นที่ใช้กลไกการตั้งกระทู้ถามในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร อีกทั้งฝ่ายบริหารมักหลีกเลี่ยงการตอบหรือให้คำตอบที่ไม่ชัดเจน และที่มาของสมาชิกวุฒิสภามาจากเฉพาะกาล ซึ่งมาจากการสรรหาโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติส่งผลให้เกิดความเกรงใจต่อฝ่ายบริหาร (ธนาชัย สุนทรอนันตชัย, 2568) ข้อมูลดังกล่าวยืนยันว่ากลไกความรับผิดชอบในแนวราบล้มเหลวทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สภาวะเช่นนี้ทำให้ระบอบประชาธิปไตยไทยดำรงอยู่ในรูปแบบที่กลไกตรวจสอบมีอยู่ในทางโครงสร้างแต่ไร้ผลในทางปฏิบัติ ในมุมมองทางทฤษฎี Persson, T. et al. ชี้ว่า รัฐธรรมนูญโดยธรรมชาติเป็นสัญญาที่ไม่สมบูรณ์ จึงจำเป็นต้องมีระบบตรวจสอบถ่วงดุลที่สร้างความขัดแย้งของผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้แต่ละฝ่ายมีแรงจูงใจในการตรวจสอบอีกฝ่ายหนึ่ง (Persson, T. et al., 1997) แต่ในกรณีของไทย ระบบอุปถัมภ์ทำให้ผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายหลอมรวมกันแทนที่จะขัดแย้งกัน จึงทำลายเงื่อนไขพื้นฐานที่จะทำให้กลไกตรวจสอบถ่วงดุลทำงานได้ ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับแนวคิดของ O'Donnell, G. เรื่อง ประชาธิปไตยแบบมอบอำนาจ (delegative democracy) ซึ่งการเลือกตั้งยังดำเนินอยู่แต่ความรับผิดชอบในแนวราบ (horizontal accountability) ระหว่างสถาบันหลักไม่ทำงาน (O'Donnell, G., 1994) กรณีของไทยมีความซับซ้อนกว่า เนื่องจากปัญหาไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะการที่ฝ่ายบริหารหลีกเลี่ยงการตรวจสอบ แต่ยังรวมถึงการที่ฝ่ายตุลาการ ซึ่งควรทำหน้าที่ตรวจสอบ กลับกลายเป็นแหล่งที่มาของความไม่สมดุลอีกชั้นหนึ่ง สอดคล้องกับการวิจัยของ นิยม รัฐอมฤต และอดุม รัฐอมฤต ที่ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง องค์กรอิสระกับการสร้างความสมดุลในระบบการเมือง ซึ่งพบว่า ประสิทธิภาพของการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระยังไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่รัฐธรรมนูญคาดหวังไว้ เนื่องจากการตรวจสอบถ่วงดุลขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมือง ความเข้มแข็งของฐานสนับสนุนทางสังคม และการยอมรับในความชอบธรรมของกลไกตรวจสอบ ปราบปรามการทุจริตทั้งหมดนี้ได้สร้าง “วงจรรูปทวน” ที่ความไม่สมดุลนำไปสู่ความไม่ไว้วางใจ ความไม่ไว้วางใจนำไปสู่ความไม่มีเสถียรภาพ และความไม่มีเสถียรภาพเปิดทางให้การแทรกแซงโดยอำนาจนอกระบบ (นิยม รัฐอมฤต และอดุม รัฐอมฤต, 2562) ซึ่งสอดคล้องกับผลวิจัยของ ทรงพล บุญสุข และสมบัติ อารังธัญวงศ์ ที่ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ศึกษาเปรียบเทียบจุดแข็ง - จุดอ่อนของนายกรัฐมนตรีจากระบบรัฐสภาและจากการเลือกตั้งโดยตรง พบว่า ประเทศไทยมีการรัฐประหารโดยเฉลี่ยทุก 10 ปี โดยคณะรัฐประหารมักอ้างความชอบธรรมจากความล้มเหลวของกลไกประชาธิปไตย (ทรงพล บุญสุข และสมบัติ อารังธัญวงศ์, 2558) เมื่อพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ ปัญหาตุลาการเชิงสถาบันของไทยมีลักษณะคล้ายคลึงกับปรากฏการณ์ในประเทศที่มีระบบรัฐสภาและบริบทประชาธิปไตยที่ยังไม่เข้มแข็ง เช่น ในหลายประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติผ่านระบบอุปถัมภ์และพรรคการเมืองที่ยึดโยงกับตัวบุคคล (Croissant, A. & Lorenz, P., 2018) ผลการวิจัยจึงยืนยันว่าการปฏิรูปเพื่อสร้างดุลยภาพที่ไม่สามารถมุ่งเน้นไปที่สถาบันใดสถาบันหนึ่งแต่เพียงสถาบันเดียว แต่ต้องเป็นการปฏิรูปเชิงระบบที่จัดการกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างทั้งสามสถาบันหลัก



สรุปและข้อเสนอแนะ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาตุลาการเชิงโครงสร้างระหว่างสถาบันนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการในระบบรัฐสภาไทย และผลกระทบที่มีต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไทย สรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ทั้งสองข้อได้ ดังนี้ ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 พบว่า ระบบรัฐสภาไทยมีความไม่สมดุลเชิงโครงสร้าง ฝ่ายบริหารสามารถครอบงำเหนือกระบวนการนิติบัญญัติผ่านระเบียบวินัยของพรรคและระบบอุปถัมภ์ ทำให้กลไกตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญสูญเสียประสิทธิภาพ ความอ่อนแอเชิงโครงสร้างสองชั้นที่ทำให้ทั้งการควบคุมและความเป็นอิสระของสมาชิกสภาต่างไม่รับใช้หลักการตรวจสอบถ่วงดุลแต่ขับเคลื่อนด้วยตรรกะของผลประโยชน์ส่วนตัว และการขยายอำนาจของฝ่ายตุลาการโดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญควบคู่กับการขาดกลไกความรับผิดชอบย้อนกลับที่มีประสิทธิภาพ ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 พบว่า ความไม่สมดุลทั้งสามประการส่งผลกระทบต่อระบอบประชาธิปไตยไทย คือ ปล่อยให้เจตจำนงของประชาชนโดยองค์กรที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ฝ่ายบริหารใช้อำนาจโดยปราศจากการตรวจสอบเชิงสถาบัน การกีดกันหลักนิติธรรม และความไม่ไว้วางใจของประชาชนต่อระบบการเมืองโดยรวมที่นำไปสู่วงจรอุบาทว์ของความไม่มีเสถียรภาพ ข้อเสนอแนะจากการวิจัยมี ดังนี้ 1) ด้านฝ่ายนิติบัญญัติ ควรเสริมสร้างความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติจากการครอบงำของฝ่ายบริหาร โดยปฏิรูปกลไกภายในรัฐสภาให้คณะกรรมการสามัญมีอำนาจสอบสวนและเรียกเอกสารจากฝ่ายบริหารได้อย่างเป็นอิสระ ปรับปรุงกระบวนการอภิปรายไม่ไว้วางใจให้มีผลเชิงสถาบันที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น 2) ด้านฝ่ายตุลาการ กำหนดขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญให้ชัดเจน โดยจำกัดไว้เฉพาะการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไม่ให้แทรกแซงการตัดสินใจเชิงนโยบายของฝ่ายนิติบัญญัติ เว้นแต่กรณีทีละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ 3) ด้านระบบพรรคการเมือง ควรส่งเสริมให้พรรคการเมืองพัฒนาจากองค์กรที่ยึดโยงกับตัวบุคคลและเครือข่ายอุปถัมภ์ไปสู่สถาบันที่มีอุดมการณ์และนโยบายเป็นสำคัญ โดยกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่สนับสนุนการสร้างวินัยพรรคอย่างแท้จริง และควรออกแบบระบบเลือกตั้งที่แยกความเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยพิจารณาแนวทางให้ประชาชนเลือกหัวหน้าฝ่ายบริหารแยกต่างหากจากการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อตัดวงจรการครอบงำของฝ่ายบริหารเหนือฝ่ายนิติบัญญัติที่เกิดจากการที่ทั้งสองฝ่ายมีฐานอำนาจร่วมกัน และ 4) ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป ควรศึกษาเปรียบเทียบกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างสถาบันในระบบรัฐสภาของประเทศอื่นที่มีบริบททางวัฒนธรรมคล้ายคลึงกับไทย เพื่อแสวงหาแนวทางปฏิรูปที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

เอกสารอ้างอิง

- กันตพัฒน์ ชนะบุญ. (2564). การเมืองและการปกครองของไทย. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทรงพล บุญสุข และสมบัติ อารังธัญวงศ์. (2558). ศึกษาเปรียบเทียบจุดแข็ง - จุดอ่อนของนายกรัฐมนตรีจากระบบรัฐสภาและจากการเลือกตั้งโดยตรง. วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย, 7(2), 361-389.
- ธนโรจน์ หล่อธนะไพศาล. (2568). การตรวจสอบระบบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560. วารสารสังคมศาสตร์เอเชียศึกษา, 2(2), 37-49.
- ธนาชัย สุนทรอนันตชัย. (2568). การทำหน้าที่ของวุฒิสภาในฐานะกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหาร: ศึกษากรณีกระบวนการตั้งกระทู้ถาม. วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น, 9(2), 35-63.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2556). ระบบการเมืองการปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 12). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- นิยม รัฐอมฤต และอุดม รัฐอมฤต. (2562). องค์กรอิสระกับการสร้างความสมดุลในระบบการเมือง. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 17(2), 20-36.



- ปัทมา สุขกำปัง. (2558). องค์กรอิสระ: ดุลแห่งอำนาจในระบบการเมืองการปกครองของไทย. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 13(1), 149-176.
- ผจญ คงเมือง. (2545). การรวมกันของพรรคการเมืองเป็นเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภาจะก่อให้เกิดเผด็จการรัฐสภาหรือไม่. วารสารสุทธิปริทัศน์, 16(50), 99-105.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2560). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก หน้า 1-90 (6 เมษายน 2560).
- วีระพงศ์ เขาวลิต. (2568). ปัญหาการไม่ปฏิบัติตามมติพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรณีศึกษาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. วารสารเสาร์อีสต์บางกอก (มนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์), 11(1), 55-70.
- สุจิตรา พูนสวัสดิ์. (2567). ประสิทธิภาพในการใช้อำนาจนิติบัญญัติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง สภาผู้แทนราษฎร. วารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์, 17(1), 140-165.
- Croissant, A. & Lorenz, P. (2018). Comparative Politics of Southeast Asia. Cham: Springer.
- Montesquieu, C. (1899). The Spirit of Laws. New York: The Colonial Press.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative democracy. Journal of Democracy, 5(1), 55-69.
- Persson, T. et al. (1997). Separation of powers and political accountability. The Quarterly Journal of Economics, 112(4), 1163-1202.
- Vile, C. (1967). Constitutionalism and the separation of powers. Oxford: Clarendon Press.