

บทที่ 3

บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในรัฐสภาที่ปรากฏในต่างประเทศ

เมื่อได้ศึกษาทฤษฎี แนวคิดที่มีความเกี่ยวข้องกับบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยซึ่งเป็นหลักการทั่วไปที่ใช้ในการปกครองของประเทศที่ใช้ระบอบประชาธิปไตย การศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยที่ปรากฏในต่างประเทศจึงเป็นสิ่งจำเป็นประการต่อมา เพื่อเปรียบเทียบกับบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในประเทศไทย ซึ่งในที่นี่จะขอจัดเป็นกลุ่มประเทศที่ปกครองในระบบรัฐสภา และกลุ่มประเทศที่ปกครองในระบบประธานาธิบดีและกึ่งประธานาธิบดี

3.1 ประเทศที่ปกครองในระบบรัฐสภา

ระบบรัฐสภาเป็นระบบที่แพร่หลายที่สุดในการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีประมุขของประเทศเป็นพระมหากษัตริย์หรือถ้าประเทศใดไม่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขก็จะเลือกตั้งประธานาธิบดีเป็นประมุขซึ่งประมุขเป็นบุคคลคนเดียวกับหัวหน้ารัฐบาล โดยประมุขของประเทศไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง สภาจากการเลือกตั้งของประชาชนและรัฐบาลมาจากความไว้วางใจของสภาและเป็นระบบการปกครองที่ไม่ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด สภาจึงมีอำนาจควบคุมการทำงานของรัฐบาลและรัฐบาลเสนอให้ประมุขของรัฐยุบสภาได้

การศึกษารoles บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในประเทศที่ปกครองในระบบรัฐสภานี้ กรณีศึกษา ได้แก่ ประเทศเยอรมัน ประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่น

3.1.1 ประเทศเยอรมัน

ประเทศเยอรมันเป็นประเทศที่ปกครองในระบบรัฐสภาที่ให้การรับรองบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยไว้ในรัฐธรรมนูญหรือที่เรียกว่ากฎหมายพื้นฐาน และข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ ซึ่งในที่นี่จะขอศึกษา การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจ การตั้งกระทู้ถาม การเข้าชื่อเสนอญัตติขอจัดตั้งคณะกรรมการการ การถอดถอนประธานาธิบดี และการตรวจสอบกฎหมายหลังประกาศใช้

1 การอภิปรายไม่ไว้วางใจ

เนื่องจากประเทศเยอรมัน มีระบบการปกครองแบบรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์เป็นองค์กรที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงมาจากประชาชน และถือเป็นองค์กรสูงสุดในระดับสหพันธ์องค์กรหนึ่ง แต่องค์กรนี้มีได้มีสถานะที่มีอำนาจสมบูรณ์โดยมีอำนาจเท่าที่กฎหมายพื้นฐานบัญญัติไว้ ถ้ากระทำนอกเหนืออำนาจที่กำหนดจะเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ สถานะการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ได้รับความชอบธรรมพิเศษจากการเลือกตั้ง ทำให้มีน้ำหนักในด้านการปฏิบัติงาน แต่สมาชิกก็ไม่อาจกำหนดแนวทางการเมืองได้โดยตนเอง¹ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสิทธิยื่นญัตติไม่ไว้วางใจ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) เท่านั้นที่มีสิทธิยื่นญัตติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ เรียกว่า “ความไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์” เนื่องจากมีอำนาจในการเลือกนายกรัฐมนตรี³ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Bundesrat) ไม่อาจยื่นญัตตินี้ได้ การที่กฎหมายพื้นฐานกำหนดให้ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ได้เท่านั้นเพราะกฎหมายพื้นฐานของเยอรมันนั้นผูกพันอำนาจอยู่กับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เนื่องจากเป็นผู้กำหนดนโยบายทางการเมืองหรือนโยบายทั่วไปทางการเมืองโดยตรง แต่การเสนอญัตติแสดงความไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ได้ ต้องเลือกผู้สืบทอดตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ก่อน⁴ และยื่นโดยใช้เสียงข้างมากพร้อมกับร้องขอให้ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์ถอดถอน

¹ มาตรา 65 แห่งกฎหมายพื้นฐานกำหนดว่า นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์เป็นผู้กำหนดแนวทางการเมืองหรือนโยบายทั่วไปทางการเมือง “..... หากรัฐมนตรีสหพันธ์กำหนด และรับผิดชอบนโยบายทั่วไป ภายในขอบเขตของนโยบายทั่วไปดังกล่าว รัฐมนตรีสหพันธ์ทุกคนบริหารกระทรวงของตนโดยอิสระและต่างรับผิดชอบในการบริหารรัฐบาลสหพันธ์”

² เทียบ เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ (ผู้แปล), รัฐธรรมนูญนานาชาติ, (กรุงเทพมหานคร: สภาวิจัยนานาชาติ, 2516).

³ มาตรา 63 แห่งกฎหมายพื้นฐานหมวด 6 ว่าด้วยรัฐบาลสหพันธ์ “ มาตรา 63 1) นายกรัฐมนตรีสหพันธ์ได้รับเลือกโดยปราศจากการอภิปรายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) ตามการเสนอชื่อของประธานาธิบดีสหพันธ์ 2) ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) ทั้งหมดได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรี ประธานาธิบดีสหพันธ์แต่งตั้งผู้ที่ได้รับเลือก....”

⁴ มาตรา 67 แห่งกฎหมายพื้นฐานหมวด 6 ว่าด้วยรัฐบาลสหพันธ์ “ มาตรา 67 1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) อาจแสดงความไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ได้ก็แต่

นายกรัฐมนตรีออก ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์ต้องปฏิบัติตามคำร้องขอ ไม่อาจมีดุลพินิจ และจะแต่งตั้งนายก รัฐมนตรีคนใหม่ที่สภาเลือก (ตาราง 1)

องค์ประกอบของการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจในประเทศเยอรมัน ได้แก่⁵

1. ทำได้แต่เฉพาะยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเท่านั้น เพราะสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่เลือกนายกรัฐมนตรี ไม่ได้เลือกตั้งรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เลือกรัฐมนตรีแล้วเสนอแนะให้ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง เพราะฉะนั้น รัฐมนตรีจึงไม่มีความรับผิดชอบโดยตรงกับสภา แต่รับผิดชอบผ่านนายกรัฐมนตรี การลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีไม่ว่าจะเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะจึงไม่มี มีแต่ไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเท่านั้น สภาจึงควบคุมรัฐมนตรีไม่ได้ สภาทำได้ก็เพียงแค่แนะนำนายกรัฐมนตรีให้ปลดหรือถอดถอนรัฐมนตรีคนหนึ่งคนใด โดยนายกรัฐมนตรีจะเสนอต่อประธานาธิบดีปลดหรือถอดถอนเท่านั้น

2. สรรหานายกรัฐมนตรีคนใหม่ โดยมีเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นการลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจะกระทำได้อีกต่อเมื่อผู้ที่เสนอญัตตินี้ได้มีการสรรหา “นายกรัฐมนตรีเงา” คือบุคคลที่จะมาแทนนายกรัฐมนตรี เมื่อใดก็ตามที่พรรคการเมืองจะยื่นญัตติ เนื่องจากในอดีต การกำหนดให้ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ทุกสมัยประชุม แต่เมื่อลงมติขั้นตอนสุดท้ายรัฐบาลยังได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากอยู่ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีอุปสรรคเสียเวลาต้องมาอภิปราย กฎหมายจึงตั้งเงื่อนไขไว้เป็นพิเศษ เรียกว่าเป็นการลงมติไม่ไว้วางใจแบบ “สร้างสรรค์” หมายถึงว่า พรรค

โดยการเลือกผู้สืบทอดตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ด้วยคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกทั้งหมดของสภา และโดยการร้องขอให้ประธานาธิบดีสหพันธ์ให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีเท่านั้น ประธานาธิบดีสหพันธ์ต้องปฏิบัติตามคำร้องขอและแต่งตั้งผู้ที่ได้รับเลือก 2) ระยะเวลาระหว่างการเสนอญัตติให้มีการเลือกตั้งผู้สืบทอดตำแหน่งกับการเลือกนั้นจะต้องมีระยะอย่างน้อย 48 ชั่วโมง

⁵ กมลชัย รัตนสกาววงศ์, “รายงานการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “บทเรียนจากรัฐธรรมนูญต่างประเทศ ต่อการปฏิรูปการเมืองไทย”, จัดทำโดยคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, วันพุธที่ 5 มีนาคม 2540 ณ โรงแรมอมารี วอเตอร์เกท กรุงเทพฯ, น. 37-40.

ฝ่ายค้านอาจต้องไปตั้งเอาพรรคร่วมรัฐบาลมาอีกพรรค ทำให้ตนมีคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งจึงจะยื่นญัตติได้⁶

3. การลงมติต้องกระทำโดยลับ⁷ เช่นเดียวกับตอนลงคะแนนเลือกนายกรัฐมนตรี หลังจากการเลือกตั้งใหม่

4. ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์จะยุบสภาผู้แทนราษฎร หากไม่สามารถเสนอชื่อ นายกรัฐมนตรีคนใหม่ได้โดยคะแนนเสียงข้างมาก ภายใน 21 วันนับตั้งแต่วันที่สภามีมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี เป็นมาตรการบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาลงมติในญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีอย่างรอบคอบ⁸

5. ประธานาธิบดีไม่อาจมีดุลพินิจว่าจะถอดถอนหรือไม่⁹ การร้องขอประธานาธิบดีถอดถอนรัฐมนตรีคนเก่า ประธานาธิบดีต้องปฏิบัติตามคำร้องขอโดยเคร่งครัด และเมื่อประธานาธิบดีถอดถอนนายกรัฐมนตรีแล้ว คณะรัฐมนตรีทุกคนจะพ้นจากตำแหน่งไปด้วย¹⁰

2. การตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถาม ปรากฏอยู่ในข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์มิได้เป็นข้อกำหนดในกฎหมายพื้นฐาน โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ ทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐบาล ตามเวลาที่จัดไว้ตามข้อบังคับของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์

⁶ กมลชัย รัตนสกาววงศ์, สรุปสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร:สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ), น. 12 เรียกว่า “Konstruktives Misstrauensvotum”

⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, สาระสำคัญและแนวทางการพัฒนาสภาผู้แทนราษฎรใน 10 ปีข้างหน้า, (กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2546), น. 105.

⁸ สุรพล นิติไกรพจน์, “รายงานการวิจัย เรื่อง ระบบควบคุมตรวจสอบรัฐบาลทางการเมืองที่เหมาะสม”, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), น. 42-43.

⁹ กมลชัย รัตนสกาววงศ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6, น. 13.

¹⁰ เรียกว่า “ความรับผิดชอบร่วมกันทั้งคณะ”

ประเทศเยอรมันแบ่งการตั้งกระทู้ออกเป็น 3 ประเภท¹¹

กระทู้ปากเปล่า การตั้งกระทู้ถามแบบปากเปล่า มีหลักเกณฑ์ว่า สมาชิกสภาทุกคนสามารถตั้งกระทู้ถามได้ตามเวลาที่จัดไว้ เพื่อให้ตอบคำถามโดยทางวาจา(Fragestunde) ในช่วงชั่วโมงคำถาม หรือตอบเป็นลายลักษณ์อักษร (Die Fragestunden) ภายในระยะเวลา 1 สัปดาห์ สำหรับชั่วโมงประจำสัปดาห์ก็ได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนสามารถที่จะถามรัฐบาลได้ 2 คำถาม นอกจากนี้สำหรับทุกๆ เดือน อาจถามได้ 4 คำถาม มีลักษณะเป็นการตั้งคำถามให้รัฐบาลให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐบาล หรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง¹²

ในช่วงชั่วโมงคำถาม ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร อ่านคำถามและเรียกผู้ตั้งคำถามดังกล่าว ถ้าบุคคลนั้นไม่อยู่ในที่ประชุม ให้ตอบคำถามเป็นลายลักษณ์อักษร เท่าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้นั้นได้ร้องขอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรในขณะที่เริ่มต้นชั่วโมงคำถาม มิเช่นนั้นแล้วรัฐบาลแห่งสหพันธ์ก็ไม่ต้องตอบคำถามดังกล่าว ซึ่งบุคคลนั้นควรจะถอนคำถามของตนแล้วยื่นใหม่ สำหรับชั่วโมงคำถามในสัปดาห์ต่อไป สำหรับคำถามซึ่งในระหว่างชั่วโมงคำถามมิได้มีการอ่าน คำถาม เนื่องจากเวลาไม่มีเพียงพอให้รัฐบาลตอบคำถามเป็นลายลักษณ์อักษร

ผู้ตั้งคำถามมีสิทธิที่จะตั้งคำถามเพิ่มเติมได้ภายหลังจากการตอบคำถามของตนในครั้งแรกแล้ว ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่นๆ สามารถตั้งคำถามเพิ่มเติมได้เช่นกัน ประธานสภาผู้แทนราษฎร ควรจะอนุญาตเท่าที่คำถามดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานให้เสร็จสิ้นไปของชั่วโมงคำถาม¹³

¹¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร : โครงการ ตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), น. 88-89.

¹² ในช่วงชั่วโมงคำถามประจำสัปดาห์ มีระยะเวลาโดยรวมทั้งสิ้น 180 นาที โดยทั่วไปแล้ว จะให้มีชั่วโมงคำถามในวันพุธตั้งแต่เวลา 13.30 น.-14.30 น. และในวันพฤหัสบดี ตั้งแต่เวลา 14.00 น.-15.30 น. คำถามต้องเป็นคำถามสั้นๆ คำถามต้องยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร อย่างช้าที่สุดจนถึงวันศุกร์ เวลา 10.00 น. เพื่อให้รัฐมนตรียุติการตอบคำถามประมาณ 3 วัน

¹³ สิทธิในการถามได้มีการใช้อย่างมาก สภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 12 (1990-1994) มีจำนวนคำถามโดยวาจา คำถามเป็นลายลักษณ์อักษร และคำถามด่วนถึง 20,742 คำถาม

กระทู้เล็ก หรือ “die kleine Anfrage”¹⁴ สมาชิกสภาฯ จะตั้งกระทู้เล็กหรือ“การซักถามย่อย”ได้นั้นจะต้องมีสมาชิกลงนามรับรองอย่างน้อยร้อยละ 5 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือจำนวนไม่น้อยกว่า 34 คน โดยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องดังกล่าวไปให้รัฐบาลแห่งสหพันธ์ พร้อมกับขอให้ทำการตอบปัญหาเป็นลายลักษณ์อักษรภายใน 14 วัน การตอบเป็นลายลักษณ์อักษรของรัฐบาลแห่งสหพันธ์ทำให้เป็นการสิ้นสุดการซักถามย่อยในเรื่องนั้น คำถามและคำตอบจะมีการเปิดเผยไว้ในสิ่งพิมพ์ของสภาผู้แทนราษฎร กระทู้เล็กมีลักษณะเป็นการตั้งคำถามให้รัฐบาลให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐบาลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่นเดียวกับกระทู้ปากเปล่า แต่กระทู้เล็กมีน้ำหนักมากกว่ากระทู้ปากเปล่า และในกรณีที่มีการตั้งกระทู้ถามเล็กแล้ว ได้รับคำตอบไม่เป็นที่น่าพอใจ สมาชิกสภาฯ ผู้ลงนามรับรองอาจขอให้เปลี่ยนกระทู้จากกระทู้เล็กเป็นกระทู้ใหญ่ได้ แต่กระทู้ดังกล่าวจะไม่มีอภิปรายกันในสภาผู้แทนราษฎร เป็นเพียงวิธีการที่เหมาะสมที่จะทำให้รัฐบาลแห่งสหพันธ์ได้รับข้อมูลที่เป็นรายละเอียดในปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

กระทู้ใหญ่ หรือ “die grosse Anfrage”¹⁵ การที่จะตั้งกระทู้ถามใหญ่ได้ต้องมีสมาชิกสภาฯลงนามรับรองร้อยละ 5 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดหรืออย่างน้อย 34 คน โดยยื่นเรื่องต่อสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องแจ้งเรื่องดังกล่าวให้แก่รัฐบาลแห่งสหพันธ์ทราบ เมื่อรัฐบาลแห่งสหพันธ์ได้ตอบเรื่องกลับมา ให้บรรจุเรื่องดังกล่าวไว้ในวาระการประชุมเป็นการมุ่งหมายเพื่อให้เกิดการอภิปรายที่เปิดเผยต่อสาธารณะ

3. การเข้าชื่อเสนอญัตติขอจัดตั้งคณะกรรมการสอบสวน

ในประเทศเยอรมัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) จำนวน 1 ใน 10 สามารถเข้าชื่อกันเรียกร้องให้มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้น ซึ่งคณะกรรมการนี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการสรุปหลักฐานเกี่ยวกับการทำงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งของรัฐบาล คณะกรรมการนี้จึงมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางในการแสวงหาข้อเท็จจริง รวมทั้งการออกหมายเรียกให้บุคคลมาให้ปากคำด้วย¹⁶ ถือว่าเป็นการให้สิทธิฝ่ายเสียงข้างน้อยเข้าไปมีบทบาทการตั้งคณะกรรมการสอบสวนการทำงานของฝ่ายรัฐบาลได้

¹⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8*, น. 106.

¹⁵ *เพ็ญอ้าง.*

¹⁶ มาตรา 44 แห่งกฎหมายพื้นฐาน หมวด 3 ว่าด้วยสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) “สภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) ไม่ต่ำกว่า 1 ใน 10 มีสิทธิเสนอญัตติร้องขอ

4. การถอดถอนประธานาธิบดี

ในรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมัน มีหลักการที่เรียกว่า “ญัตติกการกล่าวหาประธานาธิบดีต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์”¹⁷ โดยกำหนดไว้ว่า หากสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) หรือสภาสูงแห่งสหพันธ์ (Bundesrat) เห็นว่าประธานาธิบดีใช้อำนาจหน้าที่โดยละเมิดกฎหมายหลักหรือกฎหมายอื่นใดของสหพันธ์โดยเจตนา อาจเสนอญัตติกกล่าวหาต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้ โดยการเสนอญัตติดังกล่าว จะต้องมีส่วนหนึ่งของแต่ละสภา ไม่ต่ำกว่า 1 ใน 4 ของสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา แต่มติที่จะฟ้องร้องประธานาธิบดี จะต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดแต่ละสภา หากศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ตัดสินว่า ประธานาธิบดีสหพันธ์ มีความผิดฐานละเมิดกฎหมายหลักหรือกฎหมายอื่นใดของสหพันธ์โดยเจตนา ศาลจะมีคำสั่งให้ประธานาธิบดีพ้นตำแหน่ง เป็นการจำกัดอำนาจของประธานาธิบดีให้ใช้อำนาจผูกพันตามกฎหมายหลักหรือกฎหมายอื่นใดของสหพันธ์ตามหลักนิติรัฐ

ญัตติกการกล่าวหาประธานาธิบดีต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ถือเป็นกรถอดถอนคล้ายกระบวนการตามหลัก impeachment ของประเทศสหรัฐอเมริกา

5. การตรวจสอบกฎหมายหลังประกาศใช้

การตรวจสอบกฎหมายของประเทศเยอรมัน เรียกว่า “การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐบัญญัติในเชิงนามธรรม”¹⁸ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 1 ใน 3

จัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนซึ่งจะรวบรวมหลักฐานที่ประสงค์ในการประชุมสอบสวน โดยเปิดเผย การประชุมลับอาจมีได้”

¹⁷ มาตรา 61 แห่งกฎหมายพื้นฐาน หมวด 5 ว่าด้วยประธานาธิบดีสหพันธ์ “ มาตรา 61 1) สภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) หรือสภาสูงแห่งสหพันธ์ (Bundesrat) กล่าวหาประธานาธิบดีต่อศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ในข้อหาว่าได้ละเมิดกฎหมายหลักหรือกฎหมายอื่นใดของสหพันธ์โดยเจตนาได้ ญัตติกล่าวดังกล่าวจะต้องมีส่วนของสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) ไม่ต่ำกว่า 1 ใน 4 หรือสภาสูงแห่งสหพันธ์ (Bundesrat) ไม่ต่ำกว่า 1 ใน 4 เป็น ผู้เสนอมติที่ฟ้องร้องประธานาธิบดีจะต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) หรือ ไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมดของสภาสูงแห่งสหพันธ์ (Bundesrat) บุคคลที่ได้รับมอบอำนาจโดยสภาที่มีมติให้ฟ้องร้องเป็นผู้ทำหน้าที่อัยการ”

¹⁸ การควบคุมเชิงนามธรรม คือ การเริ่มคดีโดยผู้มีสิทธิเริ่มคดียื่นคำร้อง ต่างจากการควบคุมรูปธรรม คือ จะต้องมีการตั้งอยู่ในศาลใดศาลหนึ่งก่อนและเมื่อศาลนั้นจะปรับใช้กฎหมาย

ตรวจสอบกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพื้นฐานหรือไม่¹⁹ ถือว่าเป็นการให้บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในการตรวจสอบกฎหมายหลังประกาศใช้แล้ว

3.1.2 ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่ปกครองในระบบรัฐสภา ที่ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบ ถ่วงดุลระหว่างรัฐสภาและฝ่ายบริหารอย่างมาก ซึ่งถือเป็นการคุ้มครองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในรัฐสภา แต่ประเทศอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร หลักการตรวจสอบทางการเมืองดังกล่าว จึงปรากฏอยู่ในกฎหมายจารีตประเพณีซึ่งรัฐสภาให้ความสำคัญและปฏิบัติสืบต่อกันมา ซึ่งในการศึกษาขอเสนอ หลักการอธิบายไม่ไว้วางใจ การตั้งกระทู้ถาม และบทบาทของผู้นำฝ่ายค้านในรัฐสภา

1. การเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล

สภาสามัญหรือสภาผู้แทนราษฎร(the House of Commons) ของประเทศอังกฤษ มีเครื่องมือที่สำคัญในการควบคุมฝ่ายบริหาร คือ การเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล เรียกว่า “vote of no Confidence²⁰” โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยจะเป็นผู้เสนอญัตติ (The Opposition) เมื่อเห็นว่ารัฐบาลตอบกระทู้ถามหรือการแปรญัตติยังไม่เป็นที่พอใจหรือ รัฐบาลไม่มีเวลาพอในการตอบคำถามและไม่เต็มใจที่จะตอบ²¹ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยจะปรึกษาหารือกันเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาลในโอกาสอันควร และความสามารถของ

ศาลเห็นว่ากฎหมายที่จะต้องใช้ในคดีขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ศาลนั้นจะต้องระงับกระบวนการพิจารณาและส่งคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมาย (รัฐธรรมนูญ) ที่ศาลจะใช้แก้คดีนั้นขัดรัฐธรรมนูญ (กฎหมายพื้นฐาน) หรือไม่

¹⁹ บทบัญญัติกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 93 วรรค 1 ข้อ 2 และรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 13 ข้อ 6

²⁰ www.parliament.uk/works/account.cfm บางครั้ง เรียกว่า “Motions of No Confidence”

²¹ วิทยา นภาศิริกุล, ระบบการเมืองอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร:คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2515), น. 90-91.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยที่จะทำให้รัฐบาลพ่ายแพ้ขึ้นอยู่กับ การอภิปราย (debates)²² และเสียงการลงมติที่เข้มแข็งในสภาเพราะฝ่ายเสียงข้างมากหรือรัฐบาลย่อมมีเสียงข้างมากในสภาที่จะเอาชนะได้เสมอ²³ (ตาราง 1)

การยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยจะกระทำโดยรอบคอบ เพราะถ้าเสนอญัตติหลายครั้งแต่ไม่อาจล้มล้างรัฐบาลได้จะทำให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยขาดความเชื่อมั่นจากประชาชน และถ้าฝ่ายเสียงข้างน้อยสามารถเอาชนะโดยการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล รัฐบาลต้องรับผิดชอบโดยการลาออก และฝ่ายเสียงข้างน้อยจะต้องรับผิดชอบจัดตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่

2. การตั้งกระทู้ถาม

ในประเทศอังกฤษ การตั้งกระทู้ถาม เป็นหลักการสำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อย เรียกว่า “Question” คือการซักถามของสมาชิกสภาต่อรัฐมนตรีในฝ่ายบริหารเกี่ยวกับงานในหน้าที่และเรื่องที่รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ทุกชั่วโมงแรกของการประชุม²⁴

²² พฤทธิสาดน ชุมพล, มรว., ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), น.86.....การอภิปรายในประเทศอังกฤษมี 3 วิธี (1) อภิปรายแบบทั่วไป (general) ตอนที่รัฐบาลแถลงนโยบายผ่านพระราชดำรัสเปิดสมัยประชุม และญัตติที่รัฐบาลเสนอในเรื่องนโยบายของรัฐบาลหรือที่ผู้นำฝ่ายค้านต่างๆ เสนอใน 20 วันต่อสมัยประชุม เรียกว่า “Opposition Days” (2) อภิปรายแบบ adjournment เป็นการอภิปรายโดยรัฐบาลที่ หยั่งเสียงหาความคิดเห็นในเรื่องที่ตนยังไม่เห็นนโยบายโดยเฉพาะ (3) อภิปรายแบบฉุกเฉิน (emergency) เป็นโอกาสให้ ส.ส. ยกเรื่องราวที่มีความเร่งด่วนซึ่งรัฐบาลควรจะต้องจัดการแต่มีเพียง 4 ครั้งต่อสมัยประชุม (4) การอภิปรายใน Estimates Days เพื่ออภิปรายรายงานที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาและรายงานของคณะกรรมการ 3 วันต่อสมัยประชุม (5) การอภิปรายแบบ half-hour adjournment debate ครึ่งชั่วโมงก่อนปิดประชุมประจำวัน และ (6) การอภิปรายแบบ recess adjournment debate ก่อนการปิดพักร้อนเพื่อให้ ส.ส. ธรรมดาได้เสนอประเด็นที่เป็นส่วนบุคคลเช่น เกี่ยวกับเขตเลือกตั้งให้รัฐมนตรีตอบ

²³ “..... The Opposition's ability to defeat the Government in a vote of no confidence' depends on the relative voting strengths in the Commons. Where the Government has a comfortable majority such a motion is very unlikely to succeed”

²⁴ พฤทธิสาดน ชุมพล, มรว., ข้างแล้ว เขียงอรรถที่ 22, น.86-87.

โดยอาจตอบด้วยวาจา หรือตอบเป็นลายลักษณ์อักษรขึ้นกับการกำหนดของสมาชิกสภา คำตอบด้วยวาจาจะต้องให้เวลารัฐมนตรีอย่างน้อยที่สุด 2 วัน ในการประชุมแต่ละวันสมาชิกสภาต้องได้รับอนุญาตให้ซักถามได้ ไม่เกินคนละ 1 เรื่อง และมีคำถามต่อเนื่องได้อีกหนึ่งคำถาม โดยมีเวลาซักถามและตอบคราวละ 1 ชั่วโมง สภาสามัญกำหนดเวลาตอบกระทู้ตั้งแต่ 14.35-15.30 น.²⁵ ทุกวันเว้นวันศุกร์ คำตอบที่ไม่สามารถตอบได้ภายในเวลาที่กำหนดจะตกไปและนำไปจัดพิมพ์ลงในเอกสารของรัฐสภา

การตั้งกระทู้ถามเป็นการถกเถียงกันคล้ายกับการสอบปากคำรัฐมนตรีในสภา ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยสำรวจจุดอ่อนในการดำเนินกิจการของรัฐบาล ในการตอบกระทู้รัฐมนตรีต้องคาดการณ์ไว้ล่วงหน้า หลายกระทรวงมีหน่วยงานพิเศษสำหรับเตรียมคำตอบ แสดงข้อมูลภูมิหลัง และเสนอคำตอบให้รัฐมนตรี ซึ่งในสมัยประชุมหนึ่งอาจมีกระทู้ถึง 24,000 ข้อ แต่เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรธรรมดาถาม โดยคำถามส่วนใหญ่เกี่ยวกับสิ่งที่เป็นกังวลในเขตเลือกตั้งของตน แต่ระยะหลังรัฐมนตรีเงาของพรรคฝ่ายค้านจะลุกขึ้นมาถามคำถามต่อเนื่อง จึงกลายเป็นเรื่องการเผชิญหน้ากันโดยพรรคฝ่ายค้านขอโอกาสจับผิดรัฐมนตรี²⁶

แต่อย่างไรก็ตามกระทู้มีประโยชน์ในการแสวงหาข้อมูล ในการทำให้รัฐมนตรีมีความตื่นตัวอยู่ตลอดเวลา และเป็นการเรียกร้องความสนใจในเรื่องนั้นๆ จากรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังมีช่วงเวลา Prime Minister's Questions ให้ผู้นำฝ่ายค้านตั้งกระทู้ถามในลักษณะเดียวกัน โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสริมได้

3. บทบาทของผู้นำฝ่ายค้าน (Leader of the Opposition)

ตามธรรมเนียมปฏิบัติของประเทศอังกฤษ นายกรัฐมนตรีคือผู้นำของฝ่ายรัฐบาล ซึ่งต้องเป็นสมาชิกของสภา และเป็นหัวหน้าของพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งจากการเลือกตั้งทั่วไปโดยหัวหน้าพรรคการเมืองดังกล่าวจะกลายเป็นนายกรัฐมนตรีโดยทันที²⁷ และเนื่องจากสถาบันคณะรัฐมนตรีของประเทศอังกฤษเป็นสถาบันที่มีได้มีการตรากฎหมายรัฐสภาไว้ จึงมีธรรมเนียมปฏิบัติที่สำคัญ คือการกำหนดให้พระมหากษัตริย์ต้องทรงแต่งตั้งบุคคลที่เป็นหัวหน้าพรรคที่

²⁵ "Government and opposition roles" from House of commons Information Office. โดยนายกรัฐมนตรีของอังกฤษปัจจุบันได้แก่ นายโทนี่ แบลด์ หัวหน้าพรรคแรงงาน (the Labour Party)

²⁶ วิทยา นภาศิริกุล, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 21*, น. 89-90.

²⁷ วิชัย ต้นศิริ, รัฐธรรมนูญประเทศไทยตะวันตกและไทย:กรณีศึกษาทางประวัติศาสตร์และกฎหมาย, (กรุงเทพมหานคร:ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), น. 14-18.

ได้รับเสียงข้างมากในรัฐสภาเป็นนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เลือกสมาชิกอื่นๆของคณะรัฐบาลและมีอำนาจปราบปรามทูลขอพระราชกฤษฎีกาการยุบสภาได้เสมอ

นายกรัฐมนตรีอังกฤษเป็นผู้ได้รับเสียงสนับสนุนจากพรรคการเมืองของตนซึ่งคุมเสียงส่วนใหญ่ในสภา มีอำนาจในการบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่อำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งมีมากในระบบนี้ก็ทำให้เป็นอำนาจเผด็จการ ทั้งนี้เพราะชนบธรรมเนียมได้ยอมรับให้มีฝ่ายค้านในรัฐสภา โดยหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านได้รับการยอมรับว่าเป็น “นายกรัฐมนตรีเงา” สถานะของผู้นำฝ่ายค้านจึงเป็นที่ยอมรับโดยได้รับเงินเดือนมากสูงเป็นพิเศษและมีการจ่ายเงินประจำตำแหน่งให้แก่ผู้นำฝ่ายค้านด้วย²⁸ และเมื่อนายกรัฐมนตรีคนไหนไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภา ก็ต้องเชิญหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านซึ่งได้เสียงส่วนมากเข้ามาจัดตั้งรัฐบาลแทน

เนื่องจากการปกครองระบบรัฐสภาของอังกฤษตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีพรรคการเมืองสองพรรค (Two-party System) ซึ่งผลัดเปลี่ยนกันเข้ามามีอำนาจในทางการเมือง อาจจะถูกกล่าวได้ว่าทั้งสองพรรคมีโอกาสที่กุมเสียงข้างมากในสภาสามัญ เมื่อพรรคหนึ่งได้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลอีกพรรคหนึ่งซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านก็มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลได้เสมอ²⁹

หน้าที่สำคัญอีกประการคือ พรรคฝ่ายค้านทำหน้าที่ยับยั้ง มิให้ฝ่ายรัฐบาลสามารถดำเนินการใดๆ ที่ขัดต่อประโยชน์ของประชาชน เพราะในที่สุดประชาชนจะเป็นผู้ตัดสิน โดยเฉพาะสมัยเลือกตั้ง ซึ่งจะต้องมีขึ้นทุกๆ 5 ปี หรือภายใน 5 ปี พรรคฝ่ายค้านจึงเป็นกลไกในการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายรัฐบาลได้ ธรรมเนียมปฏิบัติดังกล่าวถือว่าเป็นการให้สิทธิฝ่ายข้างน้อยได้คอยตรวจสอบฝ่ายข้างมากมิให้มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด และมีชนบธรรมเนียมที่เป็นหลักการกำหนดไว้อีกว่า รัฐบาลต้องรับผิดชอบร่วมกันรับผิดชอบนโยบาย หากผู้ใดไม่เห็นชอบด้วยต้องลาออกจะไม่อยู่ในตำแหน่ง และจะวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของคณะรัฐมนตรีไม่ได้

²⁸ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ลักษณะเฉพาะของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและรัฐบาลในระบบรัฐสภาของประเทศไทย, น. 139-140.....ซึ่งเบี่ยงจากงบกองทุน“คอนโซลิตีเตดเตด” เช่นเดียวกับประธานสภาสามัญ

²⁹ คณิน บุญสุวรรณ (ผู้แปล), การเมืองและการปกครองของอังกฤษ แปลจาก How BRITAIN is Governed (second Edition) by JACK HARVEY, โดยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ฉบับที่ 56, พ.ศ.2523, น. 87.

3.1.3 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีรูปแบบการปกครองประเทศโดยใช้ระบอบประชาธิปไตย และมีรัฐสภาเป็นสถาบันสูงสุดของรัฐซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล นอกจากนี้ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการบัญญัติไว้ว่าสมเด็จพระจักรพรรดิทรงเป็นสัญลักษณ์ของประเทศ³⁰ ซึ่งในการศึกษาโดยค้นคว้าจากรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น การตรวจสอบทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในประเทศญี่ปุ่น ขอเสนอกรณี การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจ และการตั้งกระทู้ถาม

1. การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจ

ประเทศญี่ปุ่นให้บทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ โดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น มีหลักเกณฑ์ว่า หากสภาผู้แทนลงมติรับรองญัตติไม่ไว้วางใจ หรือมีการลงมติไม่รับรองญัตติไม่ไว้วางใจและไม่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรภายใน 10 วัน คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ³¹ (ตาราง 1)

2. การตั้งกระทู้ถาม

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในรัฐสภาของประเทศญี่ปุ่นมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเกี่ยวกับการทำงานได้ โดยกำหนดหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่นซึ่งกำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีหากได้รับการร้องขอให้เข้าร่วมประชุมเพื่อให้ตอบคำถามหรือชี้แจงนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องเข้าร่วมประชุม³²

³⁰ <http://dint.rta.mi.th/JAPAN/IDVJPNBAS0002.html>

³¹ สุดา วิศรุตพิชญ์ (ผู้แปล), รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น, (ศูนย์สารนิเทศด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ), น. 24.....มาตรา 69

³² สุดา วิศรุตพิชญ์ (ผู้แปล), อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 31 “...มาตรา 63 นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นๆไม่ว่าจะมีสมาชิกภาพในสภาทั้งสองหรือไม่ก็ตาม สามารถเข้าร่วมการประชุมเพื่อแถลงเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในระหว่างพิจารณาได้ทุกเมื่อ นอกจากนั้นหากได้รับการร้องขอให้เข้าร่วมประชุมเพื่อให้คำตอบหรือชี้แจง จะต้องเข้าร่วมประชุมด้วย”

3.2 ประเทศที่ปกครองในระบบประธานาธิบดีและกึ่งประธานาธิบดี

ประเทศที่ปกครองในระบบประธานาธิบดี คือ ประเทศที่ปกครองโดยมีประมุขของรัฐเป็นประธานาธิบดีซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลและหัวหน้าฝ่ายบริหาร ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งและอยู่ในตำแหน่งอย่างมีวาระ และต้องมีความรับผิดชอบทางการเมือง ระบบนี้ไม่มีนายกรัฐมนตรี แต่มีรัฐมนตรีเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นสูงหรือผู้ช่วยประธานาธิบดีในกิจการกระทรวงต่างๆ ประเทศที่ปกครองในระบบประธานาธิบดีสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน และรัฐบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชนแต่เนื่องจากยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจค่อนข้างเคร่งครัดสภาไม่มีอำนาจควบคุมการทำงานของรัฐบาลและไม่มีการยุบสภา

ประเทศที่ปกครองในระบบกึ่งประธานาธิบดี คือ การปกครองที่ผสมผสานระหว่างระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดี ประเทศที่ปกครองในระบบกึ่งประธานาธิบดีจะมีประธานาธิบดีเป็นประมุขซึ่งมาจากการเลือกตั้งแต่ไม่ใช่หัวหน้ารัฐบาล หัวหน้ารัฐบาล คือ นายกรัฐมนตรีซึ่งประธานาธิบดีแต่งตั้งเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรี การทำงานของรัฐมนตรีเหมือนในระบบรัฐสภา คณะรัฐมนตรีจึงเป็นผู้กำหนดนโยบายในการปกครองประเทศและต้องรับผิดชอบต่อสภา เช่น อาจถูกตั้งกระทู้ถาม หรือถูกยื่นญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ในระบบกึ่งประธานาธิบดีนี้ประธานาธิบดีมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้แต่ไม่ยึดหลักการแบ่งอำนาจอย่างเคร่งครัดอย่างในระบบประธานาธิบดี แต่ยอมให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเกี่ยวข้องกันได้

การศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในประเทศที่ปกครองในระบบประธานาธิบดีและกึ่งประธานาธิบดี กรณีศึกษา ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศเกาหลี

3.2.1 ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ปกครองในระบบกึ่งประธานาธิบดี ดังนั้นจึงเป็นการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจโดยเคร่งครัด จึงมีการตรวจสอบและถ่วงดุลกันระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล จึงให้การรับรองบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ ซึ่งใน กรณีนี้ขอศึกษา หลักการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล การตั้งกระทู้ถาม และการควบคุมร่างกฎหมายก่อนประกาศใช้

1. การยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล

ประเทศฝรั่งเศส กำหนดให้บทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อย ในการยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล³³ ไว้ในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส การเสนอญัตติอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลอาจแสดงเหตุผลประกอบด้วยก็ได้³⁴ โดยมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ (ตาราง 1)

1. ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาลเท่านั้น ไม่มีญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลหรือนายกรัฐมนตรี โดยให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนอย่างน้อย 1 ใน 10 ของสมาชิกทั้งหมด ลงชื่อเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อไม่ไว้วางใจรัฐบาล

2. ต้องออกเสียงลงมติภายใน 48 ชั่วโมง หลังจากการเสนอญัตตินั้นแล้ว

3. นับคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่ง และนับเฉพาะคะแนนที่เห็นชอบด้วยกับญัตติไม่ไว้วางใจเท่านั้น ในกรณีที่สภาผู้แทนไม่เห็นชอบด้วยกับญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ห้ามมิให้สมาชิกผู้เสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาลอีกในการประชุมสมัยเดียวกัน³⁵

4. เมื่อสภาผู้แทนลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล นายกรัฐมนตรีต้องแสดงความรับผิดชอบโดยการยื่นใบลาออกจากตำแหน่ง³⁶ เนื่องจากมิได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งโดยสภาพ³⁷

³³ เรียกว่า Une motion de censure

³⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์ (ผู้แปล), คำแปล รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2549).

³⁵ มาตรา 49 แห่งรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส หมวด 5 ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล “.....สภาผู้แทนราษฎรอาจขอให้รัฐบาลแสดงความรับผิดชอบโดยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ญัตติดังกล่าวจะรับไว้พิจารณาได้ก็ต่อเมื่อมีการเข้าชื่อกันโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อย 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ การออกเสียงลงมติในญัตติดังกล่าวจะกระทำต่อเมื่อได้เสนอญัตติไปแล้วไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมง การนับคะแนนเสียงในญัตติดังกล่าวให้นับเฉพาะคะแนนเสียงที่เห็นด้วยกับญัตติไม่ไว้วางใจซึ่งจะต้องได้รับคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งไม่อาจเข้าชื่อในญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้เกินกว่า 3 ครั้งในสมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่งหรือเกินกว่า 1 ครั้งในสมัยประชุมวิสามัญสมัยหนึ่งเว้นแต่กรณีที่บัญญัติไว้ในวรรคถัดไป

³⁶ มาตรา 50 แห่งรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส หมวด 5 ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล “ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบในญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาลหรือไม่เห็นชอบ

5. ผู้เข้าชื่อยื่นญัตติคนหนึ่งยื่นญัตติได้ไม่เกิน 3 ครั้ง ในสมัยประชุมสามัญ และ 1 ครั้ง ในสมัยประชุมวิสามัญ³⁸ เดิมกฎหมายฝรั่งเศสมีจุดเน้นอยู่ที่กระบวนการลงมติไม่ไว้วางใจโดยป้องกันการรบกวนการทำงาน และความต่อเนื่องในนโยบายบริหารงานของรัฐบาล เนื่องจากการลงมติกักเป็นไปใน “เชิงไม่สร้างสรรค์”³⁹ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อยื่นอภิปรายแล้วไม่อาจเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่ที่ได้รับการสนับสนุนจากเสียงข้างมากในสภาได้ การยื่นอภิปรายทำเพื่อขัดขวางการทำงานของรัฐบาลเท่านั้น รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ “หากมติไม่ได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนเกินกว่ากึ่งหนึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อยื่นญัตติทั้งหมดเป็นอันหมดสิทธิขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจอีกตลอดสมัยประชุม”⁴⁰ แต่ปัจจุบันเมื่อรัฐธรรมนูญแก้ไขหลักการดังกล่าวเริ่มผ่อนคลายขึ้น การยื่นญัตติไม่คำนึงถึงการยื่นหรือการลงมติว่าจะพำหรือหรือไม่ พิจารณาแต่เพียงคนละไม่เกิน 3 ครั้ง หรือ 1 ครั้งเท่านั้น⁴¹ แม้ยื่นญัตติแล้วไม่ได้รับเสียงสนับสนุนเกินกึ่งหนึ่งก็ยื่นญัตติใหม่ได้แต่ไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด

แผนการดำเนินงานหรือนโยบายทางการเมืองทั่วไปของรัฐบาล นายกรัฐมนตรีจะต้องเสนอการลาออกของรัฐบาลต่อประธานาธิบดี”

³⁷ สุรพล นิติไกรพจน์, “รายงานการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “บทเรียนจากรัฐธรรมนูญต่างประเทศ ต่อการปฏิรูปการเมืองไทย”, จัดทำโดยคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขา นิติศาสตร์ ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, วันพุธที่ 5 มีนาคม 2540 ณ โรงแรมอมารี วอเตอร์เกท กรุงเทพฯ, น. 47-48..... กฎหมายฝรั่งเศสค่อนข้างจะเข้มงวดในการปลดนายกรัฐมนตรี เนื่องจากกฎหมายฝรั่งเศสให้เครื่องมือฝ่ายบริหารในการใช้อำนาจบริหาร

³⁸ หลักการดังกล่าวเพิ่งแก้ไข ในรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ลงวันที่ 4 สิงหาคม ค.ศ. 1995

³⁹ สุรพล นิติไกรพจน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 37, น. 41-42.

⁴⁰ รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (สาธารัฐที่ 5) มาตรา 49 วรรค 3 ก่อนแก้ไข ปี 1995

⁴¹ หลักการตามรัฐธรรมนูญก่อนมีการแก้ไขนั้น เป็นการจำกัดสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยเกินไป เนื่องจากแม้การยื่นอภิปรายไม่สามารถล้มล้างรัฐบาลได้ แต่อาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในของประชาชนต่อการทำงานของรัฐบาล

2. การตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถาม ในประเทศฝรั่งเศส เรียกว่า interpellation⁴² ถือเป็นอำนาจในการควบคุมการบริหารของรัฐบาล เป็นหลักการที่ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยได้ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายเสียงข้างมาก หรือการตรวจสอบฝ่ายบริหาร กระทู้ถามในประเทศฝรั่งเศสนี้ คือ การท้วงติงหรือการซักถามการบริหารงานของรัฐบาลซึ่งต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา การตั้งกระทู้ถาม มีผลประการสำคัญคือ ทำให้การบริหารงานของรัฐบาล ต้องหยุดชะงักลงอย่างน้อยก็ชั่วระยะเวลาหนึ่ง ผู้ที่จะทำการท้วงติงหรือซักถามการบริหารงานของรัฐบาลได้ ต้องเป็นสมาชิกสภาเท่านั้น และผลของการซักถาม ท้วงติง อาจเรียกร้องความสนใจจากสมาชิกคนอื่นๆ จนกระทั่งนำไปสู่การอภิปรายทั่วไปได้ และรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสได้รองรับหลักการตั้งกระทู้ถามอย่างชัดเจนโดยให้มีการประชุมสำหรับการตั้งกระทู้ถามและตอบกระทู้ สัปดาห์ละ 1 ครั้ง⁴³

การตั้งกระทู้ถาม (Les Question) ของประเทศฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ⁴⁴

1) การตั้งกระทู้ถามด้วยวาจา (Les Question orales) กระทำในการประชุมในวันอังคารช่วงเช้าสลับกันกับการประชุมตามระเบียบวาระการประชุมสภาที่กำหนด รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องหรือที่ถูกตั้งกระทู้ถามจะต้องให้คำตอบ และอาจมีการตั้งกระทู้ถามและตอบกระทู้ถามตามลำดับ โดยการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับเรื่องประโยชน์ของท้องถิ่น

2) การตั้งกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษร (Les Question ecrites) กระทู้เป็นลายลักษณ์อักษรจะถูกส่งไปยังรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้รับความกระจ่างชัดเกี่ยวกับกฎหมายในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือเพื่อการกำหนดนโยบายทางการเมืองของรัฐสภาให้ชัดเจนรัฐบาลจะมีระยะเวลา 2 เดือน ในการตอบกระทู้ถามดังกล่าว และให้ประกาศกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษร ตลอดจนคำตอบของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในแต่ละสัปดาห์ในราชกิจจานุเบกษา⁴⁵

⁴² บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน), น. 150-152.

⁴³ รัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศส มาตรา 48 วรรค 2 “ให้กำหนดให้มีการประชุมอย่างน้อยสัปดาห์ละครั้งสำหรับการตั้งกระทู้ถามโดยสมาชิกรัฐสภาและการตอบกระทู้ถามโดยรัฐบาล”

⁴⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อ่างแล้ว เจริญรอยที่ 7, น. 140.

⁴⁵ ในส่วนที่ว่าด้วย “การตั้งกระทู้ถามของสภาผู้แทนราษฎร” (Questions de l'Assemblée nationale)

3) การตั้งกระทู้ถามรัฐบาล (Les Question au gouvernement) เป็นการตั้งกระทู้ถามโดยทันที เรียกว่า กระทู้ถามสดหรือกระทู้ถามวาจา และจะมีการถ่ายทอดสดทางสถานีโทรทัศน์เป็นจำนวนสองครั้งในทุกๆ 15 วัน ซึ่งได้รับความสนใจจากประชาชนโดยกว้างขวาง ทั้งนี้แต่ละกลุ่มการเมืองจะมีช่วงเวลาเต็มตลอดรายการ ทั้งสำหรับการตั้งกระทู้ถามและการตอบกระทู้ถามตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกของกลุ่ม

3 การควบคุมร่างกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ

ในประเทศฝรั่งเศสมีหลักการให้บทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยควบคุมร่างกฎหมายก่อนประกาศใช้ โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรเข้ามาตรวจสอบ เรียกว่า “a priori” โดยให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างกฎหมายที่เห็นว่าขัดรัฐธรรมนูญไปตรวจสอบก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย⁴⁶ โดยร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถส่งเรื่องไปตรวจสอบได้คือร่างกฎหมายดังต่อไปนี้

(ก) กฎหมายระดับรัฐบัญญัติ ซึ่งหมายถึง กฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นโดยรัฐสภา ซึ่งในประเทศฝรั่งเศส แบ่งออกเป็น

lois organiques หมายถึง ร่างรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งการตรวจสอบร่างรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น เป็นการตรวจสอบแบบบังคับ⁴⁷ กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้ต้องส่งร่างกฎหมายไปยังตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบกฎหมายว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ทุกกรณี ก่อนที่จะประกาศกฎหมายนั้นเพื่อบังคับใช้

lois ordinaires หมายถึง รัฐบัญญัติธรรมดา การตรวจสอบร่างรัฐบัญญัติเป็นการตรวจสอบแบบสมัครใจ กล่าวคือให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 60 คน เป็นผู้เสนอเรื่องไปยัง

⁴⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำบรรยายวิชาปัญหากฎหมายมหาชนชั้นสูง, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2547.

⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 มาตรา 61 วรรค 1 “ก่อนที่จะมีการประกาศใช้บังคับรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและก่อนที่จะมีการบังคับใช้ข้อบังคับการประชุมสภา ให้ส่งร่างรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างข้อบังคับการประชุมสภาไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างข้อบังคับการประชุมสภา”

ตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้าไม่มีการเสนอร่างรัฐบัญญัตินั้น จะไม่มีการตรวจสอบ⁴⁸

(ข) ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสนั้น ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาต้องส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเป็นการบังคับตรวจสอบ สมาชิกสภาไม่จำเป็นต้องเข้าชื่อกันเพื่อเสนอเรื่อง แต่กลไกรัฐธรรมนูญบังคับให้ต้องนำร่างไปตรวจสอบก่อนเสมอ เนื่องจากข้อบังคับการประชุมเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้และสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการตรวจสอบเช่นเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ⁴⁹

การตรวจสอบร่างกฎหมายไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสมีสภาพบังคับทางกฎหมาย คือ หากร่างกฎหมายใดที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเห็นว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ ร่างกฎหมายนั้นไม่อาจประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้⁵⁰

3.2.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ปกครองในระบบประธานาธิบดีซึ่งเป็นระบบการปกครองที่ใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด จึงไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา และประเทศสหรัฐอเมริกาก็ให้ความสำคัญกับตำแหน่งประธานาธิบดีมากกว่า แต่ก็ยังให้บทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยได้อภิปรายในกรณีจัดตั้งรัฐบาลใหม่ และก่อนการผ่านกฎหมายหรืองบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งการถอดถอน

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 มาตรา 61 วรรค 2 “เพื่อความมุ่งหมายอย่างเดียวกัน ก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐบัญญัติ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ นายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 60 คน หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 60 คน อาจร้องขอต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัตินั้นก่อนได้”

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 มาตรา 61 วรรค 1

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 มาตรา 62 “บทบัญญัติใดที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญย่อมไม่สามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายและไม่อาจมีผลบังคับได้”

ประธานาธิบดีซึ่งเป็นฝ่ายเสียงข้างมาก ในที่นี้ขอศึกษากรณี หลักการอภิปรายถึงความเชื่อมั่นในรัฐบาลใหม่ และกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

1. การอภิปรายถึงความเชื่อมั่นในรัฐบาลใหม่และก่อนการผ่านกฎหมาย

การอภิปรายถึงความเชื่อมั่นในรัฐบาลใหม่ คือ การกำหนดให้ภายในระยะเวลา 20 วัน หลังจากเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติใหม่ (National Assemble) หรือการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ รัฐบาลต้องเสนอนโยบายต่อสภา ก่อน ถ้าไม่ต่ำกว่า 48 ชั่วโมงและไม่เกินกว่า 72 ชั่วโมง สภาไม่อาจเตรียมร่างมติออกมาได้ว่าไม่เชื่อมั่นในรัฐบาลหรือถ้ามติล้มเหลว นโยบายของรัฐบาลจะเป็นที่ยอมรับ ถ้าสภามีมติออกมาว่าไม่เชื่อมั่น นายกรัฐมนตรีจะถูกเสนอต่อประธานาธิบดีให้ลาออก

การอภิปรายในประเทศสหรัฐอเมริกาอีกประการ คือ การอภิปรายญัตติไม่ไว้วางใจ รัฐบาลก่อนที่สภาจะผ่านความยินยอมกฎหมายหรือการรับรองงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งญัตติความเชื่อมั่นของรัฐบาลในการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว ถูกจำกัดด้วยระบบสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งสภาแห่งชาติอาจเพิ่มการอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยการออกกฎหมายหรือการยื่นคำร้องขอกรณีพิเศษเว้นแต่อยู่ในระหว่างสงครามหรือเหตุการณ์ฉุกเฉิน สมาชิกแต่ละคนจะรวมตัวกันเสนอญัตติไม่ไว้วางใจ 1 ครั้งต่อ 1 สมัยประชุม ดังนั้นสภาแห่งชาติจะถูกจำกัดการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจโดยผ่านการยื่นคำร้อง 2 ครั้งต่อ 1 สมัยประชุม⁵¹ (ตาราง 1)

ในอดีตการอภิปรายครั้งแรกสมาชิกรัฐสภาจะมีสิทธิในการพูดโดยไม่มีขอบเขตจำกัด ทำให้เกิด “ฟิลิปสเตอร์”⁵² คือ วิธีการที่สมาชิกรัฐสภาใช้สิทธิในการพูดของตน พูดอภิปรายโดยไม่หยุดเป็นเวลาติดต่อกันนานๆ บางครั้งเป็นวันๆ เพื่อถ่วงเวลา หรือเป็นวิธีการหนึ่งซึ่งขัดขวางร่างรัฐบัญญัติที่ตนไม่เห็นด้วย ไม่ให้ผ่านโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อสมัยประชุมใกล้จะสิ้นสุดลง

2. การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง⁵³ หรือ Impeachment ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นกลไกที่ให้อำนาจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่าย

⁵¹ แปลจาก “The National Assembly of the Republic of Armenia, 1995-1999”

⁵² กมล สมวิเชียร, รัฐบาลอเมริกัน รัฐสภา แปลจาก เจอร์ล ดับบลิว จอห์นสัน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย).

⁵³ กานดา สิริฤทธิภักดี, ระบบอิมพีชเมนต์ในประเทศสหรัฐอเมริกา, นิตยสารปริทัศน์ 42, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จามจุรีโปรดักท์, 2541), น. 148-169.

เสียงข้างน้อยตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและเป็นวิธีเดียวที่ฝ่ายเสียงข้างน้อยสามารถถอดถอนฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ออกจากตำแหน่ง⁵⁴

รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดให้ ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และข้าราชการพลเรือนทุกคนของสหรัฐจะต้องออกจากตำแหน่งหากถูกฟ้องขับจากตำแหน่ง และถูกตัดสินว่าการกระทำผิดฐาน ทยศต่อประเทศ รับสินบน หรือกระทำผิดอาญาร้ายแรงอื่น⁵⁵ ระบบนี้เป็นเรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่ง เนื่องมาจากการกระทำมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเรื่องทางการเมืองไม่ใช่เรื่องของตุลาการ เนื่องจากความเสียหายส่วนใหญ่เกิดกับสังคมโดยตรง และผลการตัดสินลงโทษจำกัดเพียงถอดถอนออกจากตำแหน่งมิใช่เป็นการลงโทษทางอาญา

ผู้มีสิทธิร้องขอถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือสภาผู้แทนราษฎร โดยร้องไปยังวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภานี้จะเป็นองค์กรที่มีอำนาจตัดสินคดี ให้ขับประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และข้าราชการพลเรือนทุกคนที่มีพฤติการณ์ดังต่อไปนี้

1. ความผิดฐานทรยศประเทศชาติ (treason) หมายถึงการก่อสงครามกับสหรัฐหรือเข้าข้างศัตรูโดยให้ความช่วยเหลืออำนวยความสะดวก

2. ความผิดฐานรับสินบน (Bribery)

3. ความผิดอาญาร้ายแรง แบ่งออกเป็น

(1) การใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งเกินขอบเขตเพื่อทำให้หน่วยงานอื่นของรัฐเสื่อมเสีย

(2) มีพฤติการณ์ที่ไม่ถูกต้องหรือขัดตามหน้าที่อย่างร้ายแรง และไม่ตรงตาม

จุดประสงค์ของตำแหน่ง ใช้สิทธิพลทางการเมืองเหนือพฤติกรรมในการดำเนินคดี ในประวัติศาสตร์สหรัฐอเมริกา นับแต่ใช้รัฐธรรมนูญถึงปัจจุบันกว่า 200 ปี มีผู้ถูกดำเนินคดีในกระบวนการ Impeachment โดยวุฒิสภาเพียง 18 คน ซึ่งประกอบด้วย ประธานาธิบดี 3 คน คือ Andrew Johnson ปี ค.ศ. 1868, Richard Nixon ปี ค.ศ. 1974 และ Bill Clinton ปี ค.ศ. 1998 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม 1 คน, วุฒิสมาชิก 1 คน ผู้พิพากษา 13 คน ในจำนวนทั้งหมดนี้มีการลงมติให้ถอดถอนจากตำแหน่งจริงเพียง 6 คน เท่านั้น ซึ่งได้แก่ ประธานาธิบดี 2 คน (Andrew Johnson และ Bill Clinton) และผู้พิพากษา 4 คน นอกจากนี้แล้วมีความพยายามที่จะเริ่มหรือมี

⁵⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 42.

⁵⁵ รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา มาตรา 2 อนุมาตรา 4 “ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และข้าราชการพลเรือนทุกคนของสหรัฐ จะต้องออกจากตำแหน่งหากถูกฟ้องขับจากตำแหน่งและถูกตัดสินว่าการกระทำผิดฐานกบฏ รับสินบน หรือกระทำผิดร้ายแรง หรืออุกฉกรรจ์อื่นๆ”

การไต่สวน เพื่อหาทางใช้กระบวนการ Impeachment สำหรับถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากตำแหน่งจำนวนมาก แต่กรณีทั้งหมดประสบความสำเร็จเนื่องจากไม่ได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากสภาผู้แทนราษฎร สำหรับการถอดถอนประธานาธิบดีทั้ง 2 คน ที่มีการลงมตินั้น ปรากฏว่าเสียงที่ลงมติถอดถอนไม่ถึง 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด การถอดถอนจึงไม่สำเร็จ⁵⁶

3 การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโดยใช้กลไกคณะกรรมการ

ในประเทศสหรัฐอเมริกา ในสมัยประชุมหนึ่งๆ เมื่อจะร่างกฎหมายซึ่งมีจำนวนมาก เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระ สภาทั้งสองจึงใช้วิธีการแบ่งสมาชิกทั้งหมดออกเป็นหน่วยเล็กๆ เพื่อทำหน้าที่เตรียมและพิจารณาร่างกฎหมายในด้านต่างๆ ก่อนที่จะนำเสนอให้สมาชิกทั้งสภาอภิปรายและลงมติ เรียกว่า “คณะกรรมการ” คณะกรรมการคณะต่างๆ มีประธานซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา และพรรคที่มีเสียงข้างน้อยก็ได้รับการจัดสรรให้มีส่วนร่วมมีเสียงตามสัดส่วนเข้าไปในคณะกรรมการทุกคณะ เพื่อให้สิทธิของฝ่ายเสียงข้างน้อยในการช่วยตรวจสอบกฎหมายต่างๆ⁵⁷

3.2.3 ประเทศเกาหลี

ประเทศเกาหลีเป็นประเทศที่ใช้ระบบการปกครองโดยประธานาธิบดีจึงไม่ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล แต่ก็ให้บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในรัฐสภา ซึ่งในที่นี่ขอศึกษา กรณีการตั้งกระทู้ถามและกระบวนการถอดถอน

1. การตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถามถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญประเทศเกาหลี โดยให้บทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยตั้งกระทู้ถามการทำงานของฝ่ายรัฐบาลได้ โดย

⁵⁶ มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, (กรุงเทพมหานคร:นิติธรรม, 2541).

⁵⁷ นิพนธ์ ศศิธร (ผู้แปล), สหรัฐอเมริกา รัฐบาลโดยประชาชน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักข่าวสารอเมริกา), น. 59-60.

กำหนดให้ตอบข้อซักถามของสมาชิกสภาแห่งชาติและกำหนดให้ในการประชุมสภาแห่งชาติหรือ คณะกรรมาธิการของสภาแห่งชาติ นายกรัฐมนตรี หรือผู้แทนรัฐบาลต้องตอบข้อซักถาม⁵⁸

2. การถอดถอน

กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศเกาหลีกำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญ⁵⁹ โดยมีหลักเกณฑ์ที่ให้บทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยให้ ความเห็นชอบกับญัตติที่จะขอให้ปลดหรือถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้โดยการเสนอญัตติของ สมาชิกสภานิติบัญญัติ 1 ใน 3 ของที่มีอยู่ และมีการลงมติด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิก สภานิติบัญญัติ ก็สามารถที่จะถอดถอนตัวนายกรัฐมนตรีได้⁶⁰

ข้อสังเกตคือ กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจชัดเจนว่าถอดถอนได้โดยกฎหมาย เพียงแต่ว่า เมื่อมีความเห็นชอบกับญัตตินี้แล้ว ก็จะมีคามกดดันทางการเมืองกับประธานาธิบดีที่จะต้อง ดำเนินการตามที่สภานิติบัญญัติเห็นชอบในส่วนนั้น

นอกจากนี้ประเทศเกาหลี ยังมีหลักการให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ในการถอดถอน ประธานาธิบดีและข้าราชการสำคัญๆโดยกระบวนการที่เรียกว่า impeachment ซึ่งรับแนวคิดมา จากประเทศสหรัฐอเมริกา โดยให้สิทธิสมาชิกสภาแห่งชาติเสนอเรื่องได้แต่ต้องผู้รับรองด้วย คะแนนเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาทั้งหมดยื่นถอดถอนประธานาธิบดีได้ และต้องมีการลงมติ

⁵⁸ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์(ผู้แปล), รัฐธรรมนูญประเทศสาธารณรัฐเกาหลี, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันกฎหมายอาญา สำนักงานอัยการสูงสุด), น.16-17มาตรา 62 (2) “เมื่อได้รับการร้องขอโดยสภาแห่งชาติหรือคณะกรรมาธิการของสภาแห่งชาติ นายกรัฐมนตรีหรือ สมาชิกสภาแห่งรัฐ หรือ ผู้แทนของรัฐบาลต้องเข้าร่วมการประชุมของสภาแห่งชาติและตอบข้อ ซักถาม ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีหรือสมาชิกของคณะรัฐมนตรีได้รับการร้องขอให้เข้าร่วมการ ประชุม นายกรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาแห่งรัฐอาจขอให้สมาชิกสภาแห่งรัฐหรือผู้แทนของรัฐบาล เข้าร่วมการประชุมใดๆของสภาแห่งชาติและตอบข้อซักถาม”

⁵⁹ เฟิงอ๋าง, น. 17.

⁶⁰ รัฐธรรมนูญประเทศสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 63 (1) “สภาแห่งชาติอาจเสนอแนะ ให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาแห่งชาติออกจากตำแหน่ง” (2) “ข้อเสนอนี้เพื่อถอด ถอนตามที่กล่าวถึงในวรรค 1 อาจถูกเสนอโดยสมาชิกสภาแห่งชาติ จำนวน 1 ใน 3 หรือมากกว่า ของสมาชิกทั้งหมดของสภาแห่งชาติและจะถือว่าผ่านเป็นมติเมื่อมีการลงมติโดยเสียงส่วนใหญ่ ของสมาชิกทั้งหมดของสภาแห่งชาติ”

เห็นชอบโดยเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิก เมื่อมีเสียงเห็นชอบกับกระบวนการดังกล่าวบุคคลที่ถูกพิจารณาจะต้องถูกปลดจากราชการเป็นการชั่วคราวก่อน⁶¹

ตาราง 1: หลักการการอภิปรายไม่ไว้วางใจในประเทศ

ลำดับที่	ประเทศ	หลักการ	ผู้ถูกอภิปราย	จำนวนผู้ยื่นญัตติ	จำนวนผู้ลงมติ	หมายเหตุ
1	เยอรมัน	มาตรา 67 ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจโดยต้องเลือกผู้สืบต่อตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและขอให้ประธานาธิบดีถอดถอน	นายกรัฐมนตรีสหพันธ์เท่านั้น	เสียงข้างมาก	เสียงข้างมาก	หากไม่ไว้วางใจประธานาธิบดีต้องถอดถอนนายกรัฐมนตรี
2	ฝรั่งเศส	มาตรา 49 ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาลเมื่อยื่นญัตติแล้วต้องลงมติภายใน 48 ชั่วโมง	รัฐบาลเท่านั้น	1 ใน 10	คะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่ง	หากไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจะลาออก

⁶¹ รัฐธรรมนูญประเทศสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 65 (1) “ในกรณีที่ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาแห่งชาติ หัวหน้ากระทรวงทางด้านการบริหารผู้พิพากษาในศาลรัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษาและข้าราชการอื่นที่กำหนดไว้โดยกฎหมายได้ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ในทางราชการของตน กฎหมายสภาแห่งชาติอาจผ่านมติเพื่อให้บุคคลเหล่านั้นออกจากตำแหน่งได้” (2) “คำร้องขอให้ออกจากตำแหน่งตามที่บัญญัติไว้ในวรรค 1 อาจถูกเสนอโดยสมาชิกสภาแห่งชาติ จำนวน 1 ใน 3 หรือมากกว่าของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และต้องได้รับการลงมติเห็นชอบโดยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกทั้งหมดของสภาแห่งชาติ ยกเว้นคำร้องขอให้ประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งต้องถูกเสนอโดยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกทั้งหมดของสภาแห่งชาติและจะต้องได้รับการรับรองโดยคะแนนเสียง 2 ใน 3 หรือมากกว่าจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแห่งชาติ” (3) “เมื่อได้มีการผ่านคำร้องให้ออกจากตำแหน่งแล้ว บุคคลที่ถูกร้องเช่นนั้นจะต้องถูกพักการใช้อำนาจ จนกว่ากระบวนการในการให้ออกจากตำแหน่งได้รับการพิจารณาตามกฎหมาย”

3	อังกฤษ	เมื่อคำตอของของ รัฐบาลต่อกระทู้ถาม หรือการแปรญัตติยังไม่เป็นที่พอใจ	รัฐบาล	พรรคฝ่าย ค้าน	เสียงข้าง มาก	ถ้ารัฐบาลแพ้ ต้องลาออก และพรรคฝ่าย ค้านต้อง จัดตั้งรัฐบาล ใหม่
4	อเมริกา	สมาชิกวุฒิสภา รวมตัวกันยื่นญัตติไม่ ไว้วางใจ	รัฐบาล		เสียงข้าง มาก	ถ้าไม่เช่นนั้น นายรัฐมนตรี จะถูกเสนอชื่อ ลาออกต่อ ประธานาธิบดี
5	ญี่ปุ่น	สภาผู้แทนราษฎรลง มติรับรองญัตติไม่ ไว้วางใจหรือมีการลง มติไม่รับรองญัตติ ไว้วางใจ และไม่มี การยุบสภาภายใน 10 วัน	คณะรัฐมนตรี		เสียงข้าง มาก	คณะรัฐมนตรี ต้องพ้นจาก ตำแหน่งทั้ง คณะ

ตาราง 2 : หลักเกณฑ์การถอดถอน impeachment ในต่างประเทศ

ประเทศ	หลักเกณฑ์	ผู้ถูกถอดถอน	จำนวน ผู้ยื่น	องค์กร ตรวจสอบ	หมายเหตุ
อเมริกา	มาตรา 2 อนุมาตรา 4 สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรร้องขอ	ประธานาธิบดี, รอง ประธานาธิบดี และข้าราชการ พลเรือนทุกคน		วุฒิสภาใช้ 2 ใน 3	ความผิดทรยศประเทศ, รับสินบน, ผิดอาญา ร้ายแรง, มีพฤติกรรม ไม่ถูกต้อง

เยอรมัน	มาตรา 61 สภาฯ อาจกล่าวหาโดย การยื่นญัตติ	ประธานาธิบดี	ใน 4 และ ต้องมีมติ 2 ใน 3 ให้ ฟ้อง	ศาล รัฐธรรมนูญ	ละเมิดกฎหมายหลัก หรือกฎหมายอื่นใดโดย เจตนา
เกาหลี	มาตรา 63 สมาชิกสภา แห่งชาติเสนอ	-ประธานาธิบดี -นายกรัฐมนตรี -สมาชิกสภา แห่งชาติ ข้าราชการอื่นๆที่ สำคัญ	1 ใน 3	สภา แห่งชาติ และมีมติ 2 ใน 3	ไม่ได้กำหนดว่าต้อง ลาออก แต่เป็นการ กีดกันทางการเมือง แต่ ถ้าเป็นข้าราชการจะถูก ปลดจากราชการก่อน