



25 ปี สถาบันพระปกเกล้า

25th Anniversary King Prajadhipok's Institute

สถาบันพระปกเกล้า

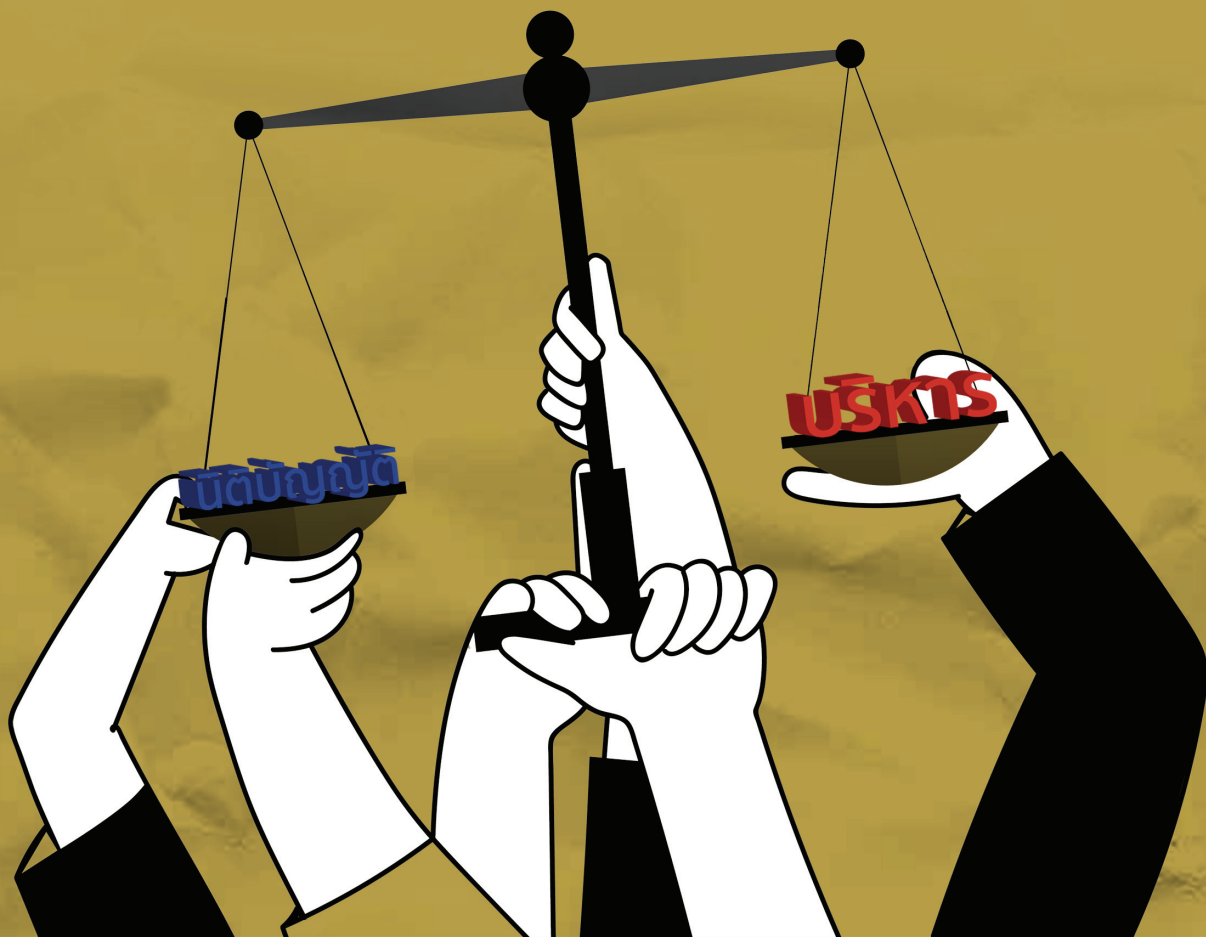
การตรวจสอบ ถ่วงดุล

ระหว่าง

ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ภายใต้ระบบรัฐสภา

ชมพูนุท ตั้งถาวร

สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา
สถาบันพระปกเกล้า



การตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ภายใต้ระบบรัฐสภา

ชมพูนุท ตั้งถาวร

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data.

ชมพูนุท ตั้งถาวร.

การตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารภายใต้ระบบรัฐสภา.

-กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2566.

85 หน้า.

1. รัฐสภา. 2. กระบวนการดำเนินงานของรัฐสภา. I. ชื่อเรื่อง.

328

ISBN = 978-616-476-342-5

รหัสสิ่งพิมพ์สถาบัน : สสว.66-22-00.0 (ebook)

พิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2566

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

ผู้ประสานงาน นางกัณธรัตน์ ลาเทศ

จัดทำโดย

สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารบี ชั้น 5

เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 02-1419563-77 โทรสาร 02-1438175

เว็บไซต์ www.kpi.ac.th

ค่านำสถาบันพระปกเกล้า

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ระบบรัฐสภาเป็นระบบที่กำหนดให้ประชาชนเลือกฝ่ายนิติบัญญัติ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) และให้ฝ่ายนิติบัญญัติเลือกประมุขของฝ่ายบริหาร เมื่อฝ่ายบริหารมีที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารจึงต้องอยู่ด้วยความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้ไม่ว่าจะด้วยวิธีการตั้งกระทู้ถามหรือการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจก็ตาม ส่วนฝ่ายบริหารก็สามารถถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติได้ด้วยการยุบสภา และแม้ว่ารูปแบบการปกครองดังกล่าวจะถูกนำไปใช้ในหลายประเทศแต่ก็ได้ผลลัพธ์แตกต่างกันจนต้องมีการปรับการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจอย่างเหมาะสม

ด้วยเหตุนี้ สถาบันพระปกเกล้า จึงจัดให้มีการศึกษา เรื่อง “การตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารภายใต้ระบบรัฐสภา” ภายใต้โครงการศึกษาวิเคราะห์ร่างกฎหมายและกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ ซึ่งศึกษาวิจัยโดย ชมพูนุท ตั้งถาวร นักวิชาการผู้ชำนาญการ สถาบันพระปกเกล้า โดยมุ่งศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาเรื่องข้อบกพร่องของการตรวจสอบถ่วงดุลในระบบรัฐสภาเพื่อนำมาปรับใช้กับกรณีของประเทศไทย โดยอยู่ภายใต้หลักการที่ว่า ทำอย่างไรให้รัฐสภา

IV

การตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ภายใต้ระบบรัฐสภา

สามารถตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริง และการตรวจสอบนั้นจะต้องยังคงทำให้การบริหารราชการแผ่นดินสามารถดำเนินต่อไปได้ และนำเสนอข้อเสนอเพื่อเป็นทางออกสำหรับการแก้ไขปัญหาเรื่องการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาในประเทศไทยด้วย เพื่อตอบคำถามว่า จะทำอย่างไรให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริงในระบบรัฐสภาซึ่งกำหนดให้นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นประมุขของฝ่ายบริหารมาจากเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎร หรือก็คือ เป็นระบบที่ทำให้ประมุขของฝ่ายบริหารและเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรเป็น “พวกเดียวกัน”



(นายวิวัฒน์ ชัยภาคภูมิ)

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า



บทสรุปผู้บริหาร
Executive Summary

บทสรุปผู้บริหาร

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาเป็นระบบที่กำหนดให้ประชาชนเลือกฝ่ายนิติบัญญัติ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) และให้ฝ่ายนิติบัญญัติเลือกประมุขของฝ่ายบริหาร เมื่อฝ่ายบริหารมีที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารจึงต้องอยู่ด้วยความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้ไม่ว่าจะด้วยวิธีการตั้งกระทู้ถามหรือการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจก็ตาม ส่วนฝ่ายบริหารเองก็สามารถถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติได้ด้วยการยุบสภา แม้ว่ารูปแบบการปกครองดังกล่าวจะถูกนำไปใช้ในหลายประเทศแต่ก็ได้ผลลัพธ์แตกต่างกันจนต้องมีการปรับการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจอย่างเหมาะสม

ในส่วนของประเทศไทยนั้น ตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย ใน พ.ศ. 2475 ประเทศไทยก็เลือกกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารแบบระบบรัฐสภามาโดยตลอด ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540) บริบทการเมืองไทยถือว่าประสบปัญหากับความไร้เสถียรภาพของรัฐบาล ดังนั้นการปฏิรูปการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงพยายามสร้างกลไกเพื่อให้รัฐบาลเข้มแข็งคล้ายกับกลไกของประเทศฝรั่งเศส และยังสร้างองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย และควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ระบบการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 กลับก่อให้เกิดปัญหาใหม่ซึ่งสะท้อนให้เห็นจุดอ่อนของระบบรัฐสภาที่ชัดเจน กล่าวคือ โดยธรรมชาติของระบบรัฐสภานั้น ฝ่ายบริหารจะมาจากเสียงข้างมากของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ฝ่ายบริหารและเสียงข้างมากในรัฐสภาจะอยู่ฝ่ายเดียวกัน ทำให้การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอาจจะไม่มีประสิทธิภาพในความเป็นจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่ฝ่ายบริหารมีเสียงข้างมากในรัฐสภาถึงขนาดที่พรรคฝ่ายค้านมีเสียงไม่เพียงพอในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ และแม้ว่าที่ผ่านมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ประกาศใช้หลังจากรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 จะพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่การวางกลไกเพื่อแก้ปัญหาที่มีลักษณะเหมือนการพยายาม

VII

การตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ภายใต้ระบบรัฐสภา

ทำปัญหาเรื่องการเมืองให้กลายเป็นเรื่องกฎหมายและให้ศาลเป็นผู้ตัดสิน ซึ่งทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ว่าทำให้ฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐสภา อ่อนแอลง อีกทั้งการแก้ปัญหาก็ทำให้เรื่องการเมืองเป็นเรื่องกฎหมายนั้น จะทำให้เหลือทางออกเพียง “ใช่” กับ “ไม่ใช่” หรือ “ผิด” กับ “ถูก” ซึ่งขาดการประสานประโยชน์หรือทำให้เกิดสถานการณ์ที่ได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย

ด้วยเหตุนี้ งานวิจัยฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาแนวทางในการไขปัญหาเรื่องของการตรวจสอบถ่วงดุลในระบบรัฐสภาเพื่อนำมาปรับใช้กับกรณีของประเทศไทย โดยอยู่ภายใต้หลักการที่ว่า ทำอย่างไรให้รัฐสภาสามารถตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริง ภายใต้เงื่อนไขว่าการตรวจสอบนั้นจะต้องยังคงทำให้การบริหารราชการแผ่นดินสามารถดำเนินต่อไปได้ และนำเสนอข้อเสนอเพื่อเป็นทางออกสำหรับการแก้ไขปัญหาเรื่องการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาในประเทศไทยด้วย เพื่อตอบคำถามว่า จะทำอย่างไรให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริงในระบบรัฐสภาซึ่งกำหนดให้นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นประมุขของฝ่ายบริหารมาจากเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎร หรือก็คือ เป็นระบบที่ทำให้ประมุขของฝ่ายบริหารและเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรเป็น “พวกเดียวกัน”

ทั้งนี้ จากการศึกษาวิจัยทั้งหมดได้ทำให้เกิดข้อสังเกตที่สำคัญ ดังนี้

1. ในกลุ่มประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา ไม่มีประเทศใดสร้างกลไกในลักษณะไปถึงที่ทำให้ฝ่ายบริหารต้องถูกตรวจสอบจนไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างปกติ และไม่มีประเทศใดที่สร้างกลไกให้ตัวของพรรคฝ่ายค้านโดยตัวเองซึ่งเป็นเสียงข้างน้อยในรัฐสภาสามารถล้มนโยบายฝ่ายบริหารหรือทำให้ฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่งได้เนื่องจากถือเป็นการผิดธรรมชาติของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ต้องเคารพเสียงของประชาชนที่เลือกตั้งมา

2. การตรวจสอบที่เกิดในกรณีพิเศษในต่างประเทศ (เช่น กรณีฝ่ายตุลาการมีคำพิพากษาก้าวล่วงไปถึงการกำหนดนโยบายของรัฐบาลซึ่งเป็นเรื่องทางการเมือง) จะมีลักษณะจำกัดการตรวจสอบอยู่ที่กิจการที่อาจไปล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้

VIII

การตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ภายใต้ระบบรัฐสภา

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนี้

1. ควรกำหนดให้รัฐมนตรีจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลอย่างเต็มที่
2. ควรบัญญัติเรื่องอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในรัฐสภาเหมือนอย่างที่เคยบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
3. ควรบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนว่าสมาชิกรัฐสภาสามารถขอให้มีการออกเสียงประชามติได้โดยมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงชื่อรับรอง และแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติให้สอดคล้องกัน

Executive Summary

In parliamentary democracy system, the Head of Government requires confidence from legislative body directly elected by people. In other words, the legislative body are entitled to control the government by submitting a motion for a debate or for the purpose of passing a vote of no-confidence in and individual Minister or the Council of Ministers en masse. In return, the Government is able to dissolve the House of Representative to call for a new election. Although this system, including its mechanisms, are applied in several democratic countries, they have faced the different evolutions and results and they are still searching for an appropriate form of relationship between legislative and executive branch which can lead to a proper check and balance system.

In Thailand, since the democratic revolution in 1932, all Constitutions establish the parliamentary system. Before the enactment of the Constitution of 1997 (B.E. 2550), the problem of unstable Government has been faced for a long time. Therefore, the political reform under the Constitution of 1997 aimed to found the stable and strong Government by adapting the mechanism under the Constitution of Republic of France. Additionally, the same Constitution also set up the administrative and constitutionality control system. However, other problems under the political system of such Constitution slightly appeared. To explain this point, generally in the Parliamentary system, the Head of Government comes from the majority of the members of House of Representatives that means automatically that the majority and the Government are in the same side and the efficiency of control by the parliament is one of the questions that has always been doubted. As a result of the enactment of the Constitution of 1997, the opposite side cannot request of the vote of no confidence as the Government almost absolutely won the election. Although several political control mechanisms have been set in the Constitutions after the one of 1997, they are criticized that they turned the political problems to the legal problems, which have to be judged by the Court instead of political organization where the win-win situation is impossible in the end.

X

การตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ภายใต้ระบบรัฐสภา

Therefore, this research focus on resolve the weak points of check and balance mechanisms in the Parliamentary system to propose the recommendation in the case of Thailand. This research is conducted under the concept to find the efficient Government control by the Parliament while the Government is still stable to answer the question “How to encourage the political control by the Parliament under the parliamentary system where the Government and the majority of the members of House of Representatives are in the same side”?

According to the study, it has been found that;

1. No democratic countries with the Parliamentary system establish the control mechanism so strong that the Government cannot normally act. Additionally, no countries set the systems that empower the opposite side to overthrow policies of the Government, the majority, for political reason.

2. The political control in the extraordinary case; i.e. the political control by the Court, are limit to stop people's right violation.

Therefore, these recommendations to amend the Constitution and related laws are proposed;

1. To make the efficient mechanism of the control by parliament, the fact that the Minister can be the member of the House of Representatives at the same time must be forbidden,

2. The power to fact finding of the parliamentary committee should be written as used to be in the Constitution of 2007, and

3. It should be written in the Constitution that the members of the Parliament, with the approval of the persons who have right to vote, can initiate the referendum.

สารบัญ

	หน้า
คำนำสถาบันพระปกเกล้า	III
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	V
Executive Summary	IX
บทที่ 1 บทนำ	1
1. หลักการและเหตุผล	2
2. วัตถุประสงค์	5
3. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
4. ระเบียบวิธีวิจัย รายละเอียดและขอบเขตในการดำเนินงาน	5
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	11
2.1 สาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ	13
2.2 การสร้างกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ	17
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับระบบรัฐสภาที่ทำให้มีเหตุผลขึ้น (Rationalized Parliamentary System)	19
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับเสถียรภาพรัฐบาล	21
บทที่ 3 ความสัมพันธ์ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	23
3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	25
3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	30

XII

การตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ภายใต้ระบบรัฐสภา

สารบัญ

	หน้า
3.2.1 การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังคงต้องสังกัดพรรคการเมือง	30
3.2.2 การกำหนดให้รัฐมนตรีจะต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภา	32
3.2.3 การกำหนดกลไกการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน : การตั้งกระทู้ และการอภิปราย เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ	35
3.2.4 การกำหนดประเด็นเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยคณะกรรมการ : อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ	40
บทที่ 4 การตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในต่างประเทศ	47
4.1 การปรับกลไกในการตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นกลไกในรัฐสภา	51
4.2 การกำหนดกลไกพิเศษในการตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยมีจุดเชื่อมโยงกับรัฐสภา	56
บทที่ 5 ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ	63
5.1 ข้อสังเกต	64
5.2 ข้อเสนอแนะ	65
บรรณานุกรม	70



บทที่
1
บทนำ



1. หลักการและเหตุผล

แนวคิดเรื่องการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเริ่มก่อตัวขึ้นตั้งแต่การยกร่างรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลกในประเทศสหรัฐอเมริกา หลังจากนั้นเป็นต้นมา การวางรูปแบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา และการพัฒนาการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในประเทศอังกฤษ ก็ส่งผลให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของโลกแบ่งออกเป็นสองระบบใหญ่ ๆ คือ **หนึ่ง** ระบบรัฐสภา ซึ่งเป็นระบบที่ประมุขของรัฐและประมุขของฝ่ายบริหารเป็นคนละคนกัน โดยกำหนดให้ประชาชนเลือกฝ่ายนิติบัญญัติ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) และให้ฝ่ายนิติบัญญัติเลือกประมุขของฝ่ายบริหาร และให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารสามารถตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้ กล่าวคือ เนื่องจากฝ่ายบริหารมีที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้ ไม่ว่าจะด้วยวิธีการตั้งกระทู้ถามหรือการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ และฝ่ายบริหารก็มีเครื่องมือในการถ่วงดุลกับฝ่ายนิติบัญญัติ คือ การยุบสภา และ **สอง** ระบบประธานาธิบดี ซึ่งเป็นระบบที่ประมุขของรัฐและประมุขของฝ่ายบริหาร

เป็นคนเดียวกัน และฝ่ายบริหารไม่ได้มาจากฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วยเหตุนี้ ในระบบประธานาธิบดี ประธานาธิบดีก็ไม่สามารถยุบสภาได้ และฝ่ายนิติบัญญัติก็ไม่สามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของประธานาธิบดีได้

ต่อมา การปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็ได้ถูกนำไปใช้ในหลายประเทศ บางประเทศเลือกใช้ระบบรัฐสภาเหมือนอย่างประเทศอังกฤษ และบางประเทศก็เลือกใช้ระบบประธานาธิบดีอย่างสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศเหล่านั้นจะเขียนรัฐธรรมนูญโดยวางกลไกที่เหมือนกับทั้งสองประเทศ แต่ด้วยบริบทที่แตกต่างกัน ส่งผลให้เกิดผลลัพธ์ที่แตกต่างกัน เช่น กรณีของประเทศฝรั่งเศสซึ่งนำระบบรัฐสภาแบบประเทศอังกฤษมาใช้ แต่ก็ต้องประสบปัญหากับการขาดเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร จนนำไปสู่การปรับรูปแบบกลายเป็นระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี โดยให้ฝ่ายบริหารมีทั้งประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรี และให้รัฐสภาสามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ แต่ไม่สามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจประธานาธิบดีได้ เพื่อให้การดำเนินนโยบายมีความต่อเนื่อง ที่สำคัญ หลังการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใน ค.ศ. 2008 ได้มีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขเกี่ยวกับกลไกการใช้อำนาจบางประการ เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น ได้แก่ การกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกรัฐสภา หรือการกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรากฎหมายได้เพียงบางเรื่องเท่านั้น เป็นต้น หรืออย่างกรณีของประเทศในกลุ่มลาตินอเมริกาซึ่งเลือกใช้ระบบประธานาธิบดีเหมือนอย่างสหรัฐอเมริกา ก็ได้ประสบปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ หลายประเทศในลาตินอเมริกามีพรรคการเมืองหลายพรรค ไม่ได้มีสองพรรคเหมือนอย่างสหรัฐอเมริกา ส่งผลให้ช่วง ค.ศ. 1960-1970 ได้เกิดวิกฤตทางการเมืองขึ้น เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีที่มาที่แตกต่างกัน จึงมีหลายครั้งที่ประธานาธิบดีขาดเสียงข้างมากในรัฐสภา และไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินอย่างราบรื่นได้ อีกทั้งระบบประธานาธิบดีก็ออกแบบมาให้ต่างฝ่ายต่างทำให้อีกฝ่ายพ้นจากตำแหน่งไม่ได้แม้ว่าจะเกิดการไม่เห็นพ้องต้องกันอย่างมาก ทำให้หลายประเทศในลาตินอเมริกาปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติโดยไม่ให้แยกจากกันอย่างเด็ดขาดมากจนเกินไปเหมือนระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

ส่วนประเทศไทยเองนั้น ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540) บริบทการเมืองไทยถือว่าประสบปัญหา

กับความไร้เสถียรภาพของรัฐบาล ดังนั้น การปฏิรูปการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงพยายามสร้างวงกลไกเพื่อให้รัฐบาลเข้มแข็งคล้ายกับกลไกของประเทศฝรั่งเศส และยังสร้างองค์การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย และควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามระบบการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 กลับก่อให้เกิดปัญหาใหม่ซึ่งสะท้อนให้เห็นจุดอ่อนของระบบรัฐสภาที่ชัดเจน กล่าวคือ โดยธรรมชาติของระบบรัฐสภานั้น ฝ่ายบริหารจะมาจากเสียงข้างมากของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ฝ่ายบริหารและเสียงข้างมากในรัฐสภาจะอยู่ฝ่ายเดียวกัน ทำให้การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอาจจะไม่มีประสิทธิภาพในความเป็นจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่ฝ่ายบริหารมีเสียงข้างมากในรัฐสภาถึงขนาดที่พรรคฝ่ายค้านมีเสียงไม่เพียงพอในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ และแม้ว่าที่ผ่านมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ประกาศใช้หลังจากรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 จะพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวแต่การวางกลไกเพื่อแก้ปัญหาที่มีลักษณะเหมือนการพยายามทำปัญหาเรื่องการเมืองให้กลายเป็นเรื่องกฎหมายและให้ศาลเป็นผู้ตัดสิน ซึ่งทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ว่าทำให้ฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐสภาอ่อนแอลง อีกทั้งการแก้ปัญหาโดยทำให้เรื่องการเมืองเป็นเรื่องกฎหมายนั้น จะทำให้เหลือทางออกเพียง “ใช่” กับ “ไม่ใช่” หรือ “ผิด” กับ “ถูก” ซึ่งขาดการประสานประโยชน์หรือทำให้เกิดสถานการณ์ที่ได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย

ด้วยเหตุนี้ งานวิจัยฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาเรื่องของบกพร่องของการตรวจสอบถ่วงดุลในระบบรัฐสภาเพื่อนำมาปรับใช้กับกรณีของประเทศไทย โดยอยู่ภายใต้หลักการที่ว่า ทำอย่างไรให้รัฐสภาสามารถตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริง (ซึ่งเป็นการให้ฝ่ายการเมืองที่มีจุดยึดโยงกับประชาชน ตรวจสอบเรื่องทางการเมืองด้วยวิธีการทางการเมือง) ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า การตรวจสอบนั้นจะต้องยังคงทำให้การบริหารราชการแผ่นดินสามารถดำเนินต่อไปได้ และนำเสนอข้อเสนอเพื่อเป็นทางออกสำหรับการแก้ไขปัญหาเรื่องการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาในประเทศไทยด้วย เพื่อตอบคำถามว่า จะทำอย่างไรให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริงในระบบรัฐสภาซึ่งกำหนดให้นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นประมุขของฝ่ายบริหารมาจากเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎร หรือก็คือ เป็นระบบที่ทำให้ประมุขของฝ่ายบริหารและเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรเป็น “พวกเดียวกัน”

2. วัตถุประสงค์

2.1) เพื่อศึกษาการความสัมพันธ์ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในเรื่องการตรวจสอบถ่วงดุลในประเทศไทย และต่างประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภา

2.2) เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขข้อบกพร่องในเรื่องการตรวจสอบถ่วงดุลของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาอย่างเหมาะสม

3. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ได้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขข้อบกพร่องในเรื่องการตรวจสอบถ่วงดุลของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาอย่างเหมาะสม ซึ่งอาจขยายต่อไปยังการวางกลไกเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อไม่ให้ฝ่ายบริหารผูกขาดการตรากฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายเกี่ยวกับการเงินแต่เพียงองค์กรเดียว โดยการตรวจสอบถ่วงดุลและการกำหนดกลไกในข้อเสนอแนะนั้น จะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ว่ายังคงต้องทำให้การบริหารราชการแผ่นดินสามารถดำเนินต่อไปได้ และภายใต้หลักการสำคัญที่ว่า อย่างน้อยที่สุด ฝ่ายบริหารและเสียงข้างมากในรัฐสภาเองก็มีความชอบธรรมในการดำเนินนโยบายเนื่องจากได้รับความไว้วางใจจากประชาชนมากที่สุด

4. ระเบียบวิธีวิจัย

รายละเอียดและขอบเขตในการดำเนินงาน

การศึกษาวิจัยนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยมุ่งศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง กรณีศึกษาต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เกี่ยวกับกลไกในการสร้างระบบการตรวจสอบถ่วงดุลในระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาของประเทศไทย ตลอดจนกล่าวถึงข้อเสนอแนะ เพื่อหาทางออกต่อคำถามที่ว่า จะทำอย่างไรให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริงในระบบรัฐสภาซึ่งกำหนดให้นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นประมุขของฝ่ายบริหารมาจากเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎร หรือก็คือ เป็นระบบที่ทำให้ประมุขของ

ฝ่ายบริหารและเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรเป็น “พวกเดียวกัน” โดยมีรายละเอียดที่จะกล่าวถึงในแต่ละบท ดังนี้

บทที่ 1 : จะเป็นการกล่าวถึงระเบียบวิธีวิจัย โดยกล่าวถึงหลักการและเหตุผลของการศึกษาวิจัยนี้ ว่าเกิดจากการปรับใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาแบบประเทศอังกฤษ โดยระบอบการปกครองลักษณะนี้ถูกบัญญัติขึ้นตั้งแต่การประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และบัญญัติเช่นนั้นเรื่อยมาจนปัจจุบัน หากแต่การพัฒนาการของระบบดังกล่าวในประเทศไทยทำให้เห็นช่องว่างสำคัญ คือ การกำหนดให้ประมุขของฝ่ายบริหารมาจากเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ฝ่ายบริหารอยู่ได้ด้วยใจความไว้วางใจของรัฐสภา การกำหนดที่มาของประมุขฝ่ายบริหารดังกล่าว ก็ทำให้เสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎร และฝ่ายบริหารมาจากพวกเดียวกัน ส่งผลให้อาจไม่สามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้ในความเป็นจริง ตลอดจนชี้ให้เห็นถึงคำถามสำคัญในการวิจัยที่งานวิจัยฉบับนี้มุ่งหาคำตอบด้วย

บทที่ 2 : จะเป็นการกล่าวถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง โดยทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการสร้างกลไกดังกล่าว คือ ทฤษฎีการแบ่งแยกการใช้อำนาจ (Separation of Powers) ของ Montesquieu ซึ่งแม้ว่าการกำเนิดขึ้นของทฤษฎีโดยนักปราชญ์ดังกล่าวจะเกิดจากความเข้าใจผิดต่อระบบและกลไกทางการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษก็ตาม แต่ทฤษฎีดังกล่าวก็ได้รับการยอมรับและถูกนำไปบัญญัติในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลก อย่างไรก็ตาม การเกิดขึ้นของระบบการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยทั้งสองรูปแบบ คือ ระบบรัฐสภา และระบบประธานาธิบดี ซึ่งมีความแตกต่างกันในเรื่องที่มาของฝ่ายบริหารและส่งผลต่อการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ส่งผลให้เกิดการถกเถียง ตลอดจนหลายประเทศได้ปรับกลไกการปกครองให้เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทของประเทศตนเองจนเสมือนว่าได้เกิดการสร้างระบบกึ่งประธานาธิบดี (Semi-Presidentialism) ขึ้นในหลายประเทศ และแต่ละประเทศก็จะมีรายละเอียดที่แตกต่างกันเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการเมืองของประเทศตน

จากนั้นในบทนี้ ผู้เขียนจะขอกกล่าวถึงระบบรัฐสภาในประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นต้นแบบของระบบรัฐสภาในประเทศไทย ซึ่งจะทำให้เห็นมุมมองต่อหลักการแบ่งแยก

การใช้อำนาจที่กล่าวถึงไปก่อนหน้านี้ แม้ว่าประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะยึดถือหลักดังกล่าว และเชื่อว่าการแบ่งแยกการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการไปไว้กับองค์กรที่ต่างกันจะทำให้เกิดการใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการใช้ “อำนาจยับยั้งอำนาจ” ซึ่งจะป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ จนก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ตาม แต่ก็ไม่มีประเทศใดปรับใช้ทฤษฎีดังกล่าวในลักษณะของทฤษฎีบริสุทธิ์ (Pure Theory) แต่ก็มีมีการปรับหลักดังกล่าวให้เหมาะสมกับบริบททางการเมืองของตนทั้งสิ้น โดยการชี้ให้เห็นถึงลักษณะระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษที่เป็นต้นแบบของระบบรัฐสภาในประเทศไทย กับทฤษฎีดังกล่าว จะทำให้เห็นมุมมองต่อการตีความทฤษฎีดังกล่าว และการปรับใช้ที่มากยิ่งขึ้น

บทที่ 3 : จะเป็นการกล่าวถึงระบบรัฐสภาในประเทศไทยที่เคยบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดกลไกของระบบรัฐสภาที่ส่งผลต่อการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยจะชี้ให้เห็นว่า ที่ผ่านมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดมาตลอดว่า ต้องให้ประมุขของฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรี) มาจากสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมองในมุมหนึ่ง ก็คือ เมื่อฝ่ายบริหารมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารจึงต้องอยู่ได้ด้วย ความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร เช่น การตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการขออภิปรายไม่ไว้วางใจ แต่ในขณะเดียวกัน การกำหนดที่มาของฝ่ายบริหารดังกล่าว ก็เท่ากับว่าฝ่ายบริหารกับเสียงข้างมากของรัฐสภาเป็นพวกเดียวกัน ซึ่งก่อให้เกิดคำถามได้ว่า จะสามารถตรวจสอบถ่วงดุลหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในความเป็นจริงได้หรือไม่

อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้เกิดแนวคิดในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองมีลักษณะเป็นสถาบันทางการเมืองที่ชัดเจนยิ่งขึ้น และกลายเป็นสถาบันทางการเมือง “ตั้งต้น” ที่จะเป็นตัวเชื่อมระหว่างประชาชนกับสถาบันที่ใช้อำนาจทางการเมืองอย่างรัฐสภา จึงได้เกิดการบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องสังกัดพรรคการเมือง จึงจะสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้ อย่างไรก็ตาม ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การจัดตั้งรัฐบาลในประเทศไทยจะมีลักษณะเป็นรัฐบาลผสม จึงไม่ค่อยเกิดคำถามเกี่ยวกับการควบคุม

การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ แต่จะมีปัญหาเกี่ยวกับความมีเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นสำคัญ กล่าวคือ รัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้งมักไม่อยู่จนครบวาระที่รัฐธรรมนูญกำหนด ด้วยเหตุนี้ โจทย์เกี่ยวกับการสร้างความมีเสถียรภาพของรัฐบาลซึ่งเชื่อว่าจะนำไปสู่การสร้างเสถียรภาพทางการเมืองจึงกลายเป็นสิ่งสำคัญ การยกย่องรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงมุ่งเน้นไปที่การสร้างระบบรัฐสภาและสร้างกลไกที่จะทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพและได้นำหลักการบางประการของรัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศสฉบับสาธารณรัฐที่ 5 (ค.ศ. 1958) มาปรับใช้ นั่นคือ การกำหนดให้รัฐมนตรีจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนบทบัญญัติที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องสังกัดพรรคนั้น ยังคงไว้ตามเดิม

ทั้งนี้ ประเด็นเกี่ยวกับเรื่องการความมีเสถียรภาพของรัฐบาลได้กลายเป็นโจทย์ที่เป็นลำดับรองไปหลังการเลือกตั้งใน พ.ศ. 2544 เมื่อทักษิณ ชินวัตร ได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรี และสามารถดำรงตำแหน่งได้จนครบวาระ หากแต่ในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2548 พรรคไทยรักไทยซึ่งนำโดยทักษิณ ชินวัตร ก็ได้รับเลือกตั้งเป็นเสียงข้างมากในรัฐสภาอีกครั้ง และส่งผลให้ทักษิณได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกสมัยหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งครั้งนี้พรรคไทยรักไทยได้คะแนนเสียงเป็นจำนวนมาก และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐสภามากขึ้นขนาดทำให้พรรคฝ่ายค้านไม่สามารถลงมติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้เนื่องจากมีคะแนนเสียงไม่พอ (เว้นเสียแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคไทยรักไทยเองจะร่วมลงมติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจด้วย ซึ่งโอกาสที่จะเป็นเช่นนั้นมีน้อยมาก หรือแทบจะเป็นไปไม่ได้เลย) และเมื่อรัฐบาลทักษิณเองได้เลือกใช้มาตรการบางอย่างที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น การตราพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และมีการใช้มาตรการที่ค่อนข้างรุนแรงในการจัดการปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการปราบปรามยาเสพติด เป็นต้น ทำให้เกิดคำถามต่อการใช้มาตรการดังกล่าว แต่พรรคฝ่ายค้านกลับทำได้เพียงการตั้งกระทู้ถาม ไม่สามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วยกลไกอื่น ๆ ได้

การเกิดขึ้นของเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดการกลับมาตั้งคำถามเกี่ยวกับการตรวจสอบถ่วงดุล จนมีการยกย่องรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเห็นได้ชัดว่าโจทย์สำหรับการยกย่องรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ได้เปลี่ยนจาก

ความพยายามในการสร้างความเสถียรภาพของรัฐบาล มาเป็นการพยายามสร้างระบบการตรวจสอบถ่วงดุลที่เข้มงวดมากยิ่งขึ้น เช่น การยกเลิกการบัญญัติให้รัฐมนตรีจะต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา เป็นต้น และโจทย์สำคัญดังกล่าวก็ยังคงเป็นโจทย์ที่ต่อเนื่องมาจนมีการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แต่การสร้างระบบการตรวจสอบของฝ่ายบริหาร โดยเน้นไปที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยสถาบันตุลาการ ทำให้เกิดคำถามและการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการทำให้เรื่องการเมืองกลายเป็นเรื่องทางกฎหมาย และเกิดแนวคิดที่ต้องการให้ความสำคัญในการตรวจสอบเรื่องที่มีลักษณะทางการเมือง เป็นการตรวจสอบทางการเมือง ซึ่งก็คือการใช้กลไกการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐสภาด้วยเหตุนี้ คำถามเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐสภาซึ่งมีเสียงข้างมากเป็นพวกเดียวกับฝ่ายบริหารจึงกลายเป็นประเด็นคำถามที่สำคัญต่อการพัฒนาระบบรัฐสภาของประเทศไทย

บทที่ 4 : จะเป็นการชี้ให้เห็นถึงกรณีศึกษาต่างประเทศที่กำหนดเกี่ยวกับการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารโดยใช้กลไกของระบบรัฐสภา แต่จะต้องทำความเข้าใจเสียก่อนว่า การวางระบบการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารโดยรัฐสภาให้ถึงขนาดว่าพรรคฝ่ายค้านเองซึ่งเป็นเสียงข้างน้อยในรัฐสภาสามารถยับยั้งหรือล้มล้างการกำหนดนโยบาย หรือการดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหารนั้น ถือเป็นเรื่อง “ผิดธรรมชาติ” ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจาก เมื่อมีการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ละพรรคการเมืองย่อมแสดงนโยบายในการหาเสียงของตน ประหนึ่งคำสัญญากับประชาชนว่าถ้าหากพรรคของตนได้รับเลือกตั้งแล้วนั้น จะทำอย่างไร และการได้รับเสียงข้างมากในรัฐสภา ก็เท่ากับว่าประชาชนพอใจและต้องการให้มีการดำเนินนโยบายเช่นนั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ พรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากนั้น สะท้อนความต้องการของประชาชน และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้เลือกประมุขของฝ่ายบริหารแล้ว ประมุขของฝ่ายบริหาร (ซึ่งมักจะมาจากพรรคการเมืองเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากในรัฐสภา) ก็ย่อมผูกพันจะต้องดำเนินนโยบายตามที่ได้สัญญากับประชาชนไว้ตอนหาเสียง ดังนั้น การสร้างระบบควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้ถึงขนาดที่พรรคฝ่ายค้านซึ่งเป็นเสียงข้างน้อยสามารถตรวจสอบหรือล้มล้างการตัดสินใจของรัฐบาลได้ หรือสร้างระบบที่ทำให้เกิดการนำประเด็นทางการเมืองไปเป็นเรื่องทางกฎหมายได้ทุกเรื่อง ก็อาจทำให้ได้ผลลัพธ์ที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนที่เลือกตัวแทนจาก

พรรคการเมืองนั้นมา ซึ่งเท่ากับขัดต่อหลักของประชาธิปไตย ดังนั้น ในส่วนของการศึกษากรณีศึกษาต่างประเทศนี้ จึงต้องคำนึงถึงประเด็นดังกล่าว โดยสามารถแบ่งการสร้างกลไกตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารในต่างประเทศได้ ดังนี้

1) การสร้างการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารโดยใช้กลไกอย่างอื่นหรือองค์กรอย่างอื่น และให้สมาชิกรัฐสภาเสียงข้างน้อยสามารถนำประเด็นที่ต้องการตรวจสอบเข้าสู่การตรวจสอบโดยกลไกหรือองค์กรนั้นได้ เช่น การกำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญขององค์กรใต้รัฐธรรมนูญ (ซึ่งรวมถึงฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติด้วย) หรือการใช้กลไกเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ โดยให้สมาชิกรัฐสภาเสียงข้างน้อยสามารถนำประเด็นที่สำคัญที่ต้องการคืนอำนาจให้ประชาชนตัดสินใจนั้น ไปขอให้มีการออกเสียงประชามติ ซึ่งกรณีศึกษาต่างประเทศที่มีการใช้กลไกเหล่านี้ ผู้เขียนจะขอศึกษาถึงกระบวนการ และขอบเขตของประเทศที่จะสามารถนำเรื่องเข้าสู่การตรวจสอบโดยกลไกหรือองค์กรนั้นได้

2) การสร้างการตรวจสอบถ่วงดุลภายในรัฐสภาเอง ซึ่งจะเป็นการตรวจสอบโดยฝ่ายการเมือง นั่นก็คือ การสร้างระบบให้มีการตรวจสอบและใช้การตัดสินใจที่เป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองเอง และการสร้างกลไกที่เอื้อต่อการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้ แม้ว่าจะเป็นการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเดียวกับฝ่ายบริหารก็ตาม

บทที่ 5 : บทสรุปและข้อเสนอแนะสำหรับกรณีของประเทศไทย ซึ่งจะไม่เกินเลยไปถึงการกำหนดระบบการเลือกตั้งใหม่ หรือระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบใหม่ซึ่งทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลทำได้อย่างกว้างขวางมากกว่านี้ เพราะผู้เขียนเห็นว่าผิดธรรมชาติของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ยึดถือเสียงของประชาชนเป็นสำคัญ



บทที่

2

แนวคิดและทฤษฎี
ที่เกี่ยวข้อง



ในส่วนของแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องนั้น แนวคิดสำคัญหลักที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการและถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากที่สุดคือแนวคิดเกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ (Separation of Powers) ซึ่งถือเป็นหลักที่มีการให้ความสำคัญมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 เมื่อหลายประเทศได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยจะเห็นได้อย่างชัดเจนเมื่อมีการนำเอาหลักการดังกล่าวไปบัญญัติในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลก และในคำประกาศสิทธิมนุษยชน (แต่ละคน) และพลเมือง (แต่ละคน) ของประเทศฝรั่งเศส ก็มีการกำหนดในข้อ 16 ว่า

“สังคมใดไม่มีการประกันสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน อีกทั้งไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ สังคมนั้นไม่มีรัฐธรรมนูญ”

¹ คำประกาศสิทธิมนุษยชน (แต่ละคน) และพลเมือง (แต่ละคน) ค.ศ. 1789 ข้อ 16 (Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, <https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/droit-national-en-vigueur/constitution/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>)

ที่สำคัญ หลักการดังกล่าวนี้มีการกล่าวถึงและอภิปรายกันเป็นอย่างมากในกลุ่มนักวิชาการด้านการเมืองและนักวิชาการด้านกฎหมาย ว่าการนำหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจมาปรับใช้นั้น จะทำให้เกิดผลเช่นไร และมีข้อจำกัดอย่างไร ที่สำคัญเนื่องจากหลายประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยและได้นำเอารูปแบบการตรวจสอบถ่วงดุลในระบบรัฐสภาแบบประเทศอังกฤษมาปรับใช้ ก็ได้มีการปรับรูปแบบการตรวจสอบถ่วงดุลในระบบรัฐสภา จึงได้เกิดแนวคิดใหม่ในการสร้างกลไกการตรวจสอบถ่วงดุล โดยในส่วนี้ ผู้เขียนจะขอกกล่าวถึง (1) สาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ และ (2) การสร้างกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ จากนั้นจะขอกกล่าวถึงแนวความคิดที่เกิดขึ้นในยุคหลังจากที่มีการนำระบบรัฐสภาของประเทศต้นแบบไปปรับใช้ นั่นคือ (3) แนวคิดเกี่ยวกับระบบรัฐสภาที่ทำให้มีเหตุผลขึ้น และ (4) แนวคิดเกี่ยวกับเสถียรภาพรัฐบาล

2.1 สาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ

ประเด็นเกี่ยวกับเรื่องหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจเป็นเรื่องที่มีการถกเถียงและอภิปรายมาอย่างยาวนาน ซึ่งประเทศที่นำเอาหลักการดังกล่าวไปปรับใช้และสร้างระบบการปกครองได้อย่างใกล้เคียงกับแนวคิดทฤษฎีดังกล่าวมากที่สุดคือการสร้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยระบบประธานาธิบดีซึ่งกำหนดให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีที่มาที่แยกออกจากกันและใช้อำนาจตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการมองการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษซึ่งถือเป็นต้นแบบของระบบรัฐสภาในโลก ก็จะมีเกิดการถกเถียงว่ารูปแบบการปกครองดังกล่าวนี้ สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจหรือไม่²

ทั้งนี้ หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจได้เคยถูกกล่าวถึงโดยจอห์น ลอค (John Locke) ซึ่งกล่าวถึงการประนีประนอมในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจของรัฐสภาและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษ (Prerogative Power) และได้เสนอว่า

² Roger Masterman, 2011 *The Separation of Power in Contemporary Constitution : Judicial Competence and Independence in the United Kingdom*, UK : Cambridge University Press, p.9

ในการปกครองนั้น ควรแบ่งอำนาจออกเป็นสามส่วน คือ อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารกิจการภายในประเทศ และอำนาจบริหารกิจการภายนอกประเทศ โดยมองว่าอำนาจอตุลาการนั้น รวมอยู่ในอำนาจนิติบัญญัติด้วย เนื่องจากที่ผ่านมาสมาชิกสภาขุนนางมักจะดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาด้วย ทำให้ภาพการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายตุลาการและฝ่ายนิติบัญญัติของอังกฤษในขณะนั้นขาดความชัดเจน ซึ่งรูปแบบการปกครองของประเทศอังกฤษที่ถูกนำมาอธิบายให้เห็นผ่านหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจนี้เป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดขึ้นตั้งแต่ช่วงหลังการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ในช่วง ค.ศ. 1688 และหลักการดังกล่าวก็ได้ถูกนำมาอธิบายอย่างเป็นทางการโดยมองเตสกีเอร์ (Montesquieu) ซึ่งตีความเรื่องการจัดวางอำนาจในการปกครองของระบอบการปกครองในประเทศอังกฤษขณะนั้นผิดโดยไม่ได้ตั้งใจ³

ถ้าหากพิจารณาจากงานเขียนของมองเตสกีเอร์โดยตรงแล้ว มองเตสกีเอร์เองก็ไม่ได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนโดยใช้คำว่า “หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ” แต่มองเตสกีเอร์ได้เน้นว่าในการปกครองนั้น เพื่อไม่ให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครอง จำเป็นจะต้องสร้างระบบที่ให้ “อำนาจยับยั้งอำนาจ” (*le pouvoir arrête le pouvoir*) ทั้งนี้ การตีความระบอบการปกครองของอังกฤษในขณะนั้นอย่างเข้าใจผิด ก็เป็นที่มาสำคัญของการวางระบอบการปกครองในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อมีการยกร่างรัฐธรรมนูญในสหรัฐอเมริกาและมีการนำแนวคิดของมองเตสกีเอร์มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยบัญญัติเรื่องการแบ่งแยกการใช้อำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอย่างชัดเจน⁴ โดยถ้าหากพิจารณาจากงานเขียนของมองเตสกีเอร์แล้ว มองเตสกีเอร์ได้กล่าวว่า

“เมื่อใดอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารรวมอยู่ในบุคคลคนเดียวกัน หรือในคณะขุนนางคณะเดียวกัน เสรีภาพย่อมจะไม่มี เพราะอาจเกรงว่ากษัตริย์หรือคณะบุคคลนั้นอาจออกกฎหมายแบบทรราชเพื่อบังคับกฎหมายโดยวิธีการแบบทรราช

³ Karl Loewenstein, The balance between legislative and executive power : A study in comparative constitutional law, *The university of Chicago Law Review*, p. 568

⁴ Ibid, p. 569

กรณี (เช่นนี้) จะไม่มีเสรีภาพเช่นกัน ถ้าอำนาจในการตัดสินใจไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ถ้าอำนาจนี้รวมเข้ากับอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจเหนือชีวิต และเสรีภาพของราษฎรจะถูกใช้อย่างลำเอียง เนื่องจากผู้พิพากษาจะเป็นผู้บัญญัติกฎหมาย ถ้าอำนาจนี้รวมเข้ากับอำนาจบริหาร ผู้พิพากษาจะมีอำนาจอย่างกดขี่

ทุกสิ่งจะถึงแก่การอวสาน หากบุคคลเดียวกันหรือคณะบุคคลที่เป็นหลักสำคัญ ไม่ว่าจะ เป็นของนครขุนนางหรือประชาชน ได้ใช้อำนาจทั้งสาม อำนาจการออกกฎหมาย อำนาจนำมติของประชาชนไปปฏิบัติ และอำนาจในการตัดสินใจ อาญาหรือกรณีพิพาทของเอกชน”⁵

ทั้งนี้ M.C.J. Vile ในงานเขียนเรื่อง “Constitutionalism and the Separation of Powers” ได้กล่าวถึงการแบ่งแยกการใช้อำนาจในมุมของหลักการที่บริสุทธิ์ (Pure Doctrine) ว่าหลักการดังกล่าวได้ให้ความสำคัญกับการสร้างอิสระทางการเมือง (Political liberty) ว่าในการปกครองนั้น จะต้องแยกออกเป็นสามอำนาจหรือสามส่วน คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ และแต่ละส่วนนั้นจะต้องใช้อำนาจในการทำหน้าที่ของตนเอง และไม่สามารถก้าวล่วงการใช้ อำนาจของอีกฝ่ายได้เลย นอกจากนี้ บุคคลที่ใช้อำนาจทั้งสามนี้ จะต้องยกออกจากกัน อย่างสิ้นเชิง ที่สำคัญ ไม่มีใครสามารถดำรงตำแหน่งที่ใช้อำนาจดังกล่าวได้เกิน หนึ่งตำแหน่งในเวลาเดียวกัน และเมื่อเป็นเช่นนี้ แต่ละองค์กรก็จะทำหน้าที่ตรวจสอบ และควบคุมซึ่งกันและกัน⁶

จากที่กล่าวข้างต้น การปรับใช้หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจที่เคร่งครัด ดังกล่าวได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีปัญหาในการปฏิบัติจริง เพราะถ้าหากมองในแง่ของการปฏิบัติแล้ว ถ้าหากแยกอำนาจทั้งสามส่วนออกจากกันอย่างสิ้นเชิง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ก็อาจทำให้เกิดปัญหาในการบริหาร ราชการแผ่นดินได้ ดังนั้น การปรับใช้หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจในลักษณะที่เป็น หลักการบริสุทธิ์ดังกล่าวจึงแทบเป็นไปไม่ได้เลย และยิ่งถ้าหากพิจารณาระบบรัฐสภา

⁵ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2540, *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*, กรุงเทพฯ : สื่อปัญญา หน้า 33 (ความในวงเล็บ เดิมโดยผู้เขียนเอง)

⁶ Roger Masterman, *ibid*, p. 11

ในประเทศอังกฤษ (Westminster Model) ซึ่งกำหนดให้ที่มาของฝ่ายบริหารมาจากเสียงข้างมากของฝ่ายนิติบัญญัติ และในบางกรณีผู้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังสามารถดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีได้ด้วยนั้น ยิ่งเท่ากับขัดต่อหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ หรือแม้แต่การปกครองในหลายประเทศที่กำหนดให้ฝ่ายตุลาการ (รวมถึงอังกฤษด้วย) สามารถตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหารในลักษณะที่เป็น การกระทำทางรัฐบาล ได้นั้น ก็ยิ่งจะทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าขัดต่อหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ⁷

อย่างไรก็ตาม ถ้าหากพิจารณาจากประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยทั้งหมด อาจกล่าวได้ว่ารูปแบบการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศสนั้น ยังคงรูปแบบของหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจที่ชัดเจนได้อยู่ (หรืออย่างน้อยที่สุดก็ชัดเจนกว่ารูปแบบของการแบ่งแยกการใช้อำนาจในประเทศอังกฤษ) แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่า การสร้างระบบการแบ่งแยกการใช้อำนาจที่กำหนดให้ทุกองค์กรมีที่มาที่แตกต่างกันและไม่เกี่ยวข้องกันนั้น ก็จะทำให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลที่ชัดเจนยิ่งขึ้น และทำให้แต่ละองค์กรสามารถทำหน้าที่ตรวจสอบได้เต็มที่ เช่น ในกรณีของสหรัฐอเมริกา อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาอาจถูกตรวจสอบได้ด้วยการคัดค้านร่างกฎหมายโดยประธานาธิบดี หรือการตรวจสอบของฝ่ายตุลาการว่ากฎหมายนั้นขัดรัฐธรรมนูญ (แต่ไม่ได้เป็นการยกเลิกกฎหมาย) และการใช้อำนาจบริหารบางประการของประธานาธิบดีก็อาจต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และคำพิพากษาของศาลก็อาจถูกกลับได้ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา 5 เป็นต้น⁸

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจแล้ว จะเห็นได้ว่า หลักการดังกล่าวมุ่งที่จะให้เกิดการจัดวางโครงสร้างขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ โดยแบ่งอำนาจอธิปไตยหรือก็คือหน้าที่ (function) ในอำนาจอธิปไตยเหล่านั้นออก และให้องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยต่างองค์กรกันเป็นผู้ใช้อำนาจเหล่านั้น โดยไม่ปล่อยให้การใช้อำนาจเหล่านั้นผูกขาดอยู่ที่องค์กรองค์กรหนึ่งแต่เพียงองค์กรเดียว ซึ่งอาจนำไปสู่การผูกขาดอำนาจและล่วงละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้

⁷ Roger Masterman, *ibid*, p. 12

⁸ *Ibid*.

2.2 การสร้างกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ

เมื่อถือว่าหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจเป็นหลักสำคัญในการกำหนดกลไกเพื่อป้องกันไม่ให้องค์กรของรัฐองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจมากเกินไปจนอาจนำไปสู่การใช้อำนาจไปในทางที่ล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้แล้ว ประเด็นสำคัญที่จะต้องกล่าวถึงต่อไปก็คือ จะจัดวางโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจของทั้งสองฝ่ายนี้อย่างไร เพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ ซึ่งการจัดวางโครงสร้างทางการเมืองการปกครองในแต่ละประเทศก็จะกำหนดความสัมพันธ์เชิงอำนาจนี้ต่างกันไป ซึ่งในงานวิจัยนี้ จะขอมุ่งกล่าวถึงเฉพาะการจัดวางความสัมพันธ์เชิงอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเท่านั้น

ทั้งนี้ หยุด แสงอุทัย⁹ ได้เคยกล่าวถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยกล่าวถึงในมุมของการใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหาร และการใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการตรวจสอบถ่วงดุลกับฝ่ายนิติบัญญัติ ไว้ในหนังสือ “คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ” ดังนี้

- การตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ สามารถทำได้โดย

(1) การกำหนดให้ฝ่ายบริหารจะดำรงตำแหน่งได้ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ

ซึ่งการกำหนดให้ฝ่ายบริหารจะต้องอยู่ได้ด้วยความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น อาจทำได้ โดยให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้เลือกประมุขของฝ่ายบริหารอย่างในระบอบรัฐสภา และกำหนดให้ฝ่ายบริหารจะต้องแถลงนโยบายต่อฝ่ายนิติบัญญัติต่อเข้ารับตำแหน่ง โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องให้ความไว้วางใจต่อการแถลงนโยบายนั้น ด้วยการลงมติไว้วางใจ อย่างไรก็ตาม ในกรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดไว้เพียงว่า ให้มีการแถลงนโยบาย แต่ไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจ เนื่องจากการแถลงนโยบายก่อนเข้ารับตำแหน่งนั้น เป็นกรณีที่มีการแถลงนโยบายโดยที่รัฐบาล

⁹ หยุด แสงอุทัย, 2515, คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 56-62

ยังไม่ได้ทำงานจริง ซึ่งอาจไม่ยุติธรรมกับฝ่ายรัฐบาลเอง ดังนั้น จึงเป็นแต่เพียงให้รัฐสภาสามารถอภิปรายได้เมื่อมีการแถลงนโยบาย

(2) การกำหนดมาตรการให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้

กลไกการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีมาแต่ดั้งเดิม ได้แก่ การกำหนดให้สมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตั้งกระทู้ถามรัฐบาลโดยจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่รับผิดชอบก็ได้ เพื่อให้มาตอบข้อสงสัยในการบริหารราชการแผ่นดิน และการตั้งกระทู้ถามนี้ ก็ยังเป็นการบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องเปิดเผยข้อมูลในการบริหารราชการแผ่นดินให้ประชาชนทราบ และนอกจากการตั้งกระทู้ถามนี้ ก็ยังมีกลไกที่ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถทำให้ฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่งได้ คือ การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งแม้ในระบบรัฐสภา ฝ่ายบริหารจะมาจากเสียงข้างมากในรัฐสภาอยู่แล้ว ส่งผลให้การลงมติไม่ไว้วางใจอาจจะไม่ค่อยส่งผลให้ฝ่ายบริหารต้องพ้นจากตำแหน่ง แต่การเปิดข้อมูลในช่วงที่มีการอภิปรายก็ส่งผลให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูล และมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจว่า จะเลือกบุคคลดังกล่าวเข้าดำรงตำแหน่งอีกหรือไม่

(3) การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถอนุมัติเงินงบประมาณของฝ่ายบริหาร

แม้ว่าฝ่ายบริหารจะเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายงบประมาณ แต่รัฐธรรมนูญของหลายประเทศก็จะกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนเป็นผู้อนุมัติงบประมาณ

(4) การให้ฝ่ายนิติบัญญัติตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่

- การถ่วงดุลฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร โดยมีกลไกสำคัญ ได้แก่

(1) กำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถยุบฝ่ายนิติบัญญัติได้

การยุบสภาถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่ฝ่ายบริหารจะใช้ควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติได้ในกรณีที่เห็นว่าอาจขัดแย้งกับฝ่ายนิติบัญญัติจนไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินได้อีกต่อไป ก็อาจกำหนดให้มีการยุบสภาเพื่อนำไปสู่การเลือกตั้งใหม่

(2) การนำร่างกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบไปผ่านการออกเสียงประชามติ

ในกรณีของประเทศที่ประมุขของฝ่ายบริหารและประมุขของฝ่ายนิติบัญญัติมีที่มาจากคนละที่กัน ก็อาจเกิดกรณีที่ฝ่ายบริหารต้องการผ่านร่างกฎหมายบางประการที่อาจกระทบต่อโครงสร้างเชิงอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ส่งผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ผ่านร่างกฎหมายดังกล่าว บางประเทศอย่างเช่นประเทศฝรั่งเศสอาจกำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถนำร่างกฎหมายดังกล่าวไปผ่านการออกเสียงประชามติแทนการผ่านรัฐสภา เพื่อให้ประชาชนให้ความเห็นชอบก็ได้

(3) การกำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถยับยั้งร่างกฎหมาย

การใช้อำนาจในลักษณะนี้มักจะเป็นการบัญญัติให้ประมุขแห่งรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจ เพื่อยับยั้งร่างกฎหมายที่อาจจะออกมาโดยขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชน ซึ่งในช่วงที่มีการยับยั้งร่างกฎหมาย ก็อาจทำให้มีการรับรู้ถึงมติสาธารณะเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้นได้

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับระบบรัฐสภาที่ทำให้มีเหตุผลขึ้น (Rationalized Parliamentary System)

ถ้าหากพิจารณาจากแนวคิดทั้งสองประการที่กล่าวถึงข้างต้น จะเห็นว่าประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาซึ่งเลือกนำหลักการแบ่งแยกการใช้ อำนาจมาใช้ ในที่สุดจะเกิดรูปแบบระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียว (monist) ดังที่ชาติชาย ณ เชียงใหม่ ได้สรุปในงานวิจัยเรื่อง “การจัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560” ว่า ระบบดังกล่าวจะนำไปสู่ปรากฏการณ์ที่กลุ่มหรือพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภาจะสามารถกำหนดให้ผู้นำของกลุ่มหรือพรรคนั้นสามารถเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ จึงอาจกล่าวได้ว่าบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้นจะกลายเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดทั้งในทางบริหารและนิติบัญญัติ ที่สำคัญ หลังสงครามโลกครั้งที่สอง หลายประเทศได้ตระหนักถึงปัญหานี้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในโลกตะวันตกอย่างเยอรมนี ที่ระบบดังกล่าวได้ทำให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการใช้ระบบรัฐสภาอาจนำไปสู่กรณีที่พรรคใดพรรคหนึ่งสามารถคุมเสียงข้างมากจนใช้อำนาจนิติบัญญัติและบริหาร

ไปในทางที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ตามอำเภอใจ และยิ่งปราศจากระบบการควบคุมตรวจสอบจากทางอื่นก็ยิ่งทำให้เกิดผลเสียหายได้¹⁰

ด้วยเหตุนี้ หลังจากสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา หลายประเทศที่ได้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ หรือปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ก็จะมีโครงสร้างขององค์กรทางการเมืองใหม่ โดยกำหนดให้มีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างองค์กรทางการเมืองจนเกิดเป็นแนวคิดทางกฎหมายรัฐธรรมนูญใหม่ที่เรียกว่า **“ระบบรัฐสภาที่ทำให้มีเหตุผลขึ้น”** และชาติชายยังได้กล่าวต่อว่า ระบบดังกล่าวนี้มีองค์ประกอบที่สำคัญสองประการ คือ

หนึ่ง การกำหนดให้องค์กรควบคุมตรวจสอบทางการเมืองนอกเหนือจากองค์กรหรือกลไกเดิมที่มีแค่ให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบกันเอง (เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระ ฯลฯ) และ

สอง คือ ปรับปรุงระบบการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้มีการควบคุมตรวจสอบกันได้อย่างเหมาะสม¹¹

จะเห็นได้ว่า หลายประเทศเองก็ได้เกิดปัญหาเรื่องการตรวจสอบระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา เช่นเดียวกัน จึงนำไปสู่การจัดวางโครงสร้างขององค์กรทางการเมืองใหม่และสร้างระบบตรวจสอบให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น รวมไปถึงการจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารใหม่ด้วย อย่างไรก็ตาม การสร้างระบบตรวจสอบที่เข้มงวดมากยิ่งขึ้นนั้น ก็ต้องคำนึงถึงการทำงานของรัฐบาลซึ่งทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดินด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการสร้างระบบการตรวจสอบ ต้องเพียงพอที่จะทำให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ แต่ก็ต้องไม่เกินเลยไปจนทำให้รัฐบาลทำงานไม่ได้จนต้องมีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้ง จนการบริหารราชการแผ่นดินขาดความต่อเนื่องและไม่มีประสิทธิภาพ เช่นเดียวกับสาธารณรัฐฝรั่งเศสในสมัยสาธารณรัฐที่ 3 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลถึง 93 คน

¹⁰ ชาติชาย ณ เชียงใหม่. 2563. *การจัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560*. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า หน้า 30

¹¹ เรื่องเดียวกัน หน้า 31

ภายในเวลา 65 ปี¹² ดังนั้น ในการศึกษาประเด็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร จึงจำเป็นต้องกล่าวถึงแนวคิดเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาล

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับเสถียรภาพรัฐบาล

ในส่วนของประเด็นที่เกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาลนี้ ชาติชายได้ชี้ให้เห็นความแตกต่างของการมี “เสถียรภาพรัฐบาล” และการมี “เสถียรภาพทางการเมือง” โดยเมื่อกล่าวถึงคำว่า “เสถียรภาพของรัฐบาล” ย่อมหมายถึง

“การที่รัฐบาลสามารถบริหารประเทศไปได้อย่างราบรื่นอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นระยะเวลาอันพอสมควร ซึ่งปกติก็คือ ครบวาระของรัฐบาลแต่ละชุด”¹³

ขณะเดียวกัน คำว่า “เสถียรภาพทางการเมือง” หมายถึง “สภาพทางการเมืองที่มีความสงบราบรื่น มีการเคารพและปฏิบัติตามกฎ กติกาทางการเมือง และการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเป็นไปตามกติกา”¹⁴ ด้วยเหตุนี้ ในประเทศหนึ่ง ๆ จึงอาจเกิดปรากฏการณ์ที่รัฐบาลมีเสถียรภาพ นั่นคือ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อย แต่รัฐบาลนั้นเป็นรัฐบาลที่มีที่มาที่ประชาชนไม่ยอมรับ ซึ่งถือว่าประเทศนั้นขาดเสถียรภาพทางการเมือง และในขณะเดียวกัน ประเทศหนึ่ง ๆ อาจมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง แต่การเปลี่ยนแปลงเป็นไปตามกฎกติกา นั่นเท่ากับว่าประเทศนั้นขาดเสถียรภาพรัฐบาล แต่มีเสถียรภาพทางการเมือง เป็นต้น

นอกจากนี้ ชาติชายยังได้พยายามอธิบายข้อดีของการมีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ โดยการมีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพจะทำให้เกิดการวางนโยบายในระยะยาว ความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายและความต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดิน ที่สำคัญรัฐบาลที่มีเสถียรภาพยังก่อให้เกิดความมั่นใจต่อข้าราชการที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล ความมั่นใจต่อภาคเอกชนที่จะเข้ามาลงทุนเพราะจะทำให้ภาคเอกชน

¹² Goguel, François. “Political Instability in France.” *Foreign Affairs*, vol. 33, no. 1, 1954, pp. 111–22. JSTOR, <https://doi.org/10.2307/20031079>. Accessed 10 oct. 2022.

¹³ ชาติชาย ณ เชียงใหม่. เรื่องเดียวกัน หน้า 32

¹⁴ ชาติชาย ณ เชียงใหม่. เรื่องเดียวกัน หน้า 32 (เน้นโดยผู้เขียนเอง)

สามารถมั่นใจกับนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลได้ และความมั่นใจต่อประชาชนตลอดจนส่งผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล กล่าวคือ ถ้าหากรัฐบาลมีเสถียรภาพก็จะสามารถมุ่งไปที่การปฏิบัติงานเพื่อดูแลประชาชนได้อย่างเต็มที่ แต่ถ้าหากรัฐบาลจะต้องคอยแก้ปัญหาหรือโต้เถียงกับสมาชิกรัฐสภาที่ตั้งกระทู้หรือขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจอยู่เสมอ ก็อาจทำให้รัฐบาลต้องใช้เวลาไปกับเรื่องดังกล่าว จนไม่มีเวลาในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อดูแลประชาชนก็ได้¹⁵

จากแนวคิดและทฤษฎีที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ว่าการวางระบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารนั้น วางอยู่บนพื้นฐานการสร้างสรรค์ดุลระหว่งการตรวจสอบไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจหรือบังคับใช้กฎหมายไปในทางที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน กับความมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพของการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ซึ่งแม้จะวางกลไกให้การตรวจสอบระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีความเข้มข้นที่มากขึ้นเนื่องจากเห็นว่าฝ่ายบริหารและเสียงข้างมากของฝ่ายนิติบัญญัติในระบบนี้เป็นพวกเดียวกันก็ตาม ก็ต้องระวังไม่ให้การตรวจสอบนั้นมีกลไกที่ซับซ้อนจนเกินไป จนทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถทำงานอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพได้

¹⁵ ชาติชาย ฌ เชียงใหม่. เรื่องเดียวกัน หน้า 35

บทที่

3

ความสัมพันธ์ของ
ฝ่ายนิติบัญญัติและ
ฝ่ายบริหาร
ในระบบรัฐสภา
ตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย



ในบทนี้ จะเป็นการกล่าวถึงความสัมพันธ์ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามระบบรัฐสภาที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยจะจำกัดเฉพาะการบัญญัติถึงความสัมพันธ์ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวรเท่านั้น แต่จะไม่กล่าวถึงประเด็นดังกล่าวที่บัญญัติไว้ในธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรหรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราว เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น ประเทศไทยจะถูกปกครองอยู่ภายใต้รัฐบาลที่มาจากคณะรัฐประหาร และสถานะนิติบัญญัติแห่งชาติที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติก็มีที่มาจากคณะรัฐประหารอย่างชัดเจน ความสัมพันธ์ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในขณะนั้นจึงไม่มีประเด็นเกี่ยวกับการตรวจสอบถ่วงดุลหรือการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้ การกล่าวถึงความสัมพันธ์ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามระบบรัฐสภาในบทนี้ จะมุ่งเน้นการกล่าวถึงข้อเท็จจริงบางประการที่เป็นประเด็นเกี่ยวข้องกับกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ โดยจะแบ่งเป็น (1) ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ (2) ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งผู้เขียนเลือกใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นจุดแบ่งนี้ เนื่องจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวอยู่ภายใต้กระแสการเมืองที่ต้องการมีการปฏิรูปการเมืองการปกครองของประเทศ โดยมุ่งเน้นการสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาล จึงได้มีการสร้างกลไกหรือเปลี่ยนแปลงกลไกที่มีอยู่เดิมหลายประการ

3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ในระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยใน พ.ศ. 2475 และมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองนั้น รัฐธรรมนูญของไทยก็ได้บัญญัติตลอดมาว่าประเทศไทยยังคงมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขแห่งรัฐ โดยพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ได้บัญญัติว่า

“กษัตริย์เป็นประมุขสูงสุดของประเทศ พระราชบัญญัติก็ดี คำวินิจฉัยของศาลก็ดี การอื่น ๆ ซึ่งจะมีกฎหมายระบุไว้โดยเฉพาะก็ดี จะต้องกระทำในนามของกษัตริย์”¹⁶

และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ก็ได้มีการบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแห่งรัฐ โดยบัญญัติว่า

“อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวสยาม พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้น แต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”¹⁷

¹⁶ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 3

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 2

ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงมีรูปแบบของระบบรัฐบาล (System of Government) เป็นระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งเป็นระบบที่กำหนดให้ประมุขแห่งรัฐ (Head of State) เป็นคนละคนกับประมุขของฝ่ายบริหาร (Head of Government) ซึ่งต่างจากระบบประธานาธิบดีแบบสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้ประมุขแห่งรัฐและประมุขของฝ่ายบริหารต้องเป็นคนเดียวกัน¹⁸ รูปแบบของระบบรัฐบาลไทยจึงมีความคล้ายคลึงกับรูปแบบของระบบรัฐบาลในประเทศอังกฤษซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขแห่งรัฐเช่นเดียวกัน

ทั้งนี้ ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแทบทุกฉบับจะวางโครงสร้างของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่เหมือนกันและเหมือนกับระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ นั่นคือ นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นประมุขของฝ่ายบริหารนั้น จะต้องได้รับเลือกจากรัฐสภา (ซึ่งในขณะที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 นั้น มีสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว และแม้ภายหลังจะมีการกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสองสภาก็ตาม แต่ก็ยังกำหนดให้เฉพาะสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่เป็นองค์กรที่เลือกนายกรัฐมนตรี¹⁹) และรัฐธรรมนูญก็ยังสามารถกำหนดไว้ตลอดมาว่า ในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น คณะรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไว้วางใจของรัฐสภา²⁰ และด้วยเหตุนี้เอง รัฐสภาจึงมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้โดยสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตั้งกระทู้ถาม หรือลงมติไม่ไว้วางใจ²¹ และในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็สามารถยุบสภาผู้แทนราษฎรได้²² ที่สำคัญรัฐธรรมนูญที่มีการประกาศใช้ทุกฉบับก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ได้กำหนดให้ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี ก็ไม่ต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร²³ ซึ่งการกำหนดเงื่อนไขลักษณะนี้เหมือนกับระบบรัฐสภาในประเทศ

¹⁸ วิษณุ เครืองาม, 2523, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, กรุงเทพฯ ฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ หน้า 194

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2489 มาตรา 66

²⁰ มาตรา 69 วรรคหนึ่ง

²¹ มาตรา 70

²² มาตรา 32

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 49

อังกฤษซึ่งสมาชิกรัฐสภาสามารถดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีได้ในขณะเดียวกัน โดยมองว่าการกำหนดเช่นนี้ทำให้รัฐมนตรีซึ่งเป็นตำแหน่งของฝ่ายบริหารนั้นมีจุดยึดโยงกับประชาชนอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น และในขณะนั้นก็ยังไม่เกิดการตั้งคำถามเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือการตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหารโดยรัฐสภาเลย

นอกจากนี้ ในส่วนของกลไกการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ก็ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยการตั้งกระทู้ถามได้ โดยอาจตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับสิ่งที่ป็นหน้าที่การงานได้ แต่รัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบได้ ถ้าหากเห็นว่าประเด็นที่มีการถามนั้น เป็นประเด็นที่ยังไม่ควรเปิดเผย เนื่องจากอาจจะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือเพื่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน²⁴ และรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา ก็จะมีบัญญัติข้อความในลักษณะเดียวกัน จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ก็ได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมว่า

“การตอบกระทู้ถามตามวรรคหนึ่ง ให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา เว้นแต่เป็นกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร หรือเป็นกระทู้ถามที่ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี เห็นว่าเป็นกรณีเร่งด่วนหรือเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นส่วนรวม หรือจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การบริหารราชการแผ่นดินจะกำหนดให้ตอบในที่ประชุมแห่งสภานั้น ๆ ก็ได้”²⁵

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวถือเป็นการกำหนดให้อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินมีเพิ่มมากยิ่งขึ้น โดยส่วนใหญ่แล้ว การตั้งกระทู้ถามในช่วง พ.ศ. 2475 จนถึงก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะมีลักษณะเป็นการถามรัฐบาลในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นสำคัญ²⁶ ส่วนการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนั้น

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 50

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 149 วรรคสอง

²⁶ ตระกูล มีชัย และชมพูนุท ตั้งถาวร, 2565, การศึกษาอนาคตและฉากทัศน์การเมืองไทยเพื่อสร้างประชาธิปไตยที่ยั่งยืนในมิติของสถาบันการการเมือง รัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา, กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า หน้า VI

พบว่าในช่วงเวลาดังกล่าวมีการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจก็จริง แต่ก็ไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจครั้งใดเลยที่สามารถทำให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้ แต่ในส่วนของ การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนี้ พบว่า มีหลายครั้งที่ นายกรัฐมนตรีตัดสินใจยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่เมื่อมีการยื่นญัตติขอเปิด อภิปรายไม่ไว้วางใจ ทั้งในสมัยรัฐบาลหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมทย์ และในสมัย ของนายชวน หลีกภัย²⁷

อย่างไรก็ตาม การกำหนดรูปแบบของระบบรัฐสภาดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดปัญหา ต่อระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทย โดยปัญหาที่สำคัญคือ ความมีเสถียรภาพของรัฐบาล ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้ผู้สมัครเป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรจะต้องสังกัดพรรคการเมือง ทำให้เกิดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ เป็นจำนวนมาก และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระนี้ ก็มักจะรวมตัวกันเพื่อต่อรอง ผลประโยชน์กับรัฐบาล ทำให้เกิดความวุ่นวายทางการเมืองเนื่องจากรัฐบาลเอง ก็ไม่สามารถคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระเหล่านี้ได้ ส่งผลให้รัฐบาล ขาดเสถียรภาพในที่สุด ดังจะเห็นได้จากกรณีที่มีการยุบสภาบ่อยครั้ง และในหลายกรณี ก็เกิดความวุ่นวายทางการเมืองจนนำไปสู่การก่อรัฐประหารในที่สุด²⁸ ด้วยเหตุนี้ เมื่อมี การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จึงบังคับให้ ผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องสังกัดพรรคการเมือง อันเนื่องมาจาก แนวความคิดที่ว่า ถ้าหากพรรคการเมืองเข้มแข็งแล้ว พรรคการเมืองใดที่ชนะการเลือกตั้ง โดยได้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรก็จะได้จัดตั้งรัฐบาล และรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้น บนพื้นฐานพรรคการเมืองที่เข้มแข็งนี้ ก็จะทำให้รัฐบาลเข้มแข็งมากขึ้นและสามารถ บริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากสามารถควบคุมสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรได้ผ่านระบบพรรคการเมือง²⁹ โดยมีการบัญญัติดังต่อไปนี้

²⁷ ตระกูล มีชัย และชมพูนุท ตั้งถาวร, เรื่องเดียวกัน หน้า XIV

²⁸ iLaw, สรุปรัฐธรรมนูญ 2560 : ให้เอกสิทธิ์อุ้งเห่า ลดบทบาทพรรคคุม ส.ส., สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2565 จาก <https://ilaw.or.th/node/5536?fbclid=IwAR24IBVy2TKAFmNvntSDpzeofdPEQI5JkHuMmmmboduAE5KZO0oOzzcI7V0>

²⁹ มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและ เสถียรภาพของรัฐบาล, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2565 จาก [https://www.kpi-lib.com/multim/research/11/b4341\(7\).pdf](https://www.kpi-lib.com/multim/research/11/b4341(7).pdf)

“บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

.....

(3) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่พรรคเดียว”³⁰

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้พรรคการเมืองสามารถขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคได้ ซึ่งการขับออกจากพรรคนี้ก็จะมีผลกระทบต่อสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีรายละเอียด ดังนี้³¹

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 : กำหนดให้พรรคการเมืองสามารถขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคได้ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะไม่พ้นสมาชิกภาพถ้าหากสามารถหาพรรคใหม่มาสังกัดได้ภายใน 60 วัน
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 : กำหนดให้พรรคการเมืองสามารถขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคได้ และส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนนั้นพ้นจากสมาชิกภาพทันที
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 : กำหนดให้พรรคการเมืองสามารถขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคได้ โดยส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนนั้นพ้นจากสมาชิกภาพทันที

ที่สำคัญ ตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นต้นมานั้น ยังมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนด้วยว่า ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดลาออกจากพรรคการเมือง ก็จะต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพทันที แม้ว่าการบัญญัติกติกาดังกล่าวจะมีจุดประสงค์เพื่อให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งมากขึ้น และสามารถส่งผลให้รัฐบาลในประเทศมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้นก็ตาม แต่ก็ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดอิสระเนื่องจากเมื่อนำความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองมาผูกอยู่กับความ เป็นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 117

³¹ iLaw, เรื่องเดียวกัน

ก็ย่อมทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีโอกาสตัดสินใจแตกต่างจากมติของพรรคการเมืองน้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าหากเจตนารมณ์ของประชาชนชัดแจ้งกับเจตนารมณ์ของพรรคการเมืองอย่างชัดเจนแล้ว เช่น กรณีที่ประชาชนไม่พอใจกับการทำงานของรัฐบาลในการแก้ปัญหาเรื่องหนึ่ง ๆ ในขณะที่พรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนนั้นมีมติให้ไว้วางใจรัฐบาลต่อไป ถ้าหากเกิดการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลขึ้น ก็ไม่มีอะไรรับประกันได้เลยว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนนั้น จะลงมติไปในทางที่ยึดถือเจตนารมณ์ของประชาชนยิ่งกว่าเจตนารมณ์ของพรรคตนเอง เพราะถ้าหากถูกขับออกจากพรรค ก็มีโอกาที่จะพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ในระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ถือเป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกยกร่างขึ้นภายใต้บริบททางการเมืองที่ประชาชนต้องการปฏิรูประบบการเมืองในประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแก้ปัญหาเรื่องการทุจริตของฝ่ายการเมือง ในขณะเดียวกัน ก็มีการเล็งเห็นถึงความสำคัญในการสร้างระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพด้วย อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ถูกยกเลิกไป และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงในประเด็นที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารหลายประการ โดยมีประเด็นที่สำคัญ

3.2.1 การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังคงต้องสังกัดพรรคการเมือง

ตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องสังกัดพรรคการเมือง และการถูกขับออกจากพรรคการเมือง

ก็ถือว่ามีผลต่อความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเช่นกัน แต่อาจจะมีรายละเอียดและมีเงื่อนไขบางประการที่มีลักษณะผ่อนให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับผลกระทบนั้นมีอิสระมากยิ่งขึ้น³² ดังนี้

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 : กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องสังกัดพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งก่อนวันสมัครรับเลือกตั้งอย่างน้อย 90 วัน และในกรณีที่ถูกขับออกจากพรรคการเมืองด้วยมติสามในสี่ของที่ประชุมร่วมกันของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็จะต้องพ้นจากสมาชิกภาพเว้นแต่จะอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 : กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องสังกัดพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งก่อนวันเลือกตั้งอย่างน้อย 90 วัน เว้นแต่กรณีที่มีการเลือกตั้งอันเนื่องมาจากการยุบสภา รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องสังกัดพรรคการเมืองภายใน 30 วัน ก่อนถึงวันเลือกตั้ง และในกรณีที่ถูกขับออกจากพรรคการเมืองด้วยมติสามในสี่ของที่ประชุมร่วมกันของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็จะต้องพ้นจากสมาชิกภาพเว้นแต่จะอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน : กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องสังกัดพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งก่อนวันเลือกตั้งอย่างน้อย 90 วัน เว้นแต่กรณีที่มีการเลือกตั้งอันเนื่องมาจากการยุบสภา รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องสังกัดพรรคการเมืองภายใน 30 วัน ก่อนถึงวันเลือกตั้ง และในกรณีที่ถูกขับออกจากพรรคการเมืองด้วยมติสามในสี่ของที่ประชุมร่วมกันของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็จะต้องพ้นจากสมาชิกภาพเว้นแต่สามารถหาพรรคใหม่สังกัดได้ภายใน 30 วัน

ทั้งนี้ ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลาออกจากพรรคการเมืองเองนั้น จะส่งผลให้พ้นจากความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ

³² iLaw, เรื่องเดียวกัน

ฉบับก่อน ๆ ที่บัญญัติไว้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการบัญญัติกลไกเช่นนี้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะมีลักษณะที่อาจทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระจากพรรคการเมืองของตนมากขึ้นบ้างในกรณีที่ถูกรับออกจากรอค แต่การบัญญัติเจาะจงบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องสังกัดพรรคก็ยังคงเป็นประเด็นที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าอาจทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดอิสระได้

3.2.2 การกำหนดให้รัฐมนตรีจะต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกและฉบับเดียวที่กำหนดให้สมาชิกรัฐสภาไม่สามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในเวลาเดียวกันได้ ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา ทั้งนี้ สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้สรุปเหตุผลสำคัญที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่ต้องการให้ฝ่ายบริหารดำรงตำแหน่งในฝ่ายนิติบัญญัติในขณะเดียวกันไว้ ดังนี้

“1) บทบาทของฝ่ายบริหารและบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นบทบาทที่ขัดแย้งกันโดยสิ้นเชิง ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกัน ก็เป็นไปได้เลยที่บุคคลดังกล่าวจะทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

2) เป็นที่ทราบกันดีว่าฝ่ายนิติบัญญัติในประเทศไทยตรากฎหมายได้น้อยมากในแต่ละปี แม้จะมีสาเหตุหลายประการก็ตาม แต่เหตุผลหนึ่งก็คือฝ่ายนิติบัญญัติในประเทศไทยไม่ได้ให้ความสนใจต่อการตรากฎหมายเท่าที่ควร ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักให้ความสนใจกับการตรากฎหมายค่อนข้างน้อย แต่เน้นหนักความสนใจของตนเองไปที่การเป็นฝ่ายบริหารมากกว่า การห้ามมิให้ฝ่ายบริหารดำรงตำแหน่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติในขณะเดียวกันจึงเท่ากับทำให้ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติสามารถทุ่มเทการทำงานของตนได้อย่างเต็มที่สอดคล้องกับหลักการ “แยกงานกันทำ” เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติเป็นส่วนรวม

3) การให้ฝ่ายนิติบัญญัติดำรงตำแหน่งเป็นฝ่ายบริหารได้ยังเป็นช่องทางให้มีการแสวงหาประโยชน์จากการเป็นรัฐมนตรี เพราะสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎรทั้งหลายต่างก็มุ่งหวังว่าตนเองจะสามารถรวบรวมคะแนนเสียงได้จำนวนหนึ่งเพื่อไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามโควตา การห้ามมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหารในขณะเดียวกันจะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตระหนักว่าเมื่อใดก็แล้วแต่ที่ไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจะต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และหากมีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีก็จะกลับมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้จนกว่าจะมีการเลือกตั้งครั้งใหม่³³

การให้เหตุผลเกี่ยวกับประเด็นที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันไม่ได้นั้น เมื่อพิจารณาจากบริบทของต่างประเทศประกอบกับเหตุผลของสมคิด เลิศไพฑูรย์ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นว่าการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลที่สำคัญสองประการ คือ

หนึ่ง ถ้าหากมองในมุมของการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารแล้ว จะเห็นว่าการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวจะทำให้การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้นเป็นไปได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น ดังที่ปรากฏในเหตุผลข้อแรก เพราะถ้าหากปล่อยให้รัฐมนตรียังคงดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ก็เป็นไปได้เลยที่จะไม่เกิดการตั้งคำถามต่อการตรวจสอบถ่วงดุล

สอง ถ้าหากมองในมุมของการทำงานในฝ่ายบริหารแล้ว การกำหนดกลไกดังกล่าวนี้มีบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสเช่นกัน เนื่องจากในช่วงสมัยสาธารณรัฐที่ 3 ของประเทศฝรั่งเศส การเมืองการปกครองมักจะมีลักษณะเป็นรัฐบาลผสมซึ่งเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีในคราวเดียวกันได้ ทำให้ในหลายกรณี รัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยนั้น อาจมีที่มาจากพรรคการเมืองต่างจากพรรคของประมุขฝ่ายบริหารเอง และในกรณีที่รัฐมนตรีนั้นเห็นต่างจากประมุขของฝ่ายบริหารก็จะทำให้มีอำนาจต่อรองต่อประมุขของฝ่ายบริหารได้ เนื่องจากถ้าหากบุคคลนั้น

³³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547, *หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*

³⁴ Jean Pierre Camby, Patrick Fraisseix and Jean Gicquel. (2008). *La révision de 2008, une nouvelle constitution ?* Paris : LGDJ, p.209

ถูกปลดออกจากฐานะรัฐมนตรี ก็ยังสามารถเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อยู่ด้วยเหตุนี้ การกำหนดให้รัฐมนตรีจะต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะทำให้รัฐมนตรีมีอำนาจต่อรองกับประมุขของฝ่ายบริหารได้น้อยลง และส่งผลให้การบริหารประเทศของประมุขของฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น³⁴

อย่างไรก็ตาม ผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ส่งผลให้เกิดภาวะที่พรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้งใน พ.ศ. 2548 ด้วยคะแนนเสียงที่มากจนทำให้พรรคฝ่ายค้านซึ่งเป็นเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ ส่งผลให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ต่ออำนาจการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล และเมื่อมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไป และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันแทน ก็ได้ส่งผลให้มีการยกเลิกกลไกดังกล่าวนี้ และกลับไปใช้เงื่อนไขเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ กล่าวคือ ปัจจุบันผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ก็สามารถดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันได้ ซึ่งในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า แม้ว่าการกำหนดให้รัฐมนตรีต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะทำให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งก็จริง แต่ก็เป็นการเพิ่มความเข้มแข็งในมุมของการทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งการทำงานของฝ่ายบริหารก็คือการดำเนินนโยบายตามที่สัญญากับประชาชนไว้เมื่อครั้งที่มีการหาเสียงในขณะเดียวกัน ถ้าหากมองในมุมของการตรวจสอบถ่วงดุลนั้น การกำหนดให้รัฐมนตรีต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ยิ่งทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพราะทำให้เกิดการแยกตำแหน่งในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากบุคคลคนเดียวกันนั้นอย่างชัดเจน

ในประเด็นดังกล่าวนี้ หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว ก็ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก โดยนักทวิวัฒน์ บรมานันท์ ได้ทำการศึกษาวิจัยและให้ความเห็นว่าควรกลับไปบัญญัติห้ามรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาในเวลาเดียวกันที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เหมือนเดิม เนื่องจากการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวจะเป็นการแยกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจากกันอย่างชัดเจนซึ่งทำให้เกิดการสร้างความเป็นผู้นำให้แก่นายกรัฐมนตรีและเป็นการสร้างเสถียรภาพ

เพราะการกำหนดมาตรการดังกล่าวจะทำให้รัฐมนตรีจะต้องดำเนินการตามแนวทางของคณะรัฐมนตรีภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี เพราะถ้าหากนายกรัฐมนตรีตัดสินใจรับคณะรัฐมนตรีและทำให้รัฐมนตรีคนใดพ้นจากตำแหน่ง รัฐมนตรีคนนั้นก็ จะไม่สามารถดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาอีกได้ ที่สำคัญการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีและต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไป ยังทำให้บุคคลนั้นสามารถปฏิบัติงานในตำแหน่งรัฐมนตรีได้อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องกังวลถึงการปฏิบัติงานในตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร³⁵

3.2.3 การกำหนดกลไกการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน : การตั้งกระทู้ และการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

การกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาสามารถตั้งกระทู้ถาม หรือกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะนั้น เป็นกลไกการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่กำหนดไว้ตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน โดยอาจมีการกำหนดรายละเอียดที่ต่างกันบ้าง และที่ผ่านมาก็เคยได้มีการศึกษาและตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถาม การตั้งกระทู้ถามสดด้วยวาจา และการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ดังนี้

- ข้อสังเกตจากการตั้งกระทู้ถาม : ในการตั้งกระทู้ถามทั่วไปนั้น เนื่องจากหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระยะแรกมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มาก และกระทู้ถามก็มีจำนวนไม่มากเช่นกัน ทำให้รัฐมนตรีที่ถูกถามส่วนใหญ่จะมาตอบกระทู้ถามในสภาผู้แทนราษฎร และส่วนใหญ่ก็จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ของสภาผู้แทนราษฎรนั้น ๆ แต่เมื่อจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนมากขึ้น ส่งผลให้การตั้งกระทู้ถามมีมากขึ้นด้วย ทำให้หลายกระทู้ไม่สามารถถูกบรรจุเข้าสู่ระเบียบวาระได้ทันทีที่สำคัญ บางกระทู้มีลักษณะเป็นกระทู้ที่ด่วน แต่กลับไม่สามารถบรรจุได้ทันที หรือในหลายกรณี บางกระทู้ก็อาจถูกเลื่อนตอบ

³⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, 2554, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า หน้า 387-388

โดยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้วย ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้กำหนดให้มีการตั้งกระทู้ถามสดด้วยวาจาได้ เพื่อให้มีการตอบกระทู้ที่อาจมีความเร่งด่วน อีกทั้งยังถือเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารราชแผ่นดินของรัฐสภา ทั้งนี้ กระทู้ส่วนใหญ่มักจะเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับเรื่องที่สร้างความเดือดร้อนให้ประชาชนเป็นวงกว้าง หรือเป็นเรื่องที่ประชาชนให้ความสนใจแม้จะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะพื้นที่ก็ตาม³⁶

- ข้อสังเกตจากกระทู้ถามสดด้วยวาจา และกระทู้ถามแยกเฉพาะ : ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดให้กระทู้ถามสดต้องมีลักษณะที่สำคัญ³⁷ คือ
 - 1) เป็นเรื่องสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน
 - 2) เป็นเรื่องที่กระทบถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน
 - 3) เป็นเรื่องเร่งด่วน

ที่สำคัญ ข้อบังคับการประชุมสภาได้กำหนดให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรที่จะวินิจฉัยว่ากระทู้ใดความจะเป็นกระทู้ถามสดด้วยวาจาหรือไม่ และเมื่อพิจารณาจากกระทู้ถามสดที่ผ่านมาแล้วพบว่าส่วนใหญ่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักจะถามต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง แต่นายกรัฐมนตรีก็มักจะมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องไปตอบแทน และกระทู้ถามสดด้วยวาจามักจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสำคัญ หรือเรื่องนโยบายทางรัฐบาลที่ได้รับความสนใจจากสื่อมวลชนและประชาชน³⁸

ส่วนกระทู้ถามแยกเฉพาะนั้น จะเป็นกรณีที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีห้องตอบกระทู้ถามแยกเฉพาะขึ้น และการถามกระทู้ประเภทนี้ได้รับความสนใจจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอย่างมากเนื่องจากในการตอบกระทู้ถามประเภทนี้แต่ละครั้ง สามารถตั้งคำถามได้หลายกระทู้ และอาจตั้งเป็นกระทู้ที่เป็นเรื่องเฉพาะ

³⁶ ตระกูล มีชัย และชมพูนุท ตั้งถาวร, เรื่องเดียวกัน หน้า 223

³⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

³⁸ ตระกูล มีชัย และชมพูนุท ตั้งถาวร, เรื่องเดียวกัน หน้า 228

ในพื้นที่ต่อรัฐมนตรีที่รับผิดชอบการบริหารเรื่องนั้น ๆ ได้โดยตรง และรัฐมนตรีที่รับผิดชอบก็จะเตรียมตัวมาตอบ โดยการตอบกระทู้ถามในลักษณะนี้อาจจะไม่ได้มีการถ่ายทอดสดเนื่องจากเป็นการตอบกระทู้ถามในขณะที่มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร แต่หลังจากมีการตอบกระทู้แล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็มักจะกำหนดให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรนำเทปบันทึกการตอบกระทู้ดังกล่าวมาเผยแพร่เมื่อเสร็จสิ้นการประชุมสภาผู้แทนราษฎร³⁹

- ข้อสังเกตจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ จะมีการกำหนดกลไกให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถขอเปิดการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้ โดยอาจมีการกำหนดรายละเอียดและเงื่อนไขที่แตกต่างกันระหว่างจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่จะขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะก็ได้ แต่จะต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 24 คน
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 กำหนดให้ต้องใช้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะ
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 กำหนดให้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

³⁹ หน้า 230

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้ต้องใช้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าสองในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดในการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีโดยจะต้องเสนอชื่อผู้ที่สมควรเป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปด้วย แต่ถ้าหากจะขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี จะต้องใช้เสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงหนึ่งในห้าที่สำคัญ รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้ในกรณีที่มีการยื่นขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีจะไม่สามารถยุบสภาได้ ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาการยุบสภาเพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินดังที่เคยเกิดขึ้นในอดีต
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้การยื่นญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี จะต้องใช้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า แต่ถ้าหากเป็นกรณีขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีจะใช้เสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในหก และเช่นเดียวกัน เมื่อได้มีการเสนอญัตติแล้ว นายกรัฐมนตรีจะยุบสภาไม่ได้
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันกำหนดให้ต้องใช้เสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดในการขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี และเช่นเดียวกัน เมื่อได้มีการเสนอญัตติแล้ว นายกรัฐมนตรีจะยุบสภาไม่ได้

ที่ผ่านมา ตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ประเทศไทยเคยมีการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีมาแล้วถึง 42 ครั้ง (ไม่นับรวมกรณีที่นายกรัฐมนตรีตัดสินใจยุบสภาเมื่อมีการขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ) ซึ่งแม้ว่าจะไม่สามารถทำให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้ เนื่องจากโดยระบบรัฐสภาแล้ว เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นพวกเดียวกับรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม บางครั้งการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจก็อาจส่งผลทางการเมืองอย่างอื่นต่อฝ่ายบริหารได้ที่สำคัญ ได้แก่

1) การอภิปรายไม่ไว้วางใจอาจส่งผลให้คะแนนนิยมของฝ่ายบริหารลดลง เช่น การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ก็ถือเป็นการนำข้อผิดพลาดในการบริหารงานของรัฐบาลมาเปิดเผยให้ประชาชนทราบ และข้อมูลที่ถูกนำมาเปิดเผยเหล่านี้ก็อาจจะกลายเป็นข้อมูลสำคัญที่ประชาชนใช้สำหรับประกอบการตัดสินใจในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

นอกจากนี้ ในอดีตที่ผ่านมา ก็มีหลายกรณีที่มีการเลือกใช้กลไกการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจกดดันฝ่ายบริหารจนนำไปสู่การยุบสภาและเลือกตั้งใหม่ และผลการเลือกตั้งใหม่ก็แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าคะแนนนิยมของรัฐบาลเดิมนั้นลดลงจนทำให้พรรคของรัฐบาลเดิมที่เคยชนะเลือกตั้งไม่ได้เสียงข้างมาก หรือไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลหลังการเลือกตั้งใหม่ได้ เช่น ในช่วง พ.ศ. 2538 พรรคฝ่ายค้านนำโดยนายบรรหาร ศิลปะอาชา ได้ขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเรื่องการจัดสรรที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ซึ่งถูกกล่าวหาว่าจัดสรรให้แก่คนรวย จนในที่สุดรัฐบาลนำโดยนายชวน หลีกภัย ตัดสินใจยุบสภาและส่งผลให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนที่จะมีการลงมติ และผลจากการเลือกตั้งใหม่ นายบรรหาร ศิลปะอาชา ได้กลายเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล⁴⁰ กรณีดังกล่าวได้ทำให้เห็นได้ค่อนข้างชัดเจนว่าแม้การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจไม่สามารถจะทำให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้ แต่ก็อาจทำให้คะแนนความนิยมของฝ่ายบริหารลดน้อยลงจนอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้

2) การอภิปรายไม่ไว้วางใจสามารถนำไปสู่การปรับคณะรัฐมนตรีหรือเปลี่ยนรัฐมนตรีใหม่ได้ ทั้งนี้ แม้ว่าในบางกรณี การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจไม่สามารถทำให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง หรืออาจไม่สามารถนำไปสู่การยุบสภาได้ แต่ก็อาจนำไปสู่การปรับคณะรัฐมนตรี หรือเปลี่ยนรัฐมนตรีบางคนได้เพื่อรักษาภาพลักษณ์ของรัฐบาลหรือลดแรงกดดันจากรัฐสภา เช่น กรณีใน พ.ศ. 2551 มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลซึ่งนำโดยนายสมัคร สุนทรเวช และรัฐมนตรีอีก

⁴⁰ *Workpoint Today*, ย้อนอดีต ชวน-บรรหาร ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจแล้วอยู่ไม่ได้จับด้วยยุบสภา, สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2564 จาก <https://workpointtoday.com/mp-14/>

7 คน แม้ว่าสุดท้ายผลการลงมติไม่ไว้วางใจ คือ รัฐมนตรีทั้งหมดได้รับความไว้วางใจ และไม่มีการยุบสภา แต่นายนพดล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในขณะนั้นได้ตัดสินใจลาออกจากตำแหน่ง⁴¹ โดยส่วนหนึ่งของเหตุผลในการลาออกนั้น เนื่องจากนายนพดล ปัทมะ ได้คะแนนความไว้วางใจน้อยกว่ารัฐมนตรีคนอื่น ๆ

นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่รัฐบาลนำโดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และ รัฐมนตรีอีก 5 คน ถูกเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจใน พ.ศ. 2553 และแม้ว่าสุดท้าย นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และรัฐมนตรีคนอื่นจะได้รับการลงมติไว้วางใจ แต่ก็มีกรับปรับ คณะรัฐมนตรีโดยนำรัฐมนตรีจากพรรคเพื่อแผ่นดินออก เนื่องจากสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรของพรรคดังกล่าวได้ลงคะแนนไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีจากพรรคภูมิใจไทย ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลโดยมีเหตุผลสำคัญคือรักษาเสถียรภาพของรัฐบาล⁴²

ดังนั้น จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า แม้ว่ากลไกการเปิดอภิปราย ไม่ไว้วางใจในประเทศไทยจะไม่เคยทำให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งโดยตรง ได้มาก่อน แต่การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจก็ส่งผลกระทบต่อการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายบริหาร โดยอาจทำให้เกิดการปรับคณะรัฐมนตรี หรืออาจนำไปสู่การยุบสภาเนื่องจากถูกกดดันจากรัฐสภาและประชาชน

3.2.4 การกำหนดประเด็นเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยคณะกรรมการ : อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ในระบบรัฐสภานั้น นอกจาก ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาและการตรากฎหมายแล้ว อีกหนึ่งในอำนาจและหน้าที่สำคัญของรัฐสภาก็คือการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของ ฝ่ายบริหาร (Control of Administration) ซึ่งได้แก่การมีส่วนในการเลือกผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองที่จะทำหน้าที่ในฝ่ายบริหาร และตรวจสอบการทำงานของ ฝ่ายบริหาร และเพื่อให้การทำหน้าที่ดังกล่าวของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปได้ด้วยดี จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจสอบสวนโดยจำกัดการสอบสวน

⁴¹ ประชาไท. นพดล ปัทมะ : คำต่อคำกรณีปราสาทพระวิหารและการลาออก. สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2564 จาก <https://prachatai.com/journal/2008/07/17330>

⁴² ประชาไท. ผลลงมติ "ซวรัตน์-โสภณ" รมต. จากภูมิใจไทย เจอ ส.ส. พรรคร่วมโหวตสวน ไม่ไว้วางใจ. สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2564 จาก <https://prachatai.com/journal/2010/06/29860>

อยู่ที่การทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น และในเมื่อการทำงานของสมาชิกวุฒิสภามักจะอยู่ในรูปแบบของ “คณะกรรมการธิการ” ดังจะเห็นได้จากการตั้งคณะกรรมการธิการไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยคณะกรรมการในสภานี้จะทำหน้าที่แบ่งเบาภารกิจของรัฐสภาใหญ่ และเพื่อให้การทำงานของคณะกรรมการเป็นไปได้อย่างดี จึงได้เกิดการสร้างเครื่องมือสำคัญทางกฎหมายเพื่อสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการ นั่นคือ การถ่ายโอนอำนาจในการสอบสวนข้อเท็จจริงเท่าที่จำเป็นต่อการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติมาให้แก่คณะกรรมการด้วย โดยจะอยู่ในรูปแบบอำนาจของการออกคำสั่งเรียกตัวบุคคล เอกสาร หรือพยานหลักฐาน⁴³

ทั้งนี้ การบัญญัติรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการในรัฐสภาปรากฏอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยมาตรา 135 ได้บัญญัติถึงการตั้งคณะกรรมการในรัฐสภาทั้งคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญ และกำหนดอำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลมาให้ข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็น ดังนี้

“สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภามติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คำสั่งเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษา

⁴³ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, 2565, ปัญหาการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในการแสวงหาข้อเท็จจริง ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 : ศึกษาเปรียบเทียบการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในประเทศสหรัฐอเมริกา หน้า 34

อรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคสองเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบและมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการตามวรรคสอง เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ให้ถือว่าเป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติตามวรรคสอง”

และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของคณะกรรมการมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นทั้งในเรื่องของอำนาจและแนวทางในการดำเนินการ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งกำหนดอำนาจของคณะกรรมการในการออกคำสั่งเรียก และกำหนดให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งเรียกนั้นจะต้องมาตามคำสั่งเรียก โดยการออกคำสั่งดังกล่าวของคณะกรรมการนั้น จะต้องมียุติไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคณะกรรมการเท่าที่มีอยู่ ดังที่บัญญัติในมาตรา 8 ดังนี้

“บุคคลที่ได้รับหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นไม่จัดส่งเอกสาร หรือไม่มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นให้คณะกรรมการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลนั้นหรือเรียกบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นด้วยตนเองต่อคณะกรรมการ โดยอาจขอให้บุคคลนั้นนำเอกสาร หรือวัตถุที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

ในการออกคำสั่งเรียกตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

คำสั่งเรียกตามวรรคหนึ่งต้องระบุเหตุแห่งการเรียก ประเด็นข้อซักถามที่เกี่ยวข้องตามสมควรและโทษของการฝ่าฝืนคำสั่งเรียก”

ยิ่งกว่านั้น ในกรณีที่ผู้ได้รับคำสั่งเรียกไม่มาตามคำสั่งเรียก กฎหมายฉบับเดียวกันได้บัญญัติให้ต้องมีโทษทางอาญา และมีความผิดทางวินัยด้วย โดยบัญญัติในมาตรา 13 ดังนี้

“ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยด้วย”

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ขึ้น และได้มีการกำหนดประเด็นเกี่ยวกับการใช้อำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการการในรัฐสภาไว้เช่นกัน แต่ในมาตรา 129 ที่ได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวนั้น ได้บัญญัติในลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนี้

“ในการสอบหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดกระทำการแทนมิได้

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่นั้นได้ แต่การเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับแก่ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในกระบวนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมิให้ใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจโดยตรงในแต่ละองค์กรตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี

ให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมการการสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาที่จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความคิดเห็นตามที่คณะกรรมการเรียก”

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้บัญญัติถึงอำนาจในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในลักษณะที่แตกต่างจากการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อันเป็นบทบัญญัติแม่บทที่มาของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 แล้ว จึงได้มีการนำประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติที่กำหนดมาตรการและกำหนดโทษดังกล่าวขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2563 ซึ่งวินิจฉัยว่าบทบัญญัติมาตรา 5 มาตรา 8 และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ขัดรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยให้เหตุผลว่า การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติประเด็นเกี่ยวกับอำนาจสอบสวนของคณะกรรมการแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น ก็แสดงว่าต้องการให้มีเจตนารมณ์เปลี่ยนหลักการดำเนินงานของคณะกรรมการ โดยแก้ไขคำว่า “การสอบสวน” เป็น “การสอบหาข้อเท็จจริง” และยังมีการตัดคำว่า “...และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออกไป อีกทั้งยังมีการใช้คำว่าให้มีอำนาจ “เรียก” แทนคำว่า “ออกคำสั่งเรียก” ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า “...โดยอำนาจเรียกเป็นการเชิญหรือการขอความร่วมมือจากบุคคล...ส่วนการออกคำสั่งเรียก...เป็นการออกคำสั่งที่ประสงค์ให้มีผลบังคับทางกฎหมาย...” ดังนั้น การกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ จึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ⁴⁴

อย่างไรก็ตาม ประเด็นดังกล่าวนี้ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย ได้ให้ความเห็นว่าแม้ในช่วงที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และยังมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ก็ตาม ทั้งที่การออกคำสั่งเรียกจะแลดูเป็นสิ่งที่ผลทางกฎหมายและมีความเข้มข้น และเมื่อมีการออกคำสั่งเรียก ผู้ที่ถูกเรียกก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายก็ตาม แต่คณะกรรมการเองก็ไม่เข้าใจลักษณะ

⁴⁴ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2563

โดยธรรมชาติของการออกคำสั่งแบบนี้ โดยคณะกรรมการธิการบางส่วนอาจเห็นว่า ถ้าหากออกคำสั่งเรียกตามกฎหมาย ก็อาจไม่ได้รับความร่วมมือหรืออาจถูกปฏิเสธ ส่งผลให้ในทางปฏิบัติมีการเลี่ยงการออกคำสั่งไปใช้การ “เชิญ” หรือการขอความร่วมมือแทนและในช่วงที่มีการฝ่าฝืน ก็อาจไม่มีการบังคับดำเนินคดีอาญาตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งพรสันต์ก็มองว่า การใช้อำนาจดังกล่าวนั้น อยู่ในช่วงที่คณะกรรมการธิการจะต้องกำลังเรียนรู้และพัฒนา แต่การเรียนรู้และพัฒนาดังกล่าวก็ถูกทำให้สะดุดหยุดลงเนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้การใช้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกเพื่อประโยชน์ในการแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการธิการ ซึ่งแต่เดิมนั้นมีสภาพบังคับที่ชัดเจนน้อยอยู่แล้ว ก็ยิ่งกลายเป็นการบัญญัติที่ทำให้สภาพบังคับด้อยลงกว่าเดิม⁴⁵

จากกลไกเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่กล่าวถึงทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ว่า ตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มุ่งสร้างความเข้มแข็งและความมีเสถียรภาพให้แก่รัฐบาล จนทำให้เกิดกรณีใน พ.ศ. 2548 ที่พรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากได้รับคะแนนเสียงมากจนทำให้พรรคฝ่ายค้านในรัฐสภาไม่สามารถขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ ทำให้กลไกการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเพียงอย่างเดียวที่พรรคฝ่ายค้านสามารถทำได้คือการตั้งกระทู้ถาม โดยในช่วง 4-5 ปี ก่อน พ.ศ. 2549 อำนาจรัฐเกือบทั้งหมดได้ถูกผูกขาดอยู่กับคนเพียงคนเดียวหรือกลุ่มเดียวและยากที่จะทำให้เกิดการตรวจสอบกันได้จนมีการกล่าวกันว่ารัฐบาลในขณะนั้นสามารถควบคุม ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารได้ และมีการดำเนินนโยบายหลายประการที่ส่งผลให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น การใช้อำนาจปราบปรามประชาชนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือแม้แต่การปราบปรามผู้มีอิทธิพลและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติดด้วยวิธีการที่ใช้ความรุนแรง ซึ่งแม้ว่าจะมีการกล่าวหาว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่บุคคลไม่ใช่ปัญหาในระบบ แต่สมคิด เลิศไพฑูรย์ ก็เห็นว่าไม่สามารถปฏิเสธได้อย่างชัดเจนว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่เป็นกฎหมายสำคัญที่สร้างกลไกดังกล่าว⁴⁶ ด้วยเหตุนี้

⁴⁵ พรสันต์ เลียงบุญเลิศชัย, เรื่องเดียวกัน หน้า 184

⁴⁶ กิตติพงษ์ กมลธรรมวงศ์, 2554. *รวมบทความวิชาการกฎหมายรัฐธรรมนูญของศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์*, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา หน้า 62

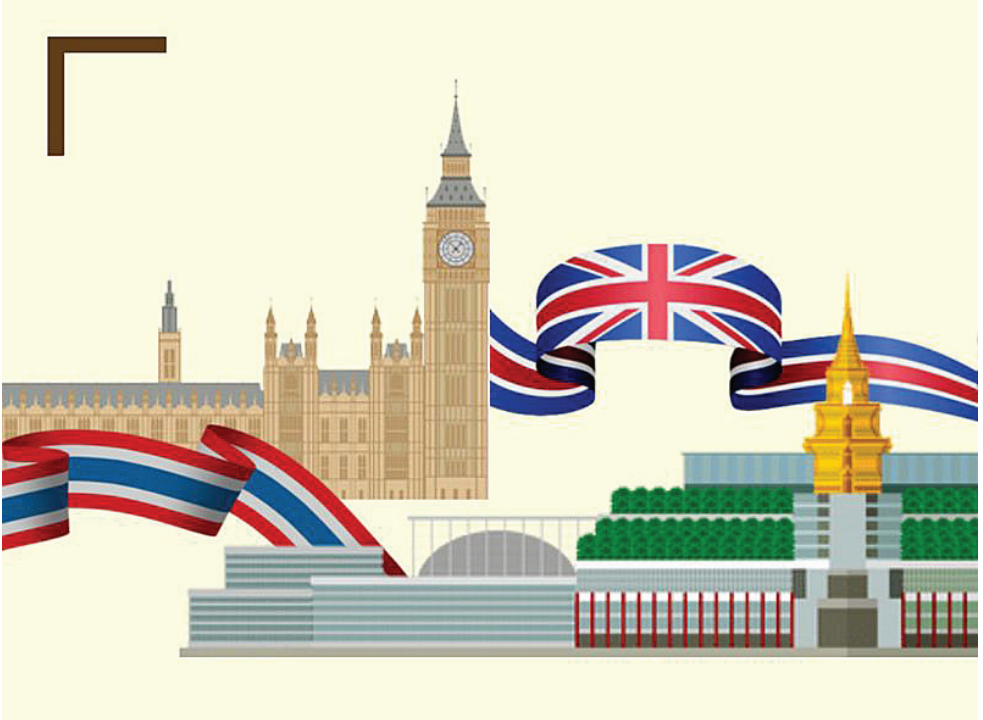
การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันจึงยังคงแสวงหาและสร้างกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลของรัฐบาลให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ป้องกันการสร้างระบบที่จะทำให้เกิดเสียงข้างมากเด็ดขาดในรัฐสภาหรือที่เรียกว่า “เผด็จการรัฐสภา” และปัญหาที่ว่าเสียงข้างมากในรัฐสภาเป็นพวกเดียวกับรัฐบาลซึ่งเป็นธรรมชาติของระบบรัฐสภา กับการตรวจสอบถ่วงดุลรัฐบาลในความเป็นจริงนั้น ก็ยังคงเป็นคำถามอยู่ ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงกระบวนการถ่วงดุลที่เป็นกรณีศึกษาต่างประเทศในบทต่อไป



บทที่

4

การตรวจสอบด้วงดุล
ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ
และฝ่ายบริหาร
ในต่างประเทศ



ในส่วนของกรณีศึกษาต่างประเทศที่จะกล่าวถึงในบทที่ 4 นี้ ดังที่ผู้เขียนได้เกริ่นไว้ก่อนแล้วตั้งแต่ระเบียบวิธีวิจัยตั้งแต่บทที่ 1 ว่า การเกิดขึ้นของระบบรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตยในโลกนั้น ได้เริ่มเกิดขึ้นจากต่างประเทศโดยมีประเทศอังกฤษเป็นแม่แบบ และแต่ละประเทศที่เลือกที่จะปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยและเลือกที่จะใช้ระบบรัฐสภาก็ได้นำต้นแบบมาจากประเทศอังกฤษ รวมถึงการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นกลไกแบบดั้งเดิมที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษมาใช้ด้วย นั่นคือ การให้สมาชิกรัฐสภาในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนสามารถตั้งกระทู้ถามรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นการถามรัฐมนตรีที่รับผิดชอบเรื่องนั้น ๆ โดยตรง หรือถามต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้ตอบปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นข้อสงสัยหรือการให้อำนาจสมาชิกรัฐสภา (เฉพาะสมาชิกรัฐสภาที่มีส่วนในการตั้งฝ่ายบริหาร เช่น บางประเทศที่มีสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว ก็แสดงว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่คัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งประมุขของฝ่ายบริหาร สภาผู้แทนราษฎรก็จะมีอำนาจในการขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ หรือบางประเทศที่มีสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ก็จะมีขึ้นอยู่เกี่ยวกับว่าวุฒิสภาในประเทศนั้น ๆ มีส่วน

ในการแต่งตั้งประมุขของฝ่ายบริหารหรือไม่ ถ้าหากไม่มี อำนาจในการขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจก็จะอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว เป็นต้น) ซึ่งกลไกเหล่านี้จะบัญญัติอยู่ในทุกประเทศที่ใช้การปกครองในระบบประชาธิปไตย และจะมีลักษณะที่คล้ายกัน ต่างกันแต่เพียงการกำหนดกระบวนการและเงื่อนไข หรือถ้าหากเป็นกรณีการกำหนดเรื่องขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ก็มักจะเป็นการกำหนดความแตกต่างกันในเรื่องของจำนวนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ หรือเสียงที่ใช้ในการลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งกระบวนการทั้งหมดนี้ ผู้เขียนเห็นว่าเป็นกระบวนการที่มีผู้ศึกษาไว้เป็นจำนวนมากแล้ว ดังนั้นจึงไม่ขอกล่าวถึงกรณีศึกษาต่างประเทศในส่วนของกระบวนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วยการตั้งกระทู้ถาม หรือขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วตอนต้นในเรื่องของที่มาและความสำคัญที่บ่งชี้ถึงสภาพปัญหาของการนำระบบรัฐสภาแบบอังกฤษไปใช้ในหลายประเทศ นั่นคือการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรี ก็เท่ากับว่าเสียงข้างมากในรัฐสภาและฝ่ายบริหารเป็นพวกเดียวกัน และส่งผลให้เกิดคำถามต่อการตรวจสอบถ่วงดุลว่ารัฐสภาจะสามารถตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารในความเป็นจริงได้หรือไม่ ที่สำคัญ บางประเทศได้เกิดปัญหาดังกล่าวในลักษณะเกินเลยที่ทำให้เกิดผลเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น กรณีของประเทศเยอรมนีที่เกิดการยึดอำนาจในรัฐสภาและนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่รุนแรง หรือแม้แต่ประเทศไทยเอง การตั้งคำถามที่หนักที่สุดต่อการควบคุมเสียงข้างมากในรัฐสภาโดยรัฐบาล จนไม่สามารถทำการตรวจสอบถ่วงดุลได้นั้น ก็เกิดขึ้นจากกรณีของการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการใช้มาตรการที่รุนแรง

ทั้งนี้ ในเมื่อหลายประเทศได้นำระบบรัฐสภาไปปรับใช้แล้วกลับเกิดปัญหาดังกล่าว กลุ่มประเทศเหล่านั้นบางประเทศจึงหาทางออกด้วยการสร้างกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารขึ้นนอกเหนือจากการใช้การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินแบบดั้งเดิม คือ การตั้งกระทู้ถาม หรือการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งเป็นกลไกนอกเหนือจากกลไกดั้งเดิมเหล่านั้น เป็นกลไกที่ผู้เขียนจะกล่าวถึงเป็นกรณีศึกษาในบทนี้

อย่างก็ตาม ก่อนการเริ่มต้นศึกษากรณีศึกษาเหล่านี้ ผู้เขียนอยากเน้นย้ำให้พึงตระหนักไว้ว่า แม้ว่าหลายประเทศจะพยายามสร้างกลไกอย่างอื่นนอกเหนือจากกลไก

ดั้งเดิมเพื่อให้การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยรัฐสภา มีประสิทธิภาพที่มากยิ่งขึ้นก็ตาม แต่การสร้างกลไกพิเศษในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินนั้น จะต้องไม่เกินเลยไปถึงขนาดที่ทำให้เกิดการตรวจสอบจนรัฐบาลไม่สามารถดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินได้เลย หรือไม่เกินเลยไปถึงขนาดว่าเสียงข้างน้อยในรัฐสภาสามารถล้มรัฐบาลได้แม้ว่ารัฐบาลจะไม่ได้ดำเนินการจนมีปัญหาเรื่องความชอบด้วยกฎหมายก็ตาม อีกทั้งต้องตระหนักเสมอว่า ในการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยนั้น เสียงของประชาชนหรือเจตนารมณ์ของประชาชนย่อมถือเป็นสิ่งสำคัญ และเสียงของประชาชนย่อมสะท้อนออกมาได้ด้วยการเลือกตั้ง และเมื่อพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากจะเป็นพรรคที่มีอำนาจสูงที่สุดในการจัดตั้งรัฐบาล นั่นก็เท่ากับว่า นโยบายของรัฐบาลที่มีการใช้หาเสียงเมื่อคราวเลือกตั้งนั้น ถือเป็นสิ่งที่สะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนมากที่สุดว่าต้องการมีการบริหารราชการแผ่นดิน หรือมีการจัดทำบริการสาธารณะไปในทิศทางใด ดังนั้น การสร้างกลไกตรวจสอบที่มากยิ่งขึ้น ก็จะต้องใช้ความระมัดระวังด้วยว่าจะต้องไม่เกินเลยไปถึงขนาดทำให้ประชาชนตั้งคำถามว่าเหตุใดกลไกของรัฐธรรมนูญจึงไม่ให้นำหนักต่อการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชน นอกจากนี้ แม้ว่าเสียงของประชาชนจะเป็นสิ่งสำคัญในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการจำกัดการใช้อำนาจรัฐเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจซึ่งอาจส่งผลให้เกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ก็ถือเป็นอีกหลักการหนึ่งที่สำคัญในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเช่นกัน ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงตรงนี้ว่า ข้อจำกัดของการสร้างกลไกพิเศษเพื่อให้เสียงข้างน้อยในรัฐสภาสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้นั้น มักจะมีการกำหนดจุดมุ่งหมายว่า **“เพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน”** โดยอาจกำหนดให้กลไกเหล่านั้นถูกใช้ได้ต่อเมื่อเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน

หรือกล่าวให้ถึงที่สุด ประเด็นเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนมักจะถูกกำหนดให้บรรจุอยู่ในรัฐธรรมนูญ เรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญบัญญัติจึงกลายเป็นเรื่อง **“ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ”** หรือที่เรียกว่า **“ความชอบด้วยกฎหมาย”** มากกว่าจะกลายเป็นเรื่องทางการเมือง ดังนั้น การกำหนดกลไกพิเศษนั้น บางกลไกจึงระบุอย่างชัดเจนว่า การตรวจสอบนี้เป็นการตรวจสอบ **“ความชอบ**

ด้วยรัฐธรรมนูญ” หรือ “ความชอบด้วยกฎหมาย” ไม่ใช่การตรวจสอบทางการเมือง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การตรวจสอบดังกล่าว (โดยมักจะให้สมาชิกรัฐสภาเสียงข้างน้อยสามารถนำประเด็นดังกล่าวเข้าสู่กลไกนี้ได้) จะเป็นการตรวจสอบว่ารัฐบาลทำ “ผิด” หรือ “ถูก” กฎหมาย มากกว่าที่จะเป็นการตรวจสอบว่านโยบายของรัฐบาลนั้น “ดี” หรือ “ไม่ดี” ซึ่งเป็นการตรวจสอบทางการเมือง

ในส่วนของการกล่าวถึงกลไกพิเศษในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยรัฐสภานี้ ผู้เขียนจะขอกกล่าวถึง (1) การปรับกลไกในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นกลไกในรัฐสภา และ (2) การใช้กลไกโดยองค์กรอื่นที่ไม่ใช่รัฐสภา โดยมักจะเป็นกรณีที่มีการกำหนดให้เสียงข้างน้อยในรัฐสภาสามารถนำประเด็นดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาขององค์กรนั้นได้

4.1 การปรับกลไกในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นกลไกในรัฐสภา

นอกเหนือจากการกำหนดให้รัฐสภาสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้ โดยการตั้งกระทู้ถามและการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจก็ตาม แต่หลายประเทศก็มีการกำหนดกลไกบางอย่างหรือเงื่อนไขในการดำรงตำแหน่งบางประการเพื่อให้การตรวจสอบถ่วงดุลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งได้แก่ (1.1) การกำหนดให้รัฐมนตรีห้ามดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาคราวเดียวกัน ซึ่งแตกต่างจากกรณีของประเทศอังกฤษซึ่งเป็นต้นตำรับของระบบรัฐสภา และ (1.2) ข้อเสนอเกี่ยวกับการกำหนดเสียงข้างมากพิเศษในลักษณะที่เป็นเสียงข้างมากพิเศษแบบขั้นบันได (Supermajoritarian Escalator) ซึ่งใช้กับการตัดสินใจประเด็นพิเศษในบางกรณี

1) การกำหนดให้รัฐมนตรีห้ามดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาในคราวเดียวกัน

ในระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ (Westminster model) เป็นระบบที่ถือหลักว่า รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนเนื่องมาจากมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ในระบบดังกล่าวนี้ ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เลือกประมุขของฝ่ายบริหาร ซึ่งทำให้ฝ่ายบริหารมีจุดยึดโยงกับตัวแทนของประชาชน และกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถ

ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้เนื่องจากฝ่ายบริหารจะดำรงอยู่ได้ก็ด้วยความไว้วางใจของรัฐสภา นอกจากนี้ ระบบรัฐสภาอังกฤษแต่เดิมาก็ไม่ได้กำหนดเครื่องครัดเรื่องการห้ามดำรงตำแหน่ง กล่าวคือ ไม่ได้มีการกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาจะต้องดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาแต่เพียงอย่างเดียว จึงมักเกิดกรณีที่สมาชิกรัฐสภาไปดำรงตำแหน่งในฝ่ายตุลาการได้ จนมีการกล่าวว่า ฝ่ายตุลาการเองก็มีส่วนในการใช้อำนาจนิติบัญญัติเช่นกัน⁴⁷

และเช่นเดียวกับการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในฝ่ายบริหารกับสมาชิกรัฐสภาในฝ่ายนิติบัญญัติในคราวเดียวกัน กฎหมายอังกฤษก็ไม่ได้มีการบัญญัติห้ามการดำรงตำแหน่งในลักษณะดังกล่าวเช่นเดียวกัน และแม้ว่าต่อมาจะมีการบัญญัติพระราชบัญญัติคุณสมบัติคุณสมบัติต้องห้ามของสภาผู้แทนราษฎร ค.ศ. 1975 (The House of Commons Disqualification Act 1975) ก็ได้กำหนดเฉพาะห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปดำรงตำแหน่งในฝ่ายตุลาการเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในคราวเดียวกัน ซึ่งจริง ๆ แล้ว ถ้าหากพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษแล้ว ก็จะมีการให้เหตุผลว่า การกำหนดดังกล่าวที่ให้รัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและยังคงสามารถเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ก็เท่ากับยิ่งทำให้ฝ่ายบริหารมีจุดยึดโยงกับประชาชนมากยิ่งขึ้นเพราะรัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาที่มาจาก การเลือกตั้ง จนมีการกล่าวว่า แทบจะพูดไม่ได้เลยว่า การแบ่งแยกการใช้ อำนาจอย่างเด็ดขาดนั้นมีอยู่ในระบบการเมืองของประเทศอังกฤษ⁴⁸

อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้รัฐมนตรีสามารถดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาได้ในคราวเดียวกันนั้น อาจจะไม่มีปัญหาเมื่อมีการใช้ระบบการปกครองดังกล่าวในวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศอังกฤษที่มีพรรคการเมืองใหญ่เพียง 2 พรรคเท่านั้น แต่เมื่อนำระบบรัฐสภาแบบดังกล่าวมาปรับใช้กับประเทศที่มีพรรคการเมืองหลายพรรค และยังมีผลการเลือกตั้งที่มักจะได้จัดตั้งรัฐบาลผสมบ่อยครั้ง ก็อาจทำให้เกิดปัญหาได้ในสองมิติ (เช่นเดียวกับกรณีของประเทศไทยที่ได้กล่าวถึงไปแล้วในบทที่ 3) นั่นคือ

⁴⁷ Roger Masterman, 2011, *ibid*, p. 18

⁴⁸ A. Tomskin, 2003, *Public Law*, Oxford : Clarendon Press, p.38

หนึ่ง ในมิติของการบริหารราชการแผ่นดินภายในฝ่ายบริหารโดยการกำหนดให้รัฐมนตรีสามารถดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาได้ในคราวเดียวกันนั้น จะส่งผลให้รัฐมนตรี (ซึ่งอาจจะมาจากพรรคการเมืองคนละพรรคกับนายกรัฐมนตรี เนื่องจากเป็นการจัดตั้งรัฐบาลผสม) มีอำนาจต่อรองกับนายกรัฐมนตรีมากเกินไป เพราะหากรัฐมนตรีใช้อำนาจต่อรองกับนายกรัฐมนตรีในการดำเนินนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินมากเกินไปจนนายกรัฐมนตรีเลือกที่จะปรับคณะรัฐมนตรีบุคคลดังกล่าวก็จะไม่ได้รับผลกระทบมากนักเพราะยังสามารถกลับไปดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาได้ และการมีอำนาจต่อรองในลักษณะนี้จะทำให้นายกรัฐมนตรีอ่อนแอ และอาจนำไปสู่ความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาลได้

สอง ในมิติของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการกำหนดให้รัฐมนตรีสามารถดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาได้ในคราวเดียวกันทำให้ไม่สามารถแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกันได้โดยเด็ดขาด เพราะบุคคลคนเดียวสามารถดำรงตำแหน่งได้ทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ทำให้เกิดการตั้งคำถามว่าจะสามารถตรวจสอบถ่วงดุลกันได้อย่างแท้จริงหรือไม่

ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าประเทศฝรั่งเศสซึ่งระบบรัฐสภาแบบประเทศอังกฤษมาปรับใช้จะต้องประสบปัญหาทางการเมืองเกี่ยวกับความมีเสถียรภาพของรัฐบาลอย่างหนัก เนื่องจากผลการเลือกตั้งหลายครั้งทำให้เกิดการจัดตั้งรัฐบาลผสม จนนำไปสู่การสถาปนาระบบกึ่งรัฐสภาที่ประธานาธิบดีขึ้นในสมัยสาธารณรัฐที่ 5 (ค.ศ. 1958) แต่ลักษณะของระบบกึ่งรัฐสภาที่ประธานาธิบดีก็ยังมีลักษณะคล้ายระบบรัฐสภา ทั้งนี้ ก่อน ค.ศ. 1958 รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสก็กำหนดให้รัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำรงตำแหน่งในคราวเดียวกันได้ จึงทำให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจต่อรองกับประมุขของฝ่ายบริหารมากขึ้นจนรัฐบาลขาดเสถียรภาพ โดยในสมัยสาธารณรัฐที่ 3 (ล่มสลายลงใน ค.ศ. 1940) ต้องมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่ถึง 104 ชุด ในระยะเวลา 70 ปี⁴⁹

ดังนั้น เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใน ค.ศ. 1958 ซึ่งทำให้ประเทศฝรั่งเศสเข้าสู่ยุคสาธารณรัฐที่ 5 นั้น จึงได้มีการบัญญัติห้ามนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ดำรงตำแหน่งสำคัญบางประการ โดยกำหนดให้

⁴⁹ เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, 2543, *เอกสารวิชาการของสถาบันพระปกเกล้า ชุด รู้เขารู้เรา : ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส*, กรุงเทพฯ : สยามศิลป์การพิมพ์ หน้า 41

“...ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาลไม่อาจดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ตำแหน่งวิชาชีพในระดับชาติ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าตำแหน่งใด และไม่อาจประกอบวิชาชีพใด ๆ ในขณะที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้”⁵⁰

ทั้งนี้ การบัญญัติดังกล่าวก็เพื่อให้อำนาจต่อรองของรัฐมนตรีต่อนายกรัฐมนตรีมีน้อยลงซึ่งจะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลมีความเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น และยังทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารได้แยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด ซึ่งส่งผลให้การตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างสององค์กรมีความชัดเจน อีกทั้งยังทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ให้ความสำคัญและทำงานในฐานะรัฐมนตรีได้อย่างเต็มที่ ไม่ต้องแบ่งเวลาไปทำงานในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁵¹

2) ข้อเสนอเกี่ยวกับการกำหนดเสียงข้างมากพิเศษในลักษณะที่เป็นเสียงข้างมากพิเศษแบบขั้นบันได (Supermajoritarian Escalator)

การรับเอาระบบรัฐสภาแบบประเทศอังกฤษมาปรับใช้ในหลายประเทศในภาคพื้นทวีปยุโรปนั้น มักจะประสบกับปัญหาเกี่ยวกับกรณีที่รัฐบาลและรัฐสภาเสียงข้างมากมาจากพรรคการเมืองเดียวกันและรัฐบาลได้ใช้อำนาจรัฐจนเกินเลยไปถึงการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วยการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งบางกรณีก็อาจเป็นการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีระยะเวลายาวนาน และมีการบังคับใช้มาตรการที่ไม่เหมาะสม และด้วยเหตุที่สมาชิกวุฒิสภาเสียงข้างมากและรัฐบาลมาจากพรรคการเมืองเดียวกันหรือพรรคการเมืองที่เป็นพันธมิตรกัน จึงส่งผลให้ไม่สามารถตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในกรณีดังกล่าวได้⁵²

อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาในลักษณะดังกล่าวนี้ Bruce Ackerman ได้ชี้ให้เห็นว่า การตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นถือเป็นสิ่งที่สำคัญ แม้ว่าการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินจะถือว่าเป็นสิ่งที่จำเป็น

⁵⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2549, *คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958*, กรุงเทพฯ ฯ : วิญญูชน หน้า 42

⁵¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2554, *การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา*, กรุงเทพฯ ฯ : สถาบันพระปกเกล้า หน้า 282

⁵² Bruce Ackerman, 2004, *The Emergency Constitution*, *The Yale Law Journal* vol. 113: 1029, pp. 1047

เพื่อความมั่นคงของรัฐ และเป็นกรณีที่รัฐสามารถใช้อำนาจเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพ บางประการได้ก็ตาม แต่ Ackerman เองก็เห็นว่า หลังจากเหตุการณ์การก่อการร้าย ในสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 2001 ที่ผ่านมา ได้ส่งผลให้หลายประเทศเริ่มมีการใช้อำนาจ ฝ่ายบริหารไปในทางที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคง ซึ่งถ้าหากมองในมุมของความจำเป็นในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจดังกล่าวของฝ่ายบริหาร และถ้าหากฝ่ายบริหาร ถือเสียงข้างมากในรัฐสภา (ซึ่งโดยธรรมชาติของระบบรัฐสภาก็เป็นเช่นนั้นอยู่แล้ว) ก็จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการสร้างกลไกพิเศษบางอย่างขึ้น เพื่อตรวจสอบการใช้ อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินของฝ่ายบริหารเนื่องจากการใช้อำนาจที่อาจกระทบ ต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้

ด้วยเหตุนี้ Ackerman จึงได้เสนอการใช้เสียงข้างมากแบบขั้นบันได (Supermajoritarian Escalator) ซึ่งในเบื้องต้น กำหนดให้ในกรณีที่การประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินของรัฐบาลสามารถกระทำได้เลยเนื่องจากเป็นกรณีเร่งด่วน แต่จะ ต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจนถึงเงื่อนไขเวลาว่าการใช้อำนาจของรัฐบาลจะสิ้นสุดลงโดย อัตโนมัติเมื่อครบระยะเวลาเท่าใด และถ้าหากจำเป็นจะต้องต่ออายุการประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉิน ก็จำเป็นที่จะต้องไปขอความเห็นชอบจากรัฐสภา และการต่ออายุ แต่ละครั้งก็จำเป็นจะต้องใช้เสียงของสมาชิกรัฐสภามากขึ้นเรื่อย ๆ โดย Ackerman ได้ยกตัวอย่างว่า ในการขอต่ออายุครั้งแรก ให้ต้องใช้เสียงร้อยละ 60 ของจำนวน สมาชิกรัฐสภาทั้งหมด การต่ออายุครั้งที่ 2 จะต้องใช้เสียงร้อยละ 70 และการต่ออายุ ครั้งต่อ ๆ ไป ก็ต้องใช้เสียงร้อยละ 80 เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุล ในมุมที่ป้องกันไม่ให้ฝ่ายบริหารที่ถือเสียงข้างมากในรัฐสภาใช้อำนาจตามอำเภอใจ จนส่งผลให้เกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน⁵³

ทั้งนี้ แม้ว่ารูปแบบดังกล่าวจะพบได้ยากในต่างประเทศและสามารถสรุปผล การบังคับใช้ได้ยาก แต่แนวความคิดในการสร้างระบบ “เสียงข้างมากพิเศษ” เพื่อให้ เสียงข้างน้อยมีความสำคัญในการตัดสินใจในบางเรื่องที่มีความสำคัญนั้น ก็เป็น สิ่งที่พบเห็นได้อย่างทั่วไป โดยอย่างน้อยที่สุด หลายประเทศจะกำหนดให้การให้ ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

⁵³ Ibid

ด้วยมติเสียงข้างมากพิเศษ หรือในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ก็ยังกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องได้รับเสียงข้างมากที่มีเงื่อนไขในการรวมเอาเสียงของพรรคฝ่ายค้านด้วย เป็นต้น

4.2 การกำหนดกลไกพิเศษในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยมีจุดเชื่อมโยงกับรัฐสภา

นอกจากการกำหนดเรื่องเงื่อนไขในการดำรงตำแหน่ง และเงื่อนไขในการใช้เสียงข้างมากพิเศษ ซึ่งเป็นการสร้างกลไกพิเศษที่เกิดขึ้นในรัฐสภาเองแล้ว รัฐธรรมนูญบางประเทศยังกำหนดให้เสียงข้างน้อยในรัฐสภาสามารถนำประเด็นหรือร่างกฎหมายที่รัฐบาลและเสียงข้างมากในรัฐสภาเห็นชอบแต่มีข้อสงสัยว่าอาจจะไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนไปขอให้มีการออกเสียงประชามติได้ โดยอยู่ภายใต้หลักการที่ว่า แม้ว่าพรรคฝ่ายค้านซึ่งเป็นตัวแทนประชาชนแต่เป็นเสียงข้างน้อยในรัฐสภาอาจจะไม่มีความชอบธรรมเพียงพอที่จะล้มล้างมติของพรรคร่วมรัฐบาลซึ่งถือเป็นเสียงข้างมากของรัฐสภาได้ แต่ก็ยังสามารถดำเนินการบางอย่างให้มีการคืนอำนาจให้ประชาชนตัดสินใจได้ถ้าหากเห็นว่ารัฐสภาเสียงข้างมากและรัฐบาลอาจตัดสินใจดำเนินการบางอย่างที่ขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของประชาชน โดยประเทศที่มีการใช้กลไกในลักษณะนี้ ได้แก่ ประเทศเดนมาร์ก และประเทศสโลวีเนีย ดังนี้

- **กรณีการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายของประเทศเดนมาร์กและประเทศอัลเบเนีย : ประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาแบบสภาเดียว**

กลไกลักษณะนี้มักจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญในประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภา และมีลักษณะเป็นสภาเดียวคือ มีสภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงสภาเดียว ได้แก่ ประเทศเดนมาร์ก ประเทศอัลเบเนีย ประเทศฮอนดูรัส ประเทศลักเซมเบิร์ก และประเทศมอนเตเนโกร เนื่องจากประเทศเหล่านี้ไม่มีวุฒิสภาคอยถ่วงดุลหรือกฏหมายอีกชั้น ทำให้พรรคการเมืองที่ถือเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร หรือก็คือพรรคร่วมรัฐบาลมีอำนาจในการออกกฎหมายค่อนข้างมาก ด้วยเหตุนี้ เสียงส่วนน้อยในสภา (ซึ่งมักจะเป็นพรรคฝ่ายค้าน) จึงจำเป็นต้องมีอำนาจตรวจสอบถ่วงดุลเพื่อป้องกันไม่ให้เสียงข้างมากในสภาออกกฎหมายตามอำเภอใจ โดยในที่นี้ จะขอกกล่าวถึงกรณีการบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวในประเทศเดนมาร์กและอัลเบเนีย

รัฐธรรมนูญประเทศเดนมาร์กกำหนดให้เสียงส่วนน้อยในรัฐสภาที่มีอำนาจขอให้มีการลงประชามติได้แต่เฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเท่านั้น กล่าวคือ ในกรณีที่ร่างกฎหมายได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว (Folketing) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามสามารถขอให้มีการนำร่างกฎหมายนั้นไปผ่านการลงประชามติได้โดยจะต้องขอกภายใน 3 วันนับแต่วันที่ร่างกฎหมายนั้นได้รับความเห็นชอบจากสภา และในกรณีที่มีการขอให้นำร่างกฎหมายไปผ่านการลงประชามตินี้ เสียงข้างมากในรัฐสภา (ซึ่งให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎหมายนั้น) สามารถขอลถอนร่างกฎหมายนั้นได้ ภายใน 5 วันนับแต่วันที่ร่างกฎหมายนั้นได้รับความเห็นชอบ เนื่องจากถ้าหากสุดท้ายประชาชนไม่ให้ความเห็นชอบด้วย ก็อาจต้องมีความรับผิดชอบทางการเมืองตามมา อย่างไรก็ตาม ถ้าหากไม่มีการถอนร่างกฎหมายนั้น ถ้าหากผลการลงประชามติปรากฏว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ไม่ให้ความเห็นชอบ ร่างกฎหมายนั้นต้องตกไป⁵⁴

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญประเทศเดนมาร์กยังกำหนดให้กฎหมายบางประเภทเสียงข้างน้อยในรัฐสภาจะขอให้มีการนำไปลงประชามติไม่ได้ ได้แก่ ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน (งบประมาณ หนี้รัฐบาล หรือภาษี ฯลฯ) ร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการเวนคืน ร่างกฎหมายที่ต้องออกเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามสนธิสัญญาที่ลงนามไว้เป็นต้น⁵⁵ เนื่องจากร่างกฎหมายเหล่านี้จะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นใหญ่ ถ้าหากปล่อยให้มีการลงประชามติ เช่น ความจำเป็นต้องขึ้นภาษี ก็คงยากที่จะได้รับความเห็นชอบจากประชาชน

ส่วนรัฐธรรมนูญประเทศอัลเบเนียกำหนดกติกาไว้กว้างกว่ารัฐธรรมนูญประเทศเดนมาร์ก โดยกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่สามารถขอให้นำร่างกฎหมาย หรือประเด็นสำคัญบางประเด็นไปผ่านการลงประชามติได้ และมีข้อจำกัดว่าประเด็นต่อไปนี้จะนำไปผ่านการลงประชามติไม่ได้ นั่นคือ ประเด็นที่จะกระทบต่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของอาณาจักร ประเด็นที่จะมีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประเด็นที่เกี่ยวกับการเงิน ภาษี หนี้สาธารณะ การยกระดับในการประกาศภาวะฉุกเฉิน

⁵⁴ รัฐธรรมนูญประเทศเดนมาร์ก ค.ศ. 1953 มาตรา 42 (1),(3),(4),(5)

⁵⁵ รัฐธรรมนูญประเทศเดนมาร์ก ค.ศ. 1953 มาตรา 42 (2)

ในประเทศ ตลอดจนการประกาศสงครามและยุติสงคราม และการนิรโทษกรรม เป็นต้น นอกจากนี้รัฐธรรมนูญดังกล่าวยังกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยด้วยว่าประเด็นในการขอให้มีการลงประชามติในกรณีใดเป็นกรณีที่ต้องห้ามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้^{56 57}

● **กรณีการออกเสียงประชามติในประเทศสโลวีเนีย และประเทศฝรั่งเศส : ประเทศที่มีสภาคู่**

ในรัฐธรรมนูญประเทศสโลวีเนีย ค.ศ. 1991 ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น รัฐธรรมนูญเคยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม สามารถขอให้มีการลงประชามติในประเด็นใดก็ได้ที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย⁵⁸ โดยไม่มีข้อจำกัดเลยว่าเรื่องใดบ้างที่ห้ามนำไปลงประชามติ ปรากฏว่าการกำหนดกติกาดังกล่าวส่งผลให้กลไกนี้ถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด กล่าวคือ ส่วนใหญ่แล้วพรรคฝ่ายค้านจะเป็นผู้ขอให้มีการลงประชามติในกฎหมายที่เป็นไปเพื่อระงับความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองในสภาด้วยตนเอง ไม่ใช่กฎหมายที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) อย่างแท้จริง⁵⁹ เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใน ค.ศ. 2013 จึงยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าวไป และกำหนดให้ประชาชนไม่น้อยกว่า 40,000 คนเท่านั้น ที่สามารถเข้าชื่อกันขอให้มีการลงประชามติได้ และมีการกำหนดข้อห้ามไว้อย่างชัดเจน⁶⁰

นอกจากนี้ เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ใน ค.ศ. 2008 ก็ได้มีการบัญญัติกลไกดังกล่าวขึ้น แต่เดิมนั้น รัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้ประธานาธิบดีโดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีสามารถนำร่างกฎหมายต่อไปนี้ไปขอให้มีการลงประชามติได้ ได้แก่ ร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับ

⁵⁶ รัฐธรรมนูญประเทศอัลเบเนีย ค.ศ. 1998 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2008 มาตรา 150-152

⁵⁷ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญประเทศอัลเบเนียยังกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คนสามารถขอให้มีการลงประชามติเพื่อยกเลิกกฎหมายได้ (ดูรัฐธรรมนูญ มาตรา 150 (1))

⁵⁸ รัฐธรรมนูญประเทศสโลวีเนีย ค.ศ. 1991 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2006 มาตรา 90

⁵⁹ Ciril Ribicic and Igor Kaucic. (2014). Constitutional Limits of Legislative Referendum : The case of Slovenia. IX World Congress "Constitutional Challenges : Global and Local" : *International Association of Constitutional Law*, p. 3

⁶⁰ Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 47/13 of 31 May 2013.

องค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ หรือร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการเมืองทางเศรษฐกิจ สังคม หรือสิ่งแวดล้อม หรือร่างกฎหมายที่จะมีผลเป็นการอนุมัติให้มีการให้สัตยาบัน แก่สนธิสัญญา ซึ่งจะมีผลต่ออำนาจหน้าที่ของสถาบัน (ทางการเมือง) โดยไม่ขัดต่อ รัฐธรรมนูญ และเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ก็กำหนดให้สมาชิกรัฐสภา ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า สามารถขอให้มีการลงประชามติเกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าวได้ แต่ต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบลงชื่อรับรอง และมีข้อจำกัดเพิ่มเติมว่า ร่างกฎหมายในประเด็นดังกล่าวนั้น จะต้องไม่มีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายซึ่งบังคับใช้ มายังไม่ถึง 1 ปี และถ้าหากประชาชนให้ความเห็นชอบแล้ว ก็ต้องประกาศใช้กฎหมาย นั้น⁶¹

อย่างไรก็ตาม การกำหนดกติกาดังกล่าวไม่ได้เกิดจากความต้องการให้อำนาจแก่ผู้แทนเสียงส่วนน้อยในรัฐสภา หากแต่เกิดจากแนวความคิดที่ว่าต้องการให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อขอให้มีการลงประชามติได้โดยตรงในกรณีที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายดังกล่าว แต่เกรงว่าถ้าหากปล่อยให้ประชาชนเข้าชื่อกันขอให้มีการลงประชามติโดยตรงแล้ว อาจเกิดการขอให้ลงประชามติที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิของ คนส่วนน้อยจนเกิดการพิพาทกัน และแม้จะสามารถสร้างกลไกให้องค์กรตุลาการ สามารถวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประเด็นที่นำมาลงประชามติได้ก็ตาม แต่ก็อาจสร้างบรรยากาศทางการเมืองที่ไม่ดีได้ จึงสร้างกลไกให้เสียงส่วนน้อย ในสภาต้องร่วมมือเริ่มกับประชาชนที่เข้าชื่อด้วย เพื่อเป็นการกรอกก่อนอีกชั้นหนึ่ง⁶² ซึ่งการกำหนดกลไกให้ประชาชนร่วมลงชื่อรับรองด้วยนี้ ผู้เขียนเห็นว่าอาจเป็น การป้องกันไม่ให้เสียงส่วนน้อยใช้กลไกดังกล่าวโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของพรรคคน แต่เพียงอย่างเดียวจนประสบปัญหาเหมือนอย่างกรณีประเทศสโลวีเนีย

กลไกการให้เสียงข้างน้อยของรัฐสภาสามารถขอให้มีการออกเสียงประชามติ ในประเด็นที่เสียงข้างน้อยในรัฐสภาอาจมองว่าการตัดสินใจของพรรคร่วมรัฐบาล เสียงข้างมากอาจจะไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชน และในเมื่อเป็นการ คินอำนาจการตัดสินใจให้ประชาชนแล้วนั้น ก็อาจจะเป็นการตัดสินใจได้ทั้งเรื่องที่เป็น ประเด็นทางการเมือง เช่น กฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาล แม้ว่า

⁶¹ รัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2008 มาตรา 11

⁶² Jean Pierre Camby, Patrick Fraisseix and Jean Gicquel. (2008). *La révision de 2008, une nouvelle constitution ?* Paris : LGDJ, p.2009

ร่างกฎหมายนั้นจะชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ก็ยังมีอีกกลไกหนึ่งที่ว่า เป็นกลไกช่วยถ่วงดุลอำนาจของเสียงข้างมากของพรรคการเมืองในรัฐสภานั้นคือ การกำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่คุ้มครองเสียงข้างน้อยในรัฐสภา และปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน⁶³ โดยรัฐธรรมนูญหลายประเทศที่กำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญและมักกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาเสียงข้างน้อยนำคดีขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ แต่โดยหลักแล้ว การตรวจสอบถ่วงดุลโดยใช้อำนาจตุลาการนั้น มักจะเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีข้อจำกัดคือ ตรวจสอบได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมายหรือความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเท่านั้น กล่าวคือ ฝ่ายตุลาการไม่อาจเข้าไปตรวจสอบได้ว่าการดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหารนั้นดีหรือไม่ดี หรือมีข้อห่วงกังวลอย่างไรซึ่งถือว่าเป็นเรื่องการกระทำทางรัฐบาล (Act of Government) ที่จะต้องถูกตรวจสอบโดยฝ่ายการเมือง⁶⁴

จากการกล่าวถึงกรณีศึกษาทั้งหมดที่กล่าวมา ไม่ว่าจะ เป็นกรณีศึกษาที่เคยปรากฏเป็นการปฏิบัติจริงซึ่งได้บัญญัติในรัฐธรรมนูญ หรือกรณีของข้อเสนอของนักวิชาการต่างประเทศ สามารถสรุปได้ ดังนี้

1) แม้ว่าจะกำหนดกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลที่เพิ่มมากขึ้นจากกระบวนการดั้งเดิมอย่างการตั้งกระทู้ถามหรือการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจก็ตาม การกำหนดกลไกพิเศษเหล่านี้จะไม่เกินเลยไปจนถึงขนาดทำให้เสียงข้างน้อยในรัฐสภาสามารถล้มล้างมติเสียงข้างมากในรัฐสภาซึ่งมักจะเกี่ยวพันกับนโยบายของรัฐบางที่เคยสัญญาไว้กับประชาชนในตอนหาเสียงได้ และการเลือกใช้กลไกพิเศษในการตรวจสอบถ่วงดุล โดยเฉพาะกรณีการใช้มติพิเศษนั้น ก็มักจะเป็นกรณีที่ทำเพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญของประชาธิปไตย

2) การกำหนดให้องค์กรอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบถ่วงดุลนั้นสามารถแบ่งได้เป็น

⁶³ บรรเจิด สิงคนดี, 2559, *ทิศทางรัฐสภาไทย : ศักราชใหม่ในการปฏิรูปประเทศ*, จุลนิติม.ค.- ก.พ. 2559, หน้า 13

⁶⁴ รวินท์ ลีละพัฒนะ และชมพูนุท ตั้งถาวร, 2564, *มุมมองใหม่ต่อการกระทำทางรัฐบาลในประเทศไทย : ศึกษาผ่านประวัติศาสตร์กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า

- ในกรณีที่ใช้อำนาจตุลาการเข้ามาร่วมตรวจสอบถ่วงดุล : การให้เสียงส่วนน้อยของรัฐสภาสามารถนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาขององค์กรตุลาการได้นั้น มักจะเป็นกรณีที่จำกัดการตรวจสอบให้ตรวจสอบเฉพาะความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือความชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่อาจตรวจสอบเลยไปถึงเรื่องการทางการเมืองซึ่งถือเป็นอำนาจของรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองโดยแท้ได้
- ในกรณีที่กำหนดให้เสียงข้างน้อยในรัฐสภาสามารถขอให้มีการออกเสียงประชามติได้นั้น แม้ว่าเจตนารมณ์ของประชาชนจะถือเป็นสิ่งสูงสุด แต่ก็ไม่ใช่จะทำให้ประชาชนสามารถออกเสียงประชามติในสิ่งที่เป็นประชามติแบบตัดสิน (หรือก็คือ ต้องมีการปฏิบัติตามผลการออกเสียงประชามติ) ได้ในทุกเรื่องทุกกรณี เพราะบางเรื่องก็ต้องกำหนดเป็นการจำกัดไม่ให้มีการออกเสียงประชามติได้ โดยเฉพาะเรื่องที่เป็นแก่นรัฐธรรมนูญ เช่น ระบอบการปกครอง หรือรูปของรัฐ และการกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาเสียงข้างน้อยขอให้มีการออกเสียงประชามติได้เช่นนี้ ก็จะต้องสร้างกลไกบางประการเพื่อให้เรื่องที่มีการขอให้มีการออกเสียงประชามตินั้น จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง





บทที่

5

ข้อสังเกต
และข้อเสนอแนะ



5.1 ข้อสังเกต

จะเห็นได้ว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภานั้น เมื่อได้ชื่อว่า เป็น “การปกครองในระบอบประชาธิปไตย” แล้ว ก็จะต้องถือว่าเสียงของประชาชน นั้นสำคัญที่สุด และในระบบรัฐสภา การกำหนดให้ประชาชนเลือกสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรโดยตรง และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกฝ่ายบริหารนั้น ก็เป็นไป เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีจุดยึดโยงกับประชาชน และข้อดีอีกข้อของระบบรัฐสภา คือ การได้มาซึ่งประมุขของฝ่ายบริหารนั้นมักจะสะท้อนเสียงของประชาชนและเจตจำนง ร่วมกันของปวงชนว่าต้องการให้ฝ่ายบริหารบริหารประเทศหรือดำเนินนโยบายแบบใด แต่ในบางประเทศ เมื่อนำระบบดังกล่าวมาใช้กลับเกิดกรณีที่เรียกว่า “เผด็จการ รัฐสภา” นั่นคือ รัฐบาลสามารถควบคุมรัฐสภาได้ และทำให้เกิดการดำเนินนโยบาย ตลอดจนการตรากฎหมายที่ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือล่วงละเมิด สิทธิมนุษยชน จนอาจนำไปสู่การไม่ไว้วางใจต่อนักการเมืองและสถาบันทางการเมือง

นอกจากนี้ หลายประเทศก็ได้เกิดการสร้างกลไกพิเศษเพื่อให้เกิดการตรวจสอบฝ่ายบริหาร แต่การสร้างกลไกในต่างประเทศนั้นมีข้อน่าสังเกตที่สำคัญ คือ

1. ไม่มีประเทศใดสร้างกลไกในลักษณะไปถึงที่ทำให้ฝ่ายบริหารต้องถูกตรวจสอบจนไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างปกติ และไม่มีประเทศใดที่สร้างกลไกให้ตัวของพรรคฝ่ายค้านโดยตัวเองซึ่งเป็นเสียงข้างน้อยในรัฐสภาสามารถล้มนโยบายฝ่ายบริหารหรือทำให้ฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่งได้เนื่องจากถือเป็นการผิดธรรมชาติของการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่ต้องเคารพเสียงของประชาชนที่เลือกตั้งมา

2. การสร้างกลไกพิเศษของต่างประเทศจะมีลักษณะจำกัดการตรวจสอบอยู่ที่กิจการที่อาจไปล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ เช่น การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

อย่างไรก็ตาม ถ้าหากพิจารณากลไกที่กำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าได้มีการกำหนดกลไกหลายประการเพื่อควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายบริหารอย่างมากมาย ไม่ว่าจะเป็นการสร้างกลไกในองค์กรอิสระเพื่อตรวจสอบกรณีที่ฝ่ายการเมืองอาจดำเนินการด้วยความทุจริต หรือควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่มีความชอบธรรมในการควบคุมการกระทำทางรัฐบาลที่มีลักษณะเป็นการกระทำทางการเมืองและจำเป็นต้องอาศัยการตรวจสอบโดยฝ่ายการเมือง

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ผู้เขียนมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาในประเทศไทย ดังนี้

1) ประเด็นเกี่ยวกับการให้รัฐมนตรีสามารถดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเวลาเดียวกันได้

ผู้เขียนเห็นด้วยกับนักวิชาการหลายท่านที่ได้กล่าวมาข้างต้นว่า ควรจะกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีจะต้องพ้นจากตำแหน่ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลได้อย่างเต็มที่ เนื่องจาก การให้คนหนึ่งคนดำรงตำแหน่งได้สองตำแหน่งในคราวเดียวกัน และยังเป็นตำแหน่ง ที่จะต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ก็จะทำให้เกิดคำถามว่าจะ สามารถตรวจสอบถ่วงดุลในความเป็นจริงได้หรือไม่

ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 101 โดยเพิ่มเป็นมาตรา 101 (7/1) ให้มีข้อความว่า “ได้รับแต่งตั้งเป็น นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี” ซึ่งเป็นข้อความเดียวกับที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 118 (7)

2) ประเด็นเกี่ยวกับอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ

อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการในรัฐสภา ถือว่า เป็นกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีความสำคัญเพราะทำให้ผู้ที่ถูกเรียกจะต้องเปิดเผย ข้อเท็จจริงที่เป็นที่สงสัยให้ประชาชนรับทราบ แต่ในเมื่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 17/2563 มีผลให้อำนาจในการออกคำสั่งเรียก และการกำหนดโทษทางอาญาของ ผู้ที่ฝ่าฝืนนั้นต้องถูกยกเลิกไป ก็เท่ากับว่าทำให้คณะกรรมการนั้นไม่มีอำนาจ ดังกล่าว ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้คณะกรรมการสามารถมีอำนาจในการตรวจสอบและมีอำนาจในการออก คำสั่งเรียกเพื่อประโยชน์ในการแสวงหาข้อเท็จจริงดังเดิม

ในส่วนนี้ ผู้เขียนจึงขอเสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 129 วรรคสี่ โดยเพิ่มข้อความว่า “...และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งเป็นข้อความเดียวกับที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 วรรคสอง และจะทำให้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 129 วรรคสี่ มีข้อความว่า

“คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือ เรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่อง ที่พิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าว มีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่การเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับแก่ผู้พิพากษา

หรือตุลาการที่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษา
อรรถคดี หรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับแก่ผู้ดำรง
ตำแหน่งในองค์กรอิสระในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจโดยตรง
ในแต่ละองค์กรตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี”

3) ประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดเรื่องการให้สมาชิกรัฐสภาเสียงข้างน้อย
สามารถขอให้มีการออกเสียงประชามติได้

แม้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2564 ได้กำหนด
ให้รัฐสภาสามารถขอให้มีการออกเสียงประชามติได้ถ้าหากเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีเหตุ
สมควรให้ออกเสียงประชามติได้ และประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี
เพื่อให้มีการออกเสียงประชามติได้ก็ตาม แต่ก็ไม่มีกรออกกฎหมายลายละเอียดใดที่
แสดงให้เห็นว่าการใช้กลไกดังกล่าวนั้น เสียงข้างน้อยก็สามารถใช้ได้ อย่างไรก็ตาม
แม้ว่าเคยมีงานเขียนของนายทศพล เชี่ยวชาญประพันธ์ และนางสาวทิพย์ศรีน
ภักธรณกุล เคยกล่าวไว้ในบทความเรื่อง “Empowering Direct Democracy through a
Referendum to Counter-Balance : the Majority in the House of
Representatives of Thailand” โดยเสนอให้ผู้แทนเสียงส่วนน้อยสามารถขอให้มี
การลงประชามติได้ โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบ สามารถ
ขอให้มีการลงประชามติได้ โดยมีข้อจำกัดคือ ห้ามเกิน 2 ประเด็นในหนึ่งสมัยของ
รัฐสภา⁶⁵ ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับหลักการที่ได้มีการเสนอ แต่ผู้เขียนยังตั้งข้อสังเกต
ในเรื่องความเหมาะสมของข้อจำกัดที่กำหนดเป็นจำนวนครั้งในหนึ่งสมัยรัฐสภา
เนื่องจาก ถ้าหากในสภาสมัยนั้นออกกฎหมายที่กระทบต่อประชาชนในเรื่องสำคัญ
ค่อนข้างมาก หรือดำเนินการอะไรที่เป็นที่น่าสงสัยว่าจะขัดต่อเจตนารมณ์ของ
ประชาชนค่อนข้างมากแล้ว การจำกัดจำนวนครั้งก็อาจทำให้ไม่ตรงกับจุดประสงค์เดิม
ของการสร้างกลไกดังกล่าว คือ ต้องการให้มีการลงประชามติเพื่อปกป้องผลประโยชน์
ของประชาชน

⁶⁵ Thosaphon Chieocharnpraphan and Thipsarin Phaktanakul. *Empowering Direct Democracy through a Referendum to Counter-Balance the Majority in the House of Representatives of Thailand*. Retrieved September 1, 2014, from http://www.thaiworld.org/enn/thailand_monitor/answera.php?question_id=1332.

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผู้เขียนจะเห็นด้วยกับการนำกลไกดังกล่าวมาปรับใช้ในประเทศไทย แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญของประเทศไทยที่ผ่านมา มักจะกำหนดให้ประเทศไทยใช้รูปแบบรัฐสภาเป็นแบบสภาคู่ คือ มีทั้งสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ถ้าหากรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ ไปจะยังคงรูปแบบของรัฐสภาเป็นแบบสภาคู่อยู่ การให้สมาชิกรัฐสภาเสียงส่วนน้อยขอให้มีการลงประชามติได้ก็ยังคงต้องสร้างข้อจำกัดทั้งในด้านกติกาการริเริ่มให้มีการลงประชามติ และประเด็นที่จะขอประชามติ กล่าวคือ ในส่วนของการริเริ่มให้มีการลงประชามตินั้น เพื่อให้ประเด็นที่สมาชิกรัฐสภาเสียงส่วนน้อยจะขอลงประชามติเป็นประเด็นที่มีความสำคัญต่อประชาชนอย่างแท้จริง ก็ควรกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องลงชื่อรับรองด้วยเพื่อป้องกันการนำกลไกดังกล่าวไปใช้เพื่อประโยชน์ของพรรคแต่เพียงอย่างเดียว ส่วนด้านประเด็นการขอให้มีการลงประชามตินั้น ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดให้ผู้แทนเสียงส่วนน้อยขอให้มีการลงประชามติควรจะเป็นกรณีที่มีการขอยกเลิกกฎหมาย หรือการให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากเสียงข้างมากในรัฐสภาแล้ว แต่เป็นที่สงสัยว่า อาจขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชน โดยต้องสร้างข้อจำกัดที่ชัดเจน เช่น กฎหมายหรือร่างกฎหมายใดที่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะจริง ๆ ก็อาจต้องกำหนดห้ามไม่ให้ขอให้มีการลงประชามติแบบมีผลผูกพัน เช่น กฎหมายที่เกี่ยวกับการเงิน กฎหมายเรื่องการเงิน (แต่อาจขอประชามติแบบไม่มีผลผูกพัน (ประชามติวิจารณ์) ได้ หรืออาจใช้กลไกอื่นในการตรวจสอบแทน) เป็นต้น

ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 166 สมาชิกรัฐสภาเสียงข้างน้อย โดยมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งรับรอง โดยให้เป็นจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกรัฐสภา ไม่น้อยกว่า 1/10 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกรัฐสภา ทั้งหมดที่มีอยู่แล้วแต่กรณี และให้จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่รับรองต้องไม่น้อยกว่า 10,000 คน ซึ่งเป็นจำนวนเดียวกับที่กำหนดให้สามารถเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้ สามารถขอให้มีการออกเสียงประชามติได้ และจะทำให้มาตรา 166 มีข้อความว่า

“ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกรัฐสภา ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกสภา

ผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกรัฐสภา ทั้งหมดที่มีอยู่แล้วแต่กรณี โดยมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงชื่อรับรองไม่น้อยกว่า 10,000 คน จะขอให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องใดอันมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคลใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ทั้งนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว จะทำให้ต้องแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2564 มาตรา 9 (4) ให้มีข้อความว่า

“(4) การออกเสียงในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกรัฐสภา ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกรัฐสภา ทั้งหมดที่มีอยู่แล้วแต่กรณี เห็นว่าเป็นเรื่องที่มีเหตุสมควรให้มีการออกเสียงประชามติ โดยมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงชื่อรับรอง ไม่น้อยกว่า 10,000 คน”

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

iLaw, สรุปรัฐธรรมนูญ 2560 : ให้เอกสิทธิ์ผู้เห่า ลดบทบาทพรรคคุม ส.ส., สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2565 จาก <https://ilaw.or.th/node/5536?fbclid=IwAR24IBVy2TKAFmNvntSDpzeofdPEQI5JkHuMmmmboduAE5KZO0oOzzcI7V0>

Workpoint Today, ย้อนอดีต ชวน-บรรหาร ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจแล้วอยู่ไม่ได้จับด้วยยุบสภา, สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2564 จาก <https://workpointtoday.com/mp-14/>

กิตตพงศ์ กมลธรรมวงศ์, 2554. *รวมบทความวิชาการกฎหมายรัฐธรรมนูญ ของศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์*, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2543, *เอกสารวิชาการของสถาบันพระปกเกล้า ชุด รู้เขารู้เรา : ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส*, กรุงเทพฯ : สยามศิลป์การพิมพ์

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2540, *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*, กรุงเทพฯ : สื่อปัญญา

ชาติชาย ณ เชียงใหม่. 2563. *การจัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560*. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า

ตระกูล มีชัย และชมพูนุท ตั้งถาวร, 2565, *การศึกษาอนาคตและฉกัทัศน์การเมืองไทยเพื่อสร้างประชาธิปไตยที่ยั่งยืนในมิติของสถาบันการเมือง รัฐสภาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา*, กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า

นันทวัฒน์ บรรมานันท์ และคณะ, 2554, *การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา*, กรุงเทพฯ ฯ : สถาบันพระปกเกล้า

นันทวัฒน์ บรรมานันท์, 2549, *คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958*, กรุงเทพฯ ฯ : วิญญูชน

บรรเจ็ด สิงคนenti, 2559, *ทิศทางรัฐสภาไทย : ศักยภาพใหม่ในการปฏิรูปประเทศ*, จุลินิติ ม.ค.- ก.พ. 2559

ประชาไท. นพดล ปัทมะ : คำต่อคำกรณีปราสาทพระวิหารและการลาออก. สืบค้นเมื่อ
วันที่ 3 ตุลาคม 2564 จาก <https://prachatai.com/journal/2008/07/17330>

ประชาไท. ผลลงมติ “ซวรัตน์-โสภณ” รมต. จากภูมิใจไทย เจอ ส.ส. พรรคร่วมโหวต
สวนไม่ไว้วางใจ. สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2564 จาก <https://prachatai.com/journal/2010/06/29860>

พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, 2565, ปัญหาการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ
ในการแสวงหาข้อเท็จจริง ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560 : ศึกษาเปรียบเทียบการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ
ในประเทศสหรัฐอเมริกา

มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและ
เสถียรภาพของรัฐบาล, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2565 จาก [https://www.kpi-lib.com/multim/research/11/b4341\(7\).pdf](https://www.kpi-lib.com/multim/research/11/b4341(7).pdf)

รวินท์ ลีละพัฒนะ และชมพูนุท ตั้งถาวร, 2564, มุมมองใหม่ต่อการกระทำทางรัฐบาล
ในประเทศไทย : ศึกษาผ่านประวัติศาสตร์กฎหมายรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ :
สถาบันพระปกเกล้า

วิชณู เครื่องงาม, 2523, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ
สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547, หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2540

หยุด แสงอุทัย, 2515, คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารภาษาต่างประเทศ

A. Tomskin, 2003, *Public Law*, Oxford : Clarendon Press

Bruce Ackerman, 2004, The Emergency Constitution, *The Yale Law Journal*
vol. 113: 1029

Goguel, François. “Political Instability in France.” *Foreign Affairs*, vol. 33, no. 1,
1954, pp. 111–22. JSTOR, <https://doi.org/10.2307/20031079>. Accessed
10 oct. 2022

Jean Pierre Camby, Patrick Fraisseix and Jean Gicquel. (2008). *La révision de 2008, une nouvelle constitution ?* Paris : LGDJ

Karl Loewenstein, The balance between legislative and executive power : A study in comparative constitutional law, *The university of Chicago Law Review*

Roger Masterman, 2011 *The Separation of Power in Contemporary Constitution : Judicial Competence and Independence in the United Kingdom*, UK : Cambridge University Press

Thosaphon Chieocharnpraphan and Thipsarin Phaktanakul. *Empowering Direct Democracy through a Referendum to Counter-Balance the Majority in the House of Representatives of Thailand*. Retrieved September 1, 2014, from http://www.thaiworld.org/enn/thailand_monitor/answer.php?question_id=1332



สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ 02-141-9600 โทรสาร 02-143-8181
www.kpi.ac.th



การตรวจสอบตัวงูคุดระหว่าง
ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารภายใต้ระบบรัฐสภา

ISBN: 978-616-476-342-5