

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1 ความเป็นมาและความสำคัญ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน จึงเป็นการปกครองที่ให้ความสำคัญกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งในปัจจุบันประเทศส่วนใหญ่ที่ปกครองโดยระบอบนี้ ประชาชนจะใช้อำนาจอธิปไตยผ่านผู้แทน ประชาชนไม่อาจบริหารประเทศได้โดยตรง ประชาชนจะเป็นผู้เลือกบุคคลจำนวนหนึ่งโดยหลักเสียงข้างมากเป็นผู้แทนตนในการบริหารประเทศ เรียกว่าเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยทางผู้แทน การปกครองระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบันจึงใช้หลักการปกครองโดยเสียงข้างมากเพราะประชาชนทุกคนไม่อาจใช้อำนาจอธิปไตยได้โดยตรง

หลักการปกครองโดยเสียงข้างมากเป็นการปกครองโดยคำนึงถึงคนส่วนใหญ่ เนื่องจากไม่อาจดำเนินนโยบายให้เป็นที่พอใจตามความต้องการของประชาชนทุกคนได้ แต่ถ้าฝ่ายปกครองข้าง หลักเสียงข้างมากเป็นความชอบธรรมในการดำเนินนโยบายบริหารประเทศตามความต้องการของตน หรือเอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายตนและไม่รับฟังความคิดเห็นของฝ่ายเสียงข้างน้อย อาจเรียกว่าได้ว่าเป็นเผด็จการเสียงข้างมาก และไม่ถือว่าเป็นการปกครองโดยหลักประชาธิปไตย ดังนั้น หลักประชาธิปไตยที่สำคัญคือการปกครองโดยเสียงข้างมากที่ต้องเคารพฝ่ายเสียงข้างน้อยให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยได้มีสิทธิและบทบาทในการใช้อำนาจอธิปไตยด้วย ฝ่ายเสียงข้างมากต้องยอมรับ และรับฟังความคิดเห็นของฝ่ายเสียงข้างน้อยด้วย จึงจะถือว่าประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยแท้จริง

นอกจากนี้ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบันส่วนใหญ่ใช้ระบบผู้แทน ผู้แทนราษฎรจึงมีบทบาทสำคัญในทางการเมืองเป็นอย่างยิ่ง เพราะถือเป็นตัวแทนของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตย ผู้แทนของประชาชนจึงต้องทำหน้าที่แทนปวงชนทุกคน ผู้แทนต้องมีจริยธรรม มีอิสระในความคิดและการตัดสินใจไม่ตกอยู่ในอาณัติหรือการถูกบังคับจากผู้ใดหรือสิ่งใดโดยเฉพาะมติพรรค มิฉะนั้นผู้แทนจะทำงานในฐานะตัวแทนพรรคเท่านั้น

เมื่อผู้แทนมีอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของสิ่งใด การปกครองโดยใช้หลักเสียงข้างมากที่เคารพฝ่ายเสียงข้างน้อยย่อมมีประสิทธิภาพเพราะฝ่ายเสียงข้างน้อยที่เป็นผู้แทนจะทำงาน

แทนประชาชนที่เป็นฝ่ายเสียงข้างน้อยอย่างเต็มที่เพื่อตรวจสอบการทำงาน วิพากษ์วิจารณ์ ทบทวน การทำงานของฝ่ายเสียงข้างมาก และในระบบรัฐสภา ผู้แทนที่เป็นสมาชิกรัฐสภาฝ่ายเสียงข้างน้อยจะตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ

ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งใช้หลักเสียงข้างมากที่เคารพฝ่ายเสียงข้างน้อย ส่วนใหญ่ปกครองโดยใช้ระบบรัฐสภาควบคู่กันไป เนื่องจากระบบรัฐสภาเป็นระบบการปกครองที่ต้องตรวจสอบและถ่วงดุลกันระหว่างรัฐสภาและรัฐบาล (Checks & Balances) จึงพยายามให้เกิดดุลยภาพระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลให้มากที่สุด รัฐบาลเป็นเสียงส่วนใหญ่หรือเสียงข้างมาก ส่วนสมาชิกรัฐสภาในส่วนของเสียงข้างน้อยจึงมีหน้าที่ที่สำคัญในการตรวจสอบและถ่วงดุลการบริหารงานของรัฐบาลนั่นเอง และเครื่องมือที่สำคัญในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหาร ได้แก่ การอภิปรายไม่ไว้วางใจ การตั้งกระทู้ถาม และการถอดถอน

ระบบการปกครองรูปแบบรัฐสภาจึงสอดคล้องกับการปกครองโดยใช้เสียงข้างมากที่เคารพฝ่ายเสียงข้างน้อยเพราะถ้าไม่ยอมรับ หรือรับฟังฝ่ายเสียงข้างน้อย ย่อมไม่เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารหรือฝ่ายเสียงข้างมาก เมื่อไม่เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลย่อมเกิดเผด็จการรัฐสภา

ประเทศไทยใช้หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยและใช้ระบบรัฐสภาในการบริหารประเทศ ในปัจจุบันนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ประเทศไทยใช้รัฐธรรมนูญมาแล้ว 18 ฉบับ ประเทศไทยปกครองระบอบประชาธิปไตยแต่มีการสลับสับเปลี่ยนอำนาจระหว่างเผด็จการกับประชาธิปไตยเสมอ มีรัฐประหาร 11 ครั้ง ทหารเป็นฝ่ายบริหารและเป็นนายกรัฐมนตรี 21 ปีครึ่ง มีการเรียกร้องประชาธิปไตยโดยประชาชนครั้งใหญ่ 3 ครั้ง ได้แก่ เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 และเหตุการณ์ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ก่อนที่จะมีความพยายามแก้ปัญหาการเมืองของไทยโดยการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สำคัญ เพราะเป็นฉบับปฏิรูปการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน เรียกว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญมาจากตัวแทนของประชาชนจังหวัดละ 1 คน รวมทั้งหมด 76 คน มาจากการเสนอบัญชีรายชื่อโดยสถาบันการศึกษาอีก 23 คน รวมทั้งสิ้น 99 คน ร่างรัฐธรรมนูญโดยมีเจตนารมณ์ที่สำคัญคือ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยได้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชน

เป็นสำคัญ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีหลักการตรวจสอบทางการเมืองที่สำคัญเพิ่มจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยมีสิทธิอภิปรายนายกรัฐมนตรีได้โดยเฉพาะและสิทธิในการยื่นคำร้องขอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ฯลฯ

แต่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพจึงสร้างความเข้มแข็งให้สถาบันทางการเมืองโดยเฉพาะตำแหน่งนายกรัฐมนตรีให้มีความมั่นคงไม่ถูกตรวจสอบได้ง่าย<sup>1</sup> หลังจากใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้ประมาณ 9 ปี เกิดปัญหาที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยคือการไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของนายกรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารได้

เมื่อไม่สามารถตรวจสอบฝ่ายบริหารซึ่งเป็นฝ่ายเสียงข้างมากจึงไม่สอดคล้องกับการปกครองโดยใช้หลักเสียงข้างมากที่ต้องเคารพฝ่ายเสียงข้างน้อยเพราะฝ่ายเสียงข้างน้อยไม่มีสิทธิและบทบาทในการใช้อำนาจอธิปไตย และไม่สอดคล้องกับรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภาที่รัฐสภาไม่อาจตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้ นำไปสู่ปัญหาเผด็จการเสียงข้างมากหรือเผด็จการรัฐสภา ซึ่งขณะนั้นมีความพยายามที่จะหาช่องทางตามกฎหมายที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 เพื่อจะแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่ก็ยังไม่สามารถหาช่องทางตามกฎหมายได้

ก่อนการยึดอำนาจการปกครอง เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 มีปัญหาทางการเมืองเกิดขึ้นในสังคมไทยมากมาย โดยเฉพาะปัญหาของระบบรัฐสภาที่ฝ่ายบริหารครอบงำรัฐสภา เนื่องจากฝ่ายบริหารครองเสียงข้างมากในสภา จนรัฐสภาไม่สามารถตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหารได้ และการขาดความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี การแตกแยกทางความคิดของคนในสังคมเดียวกันโดยแบ่งเป็นสองขั้วทางการเมืองอย่างชัดเจน กลุ่มหนึ่งสนับสนุนนายกรัฐมนตรี แต่อีกกลุ่มหนึ่งต่อต้าน ไปถึงการชุมนุมประท้วง และท้ายที่สุดทหารจึงทำการยึดอำนาจการปกครองและประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 เพื่อแก้ปัญหากจากการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 โดยมีเจตนารมณ์ที่สำคัญคือ การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม การกำหนดกลไกสถาบันทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ให้มีดุลยภาพและ

---

<sup>1</sup> รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภาครั้งที่ 2 (สมัยสามัญครั้งที่ 2) วันพฤหัสบดีที่ 4 กันยายน พ.ศ.2540 หน้า 21-22

ประสิทธิภาพตามวิถีทางการปกครองแบบรัฐสภา รวมทั้งให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริต เทียบธรรม

เมื่อเจตนารมณ์ที่สำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 คือการตรวจสอบอำนาจรัฐ การกำหนดกลไกสถาบันทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ให้มีดุลยภาพ และประสิทธิภาพตามวิถีทางการปกครองแบบรัฐสภา<sup>2</sup> จึงเป็นการให้ความสำคัญกับการปกครองโดยหลักเสียงข้างมากที่เคารพฝ่ายเสียงข้างน้อย และการปกครองในรูปแบบรัฐสภา เพราะต้องการให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายเสียงข้างมากซึ่งก็คือฝ่ายบริหารกับฝ่ายเสียงข้างน้อยที่เป็น ผู้แทนในรัฐสภานั้นเอง

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้เปลี่ยนแปลงหลักการตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540หลายประการและกำหนดหลักการใหม่ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาก่อนการยึดอำนาจการปกครองด้วย โดยเฉพาะมีการให้สิทธิและเพิ่มบทบาทให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยทำการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเพียงไม่นาน กลับมีกระแสการเรียกร้องให้แก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวอีก เนื่องจากอ้างว่าการให้การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารมากเกินไปอาจทำให้ฝ่ายบริหารมีความอ่อนแอ และไม่มีเสถียรภาพได้

ดังนั้นการปกครองโดยใช้หลักเสียงข้างมากที่ต้องเคารพฝ่ายเสียงข้างน้อยจึงต้องมีความเหมาะสมระหว่างการทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพและการให้บทบาทในการตรวจสอบการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อย เพราะการให้สิทธิและบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยมากเกินไปจะทำให้ฝ่ายบริหารไม่มีเสถียรภาพ การทำงานของฝ่ายบริหารจะไม่ราบรื่นมีการหยุดชะงักจากการถูกตรวจสอบโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยตลอดเวลาซึ่งบางครั้งอาจเป็นเรื่องที่ไม่มีสาระและเป็นเพียงการดัดมั่งฝักฝ่ายบริหารเพื่อให้เห็นเข้าไปเป็นฝ่ายบริหารบ้างเท่านั้น แต่ถ้าให้สิทธิและบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยน้อยเกินไปก็อาจทำให้เกิดเผด็จการเสียงข้างมากและไม่เป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยที่แท้จริงได้

<sup>2</sup> คำปรารภรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

## 2.วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความสำคัญของบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในระบบรัฐสภาของประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาความเป็นมาเกี่ยวกับบทบาท อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในรัฐธรรมนูญไทย ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน เพื่อวิเคราะห์เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับในการให้สิทธิและบทบาทเปรียบเทียบกับข้อดีข้อเสียกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยของต่างประเทศ และของประเทศไทยและวิเคราะห์ว่าแต่ละประเทศให้บทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยเป็นอย่างไร มากน้อยเพียงใด โดยเปรียบเทียบกับประเทศไทยเพื่อหาข้อดีข้อด้อย
4. เพื่อศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในรัฐธรรมนูญไทย โดยศึกษาในทางปฏิบัติถึงสิทธิในการตรวจสอบทางการเมือง บทบาทของฝ่ายเสียงข้างน้อยว่ามีโอกาสได้ทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ เพียงใด สาเหตุของปัญหาและการแก้ไข
5. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ สภาพปัญหาของการใช้สิทธิของฝ่ายเสียงข้างน้อย ทั้งที่ปรากฏในตัวรัฐธรรมนูญนั่นเอง หรือปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นจากการนำกฎหมายดังกล่าวไปใช้รวมทั้งการให้สิทธิฝ่ายเสียงข้างน้อยดังกล่าวมีสภาพบังคับตามรัฐธรรมนูญหรือไม่
6. เสนอแนวทางการแก้ปัญหา บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในรัฐสภา เพื่อให้บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในการทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

## 3. ขอบเขตของการศึกษา

วิเคราะห์ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายเสียงข้างมากสิทธิและบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อย ตลอดจนความสำคัญ ความเป็นมา ประสิทธิภาพ สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และแนวทางแก้ปัญหา โดยเปรียบเทียบกับสิทธิและบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในต่างประเทศ และเปรียบเทียบ

กับรัฐธรรมนูญไทยในอดีตทั้งหมด กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ประกอบกับ นำปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันมาพิจารณาประกอบ

#### 4. วิธีการดำเนินการศึกษา

ศึกษาจากหลักกฎหมายมหาชน หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย และหลักประชาธิปไตย หลักการแบ่งแยกและถ่วงดุลอำนาจ แนวคิดทฤษฎีในทางรัฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครอง หลักการบริหารนโยบายโดยทางรัฐสภา หลักการตรวจสอบอำนาจรัฐ ศึกษาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วัตถุประสงค์กฎหมายตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงฉบับปัจจุบัน ศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิและบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยกับประเทศไทย ศึกษาเกี่ยวกับประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของประเทศไทย รวมทั้งศึกษาวิเคราะห์จากการข่าว สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ข้อมูลในเว็บไซต์ การแสดงความคิดเห็นของนักวิชาการต่างๆ จากกการสัมมนา การประชุม เพื่อนำมาวิเคราะห์และสรุปความคิดเห็น

#### 5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบความเป็นมา ความสำคัญ สิทธิและบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในระบบรัฐสภา
2. ทำให้ทราบจุดดีจุดด้อยของรัฐธรรมนูญของประเทศไทยแต่ละฉบับ เพื่อทราบที่มา และหาทางแก้ปัญหาที่จะเกิดขึ้น
3. ทำให้ทราบว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยของต่างประเทศ ในระบบกฎหมายของประเทศนั้นๆ ให้การคุ้มครองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยบ้างหรือไม่ มากเพียงใด ปัญหาที่เกิดขึ้นมีบ้างหรือไม่ ลักษณะเป็นเช่นไร เพื่อนำมาวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย และหาทางแก้ปัญหา
4. เพื่อให้ทราบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อย จากการใช้รัฐธรรมนูญมีประสิทธิภาพเพียงใด สาเหตุมาจากอะไร ไม่ว่าจะเป็นหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ วัตถุประสงค์กฎหมายในรัฐธรรมนูญที่ไม่ก่อให้เกิดผลในการปฏิบัติ หรือทาง

ปฏิบัติที่ไม่สามารถทำได้เลย หรือการใช้การตีความไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรือเกิดจากจรรยาบรรณของผู้ใช้กฎหมาย

5. เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย อำนาจหน้าที่ ตลอดจนบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความเหมาะสมและทันสมัยกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เพื่อพัฒนาบทบาทของการตรวจสอบการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายเสียงข้างน้อยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งนำมาใช้เป็นประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าและอ้างอิงได้