

## บทที่ 4

บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญไทย

เมื่อได้ศึกษาถึงหลักการทั่วไป แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของฝ่ายเสียงข้างน้อยและบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในระบบรัฐสภาของต่างประเทศลำดับต่อมาจึงต้องทำการศึกษารoles บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในรัฐสภาของประเทศไทย เพื่อเปรียบเทียบหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับและวิเคราะห์ปัญหาบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยที่ปรากฏในประเทศไทยด้วย

การศึกษารoles บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญไทยนี้ ขอแบ่งหมวดหมู่เป็น พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยหลังรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ถึง พ.ศ. 2550 และบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550

### 4.1 พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540

การปกครองประเทศโดยใช้หลักฝ่ายเสียงข้างมากที่เคารพสิทธิฝ่ายเสียงข้างน้อย ย่อมต้องมีกฎเกณฑ์และหลักการให้สิทธิฝ่ายเสียงข้างน้อย ในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายเสียงข้างมากไม่ให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจและการรับรองสิทธิของฝ่ายเสียงข้างน้อยที่ดีที่สุด คือการรับรองสิทธิของฝ่ายเสียงข้างน้อยไว้ในรัฐธรรมนูญเพราะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

ในประวัติศาสตร์ทางการเมืองของไทยมีการรับรองให้สิทธิของฝ่ายเสียงข้างน้อยเริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกเรื่อยมาจนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ย่อมแสดงให้เห็นว่าการเมืองการปกครองของไทยยอมรับหลักการตรวจสอบและยอมรับบทบาทของฝ่ายเสียงข้างน้อยซึ่งหลักการตรวจสอบทางการเมืองหรือการตรวจสอบฝ่ายบริหารที่สำคัญนั้นแทบจะปรากฏในรัฐธรรมนูญไทยเกือบทุกฉบับดังจะศึกษาในรายละเอียดต่อไปนี้

#### 4.1.1 การเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะและรายบุคคล (ตาราง 3)

หลักการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะและรายบุคคล เริ่มมีตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ฉบับปี พ.ศ. 2475 โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดหลักเกณฑ์ให้สิทธิในการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ แต่ไม่ได้กำหนดจำนวนการยื่นเสนอญัตติ และไม่กำหนดวิธี และจำนวนการลงมติ<sup>1</sup> จึงน่าจะเป็นที่รัฐธรรมนูญให้การรองรับหลักการว่าจะต้องมีการให้สิทธิหรือคุ้มครองฝ่ายเสียงข้างน้อยไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ไม่ได้ให้สิทธิในทางปฏิบัติ

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ ปี 2489 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดจำนวนผู้เสนอชื่อยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะโดยต้องมีสมาชิกรับรองไม่ต่ำกว่า 24 คน<sup>2</sup> ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราวปี 2490<sup>3</sup> ยังคงรองรับในหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2489

หลักเกณฑ์จำนวนผู้ยื่นเสนอญัตติเปลี่ยนแปลงไป เมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 กำหนดหลักเกณฑ์จำนวนผู้ยื่นเสนอญัตติ โดยกำหนดให้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดของสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะได้ โดยการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ<sup>4</sup> แต่ไม่กำหนดจำนวนคะแนนเสียงการลงมติจึงใช้หลักเสียงข้างมากซึ่งเป็นหลักทั่วไป และเป็นครั้งแรกที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้สมาชิกทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภายื่นญัตติอภิปรายโดยให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นแต่ไม่มีการลงมติด้วย ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ.2495 ยังคงรองรับหลักการเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 ที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดเข้าชื่อเสนอญัตติไม่ไว้วางใจ<sup>5</sup> และหลักเกณฑ์ที่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภายื่นญัตติอภิปรายโดยให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นแต่ไม่มีการลงมติด้วย<sup>6</sup>

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 41

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 มาตรา 34

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2490 มาตรา 42

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 มาตรา 131

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 มาตรา 76

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 มาตรา 75

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 ได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์จำนวนการยื่นเสนอญัตติ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกสภาทั้งหมดยื่นเสนอญัตติไม่ไว้วางใจ<sup>7</sup> และรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาอันได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มีการกำหนดหลักเกณฑ์มากขึ้นกล่าวคือมีการกำหนดคะแนนเสียงมติไม่ไว้วางใจโดยให้มีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งคะแนนของสมาชิกทั้งหมดของสภาและมีการกำหนดด้วยว่า ถ้าคะแนนเสียงลงมติไม่ไว้วางใจไม่มากกว่ากึ่งหนึ่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติตลอดสมัยประชุมนั้น<sup>8</sup>

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521<sup>9</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534<sup>10</sup> กำหนดหลักการการยื่นญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจไว้เช่นเดียวกัน

ตาราง 3:เปรียบเทียบหลักการอภิปรายไม่ไว้วางใจ (เฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับที่กำหนดหลักการ)

| ฉบับที่ | ชื่อ/พ.ศ.   | การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ                     |                                      |              | หมายเหตุ                        |
|---------|---|---|--------------------------------------|--------------|---------------------------------|
|         |   | รัฐมนตรีรายบุคคล/ทั้งคณะ                      |                                      | นายกรัฐมนตรี |                                 |
|         |   | จำนวนการยื่นญัตติ                             | คะแนนเสียงลงมติ                      |              |                                 |
| 2       | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475              | ไม่กำหนดจำนวน ส.ส. กำหนดรองรับหลักการเท่านั้น | ไม่กำหนดคะแนน                        | ไม่มี        | มาตรา 41                        |
| 3       | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489               | ส.ส. จำนวน 24 คน                              | ไม่กำหนดคะแนน จึงใช้หลักเสียงข้างมาก | ไม่มี        | มาตรา 34                        |
| 4       | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 | ส.ส. จำนวน 24 คน                              | ไม่กำหนดคะแนน จึงใช้หลักเสียงข้างมาก | ไม่มี        | มาตรา 42 รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว |

<sup>7</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 มาตรา 128

<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 159

<sup>9</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 137

<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 150

|    |   |                                  |  |  |                        |
|----|---|----------------------------------|--|--|------------------------|
| 5  | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492                    | ส.ส.ไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของทั้งหมด | ไม่กำหนดคะแนน จึงใช้หลักเสียงข้างมาก           | ไม่มี                                  | มาตรา 131              |
| 6  | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 | ส.ส.ไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของทั้งหมด | ไม่กำหนดคะแนน จึงใช้หลักเสียงข้างมาก           | ไม่มี                                  | มาตรา 76               |
| 8  | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511                     | ส.ส.ไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของทั้งหมด | ไม่กำหนดคะแนน จึงใช้หลักเสียงข้างมาก           | ไม่มี                                  | มาตรา 128              |
| 10 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517                    | ส.ส.ไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของทั้งหมด | คะแนนเสียงต้องมากกว่ากึ่งหนึ่ง                 | ไม่มี                                  | มาตรา 159              |
| 13 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521                    | ส.ส.ไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของทั้งหมด | คะแนนเสียงต้องมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด | ไม่มี                                  | มาตรา 137              |
| 15 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534                    | ส.ส.ไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของทั้งหมด | คะแนนเสียงต้องมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด | ไม่มี                                  | มาตรา 150              |
| 16 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540                    | ส.ส.ไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของทั้งหมด | คะแนนเสียงต้องมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด | ส.ส.ไม่ต่ำกว่า 2 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมด | มาตรา 185<br>มาตรา 186 |

#### 4.1.2 การตั้งกระทู้ถาม (ตาราง 4)

(1) กระทู้ถามทั่วไป คือการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี ถือเป็นกรให้สิทธิและบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านน้อยตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาล โดยเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

สยาม พ.ศ.2475 แต่ให้สิทธิเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นวุฒิสภาไม่ได้กำหนดไว้<sup>11</sup> จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521 โดยให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องการบริหารงานของประเทศได้ แต่รัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบหากเห็นว่าไม่ควรเปิดเผยเพราะเป็นความปลอดภัยของประเทศหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน<sup>12</sup>

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มีการกำหนดหลักเกณฑ์การตั้งกระทู้ถามมากขึ้น กล่าวคือ กำหนดให้การตอบกระทู้ต้องตอบในราชกิจจานุเบกษา เพื่อเผยแพร่ให้ประชาชนทั่วไปได้ตรวจสอบและติดตามทำให้การทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและถ้าเป็นกระทู้ของหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านหรือเป็นกระทู้ถามที่ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเร่งด่วนหรือเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดินจะกำหนดให้ตอบกระทู้ในที่ประชุมก็ได้จึงเป็นการเพิ่มบทบาทให้หัวหน้าพรรคฝ่ายค้านซึ่งเป็นหัวหน้าของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยให้ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายเสียงข้างมากอีกด้วย<sup>13</sup>

แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้การตอบกระทู้ต้องตอบในราชกิจจานุเบกษา และกระทู้ของหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านหรือกระทู้ถามที่ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเป็นกรณีเร่งด่วน หรือเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม หรือประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดินให้ตอบกระทู้ในที่ประชุมออกไปจากรัฐธรรมนูญ<sup>14</sup> แต่ไปปรากฏหลักการในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดให้สิทธิแก่ผู้ตั้งกระทู้ถามว่า

<sup>11</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 มาตรา 40

<sup>12</sup> การตั้งกระทู้ถามนั้นมีหลักเกณฑ์คล้ายกันทุกฉบับ โปรดดู รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 มาตรา 57 โดยให้สิทธิทั้ง พวุฒิสภาและสภาผู้แทน....., ฉบับ พ.ศ. 2490 มาตรา 65 ให้สิทธิทั้ง ส.ส. หรือ ส.ว....., ฉบับ พ.ศ. 2492 มาตรา 129, ฉบับปี 2511 มาตรา 126, ฉบับปี พ.ศ 2517 มาตรา 157, ฉบับปี พ.ศ. 2521 มาตรา 136 แม้กระทั่งธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร พ.ศ.2515 ยังกำหนดให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้ และ รัฐมนตรีมีสิทธิไม่ตอบเมื่อเห็นว่าไม่ควรเปิดเผย, เพื่อความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญแก่แผ่นดิน โดยอภิปรายประกอบหรือซักถามเพิ่มเติมได้

<sup>13</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 149

<sup>14</sup> รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 183

ต้องการให้ตอบกระทู้ถามในที่ประชุมรัฐสภาหรือตอบในราชกิจจานุเบกษา<sup>15</sup> และกระทู้ที่เป็นเรื่องเร่งด่วน รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 กำหนดให้ตั้งเป็นกระทู้ถามสดหรือกระทู้ถามด้วยวาจา แต่ไม่มีการกำหนดถึงกระทู้ของหัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน<sup>16</sup>

ตาราง 4:เปรียบเทียบหลักการตั้งกระทู้ถาม (เฉพาะรัฐธรรมนูญที่กำหนดหลักการ)

| ฉบับที่ | ชื่อ/พ.ศ.                                | การตั้งกระทู้ถาม                      |  | หมายเหตุ |
|---------|--|---------------------------------------|--|----------|
|         |  | รัฐมนตรี/คณะ/นายกรัฐมนตรี             | ข้อยกเว้น  |          |
| 2       | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475   | ส.ส.ทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี | ไม่ตอบ หากเป็นความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน | มาตรา 40 |
| 3       | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2489     | ส.ส.ทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี | ไม่ตอบ หากเป็นความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน | มาตรา 57 |
| 4       | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราว | ส.ส.ทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี | ไม่ตอบหากเป็นข้อความที่ไม่ควรเปิดเผยเพราะความปลอดภัย | มาตรา 65 |

<sup>15</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 144 “การตั้งกระทู้ถามทั่วไปให้เสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภา โดยมีข้อความเป็นคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบาย และระบุว่าจะให้ตอบในที่ประชุมสภาหรือในราชกิจจานุเบกษา”

<sup>16</sup> หลักการตั้งกระทู้ถามตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้ลดบทบาทของฝ่ายเสียงข้างน้อยให้น้อยลงกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2534 เพราะการตัดข้อความที่ให้กระทู้ของผู้นำฝ่ายค้านให้ตอบในที่ประชุมออกไป โดยให้สิทธิผู้นำฝ่ายค้านเหมือนกับผู้ตั้งกระทู้ถามคนอื่นๆ ที่จะเลือกให้ตอบในที่ประชุมหรือตอบในราชกิจจานุเบกษาเป็นการลดบทบาทของผู้นำฝ่ายค้าน และการกำหนดหลักการในข้อบังคับการประชุมนั้นมีความไม่แน่นอน เหมือนกับการกำหนดหลักการในรัฐธรรมนูญ

|    |  |  |  |           |
|----|--|--|--|-----------|
|    | พ.ศ.2490   |  | หรือประโยชน์สำคัญ<br>แผ่นดิน   |           |
| 5  | รัฐธรรมนูญแห่ง<br>ราชอาณาจักร<br>ไทย พ.ศ.<br>2492                                | ส.ส.ทุกคนมีสิทธิ ตั้งกระทู้ถาม<br>รัฐมนตรี | ไม่ตอบหากเป็น<br>ข้อความ<br>ที่ไม่ควรเปิดเผย<br>เพราะ<br>ความปลอดภัยหรือ<br>ประโยชน์สำคัญ<br>แผ่นดิน | มาตรา 129 |
| 6  | รัฐธรรมนูญแห่ง<br>ราชอาณาจักร<br>ไทย พ.ศ.<br>2475 แก้ไข<br>เพิ่มเติม<br>พ.ศ.2495 | ส.ส.ทุกคนมีสิทธิ ตั้งกระทู้ถาม<br>รัฐมนตรี | ไม่ตอบหากเป็น<br>ข้อความ<br>ที่ไม่ควรเปิดเผย<br>เพราะความปลอดภัย<br>หรือประโยชน์สำคัญ<br>แผ่นดิน     |           |
| 8  | รัฐธรรมนูญแห่ง<br>ราชอาณาจักร<br>ไทย พ.ศ.2511                                    | ส.ส.ทุกคนมีสิทธิ ตั้งกระทู้ถาม<br>รัฐมนตรี | ไม่ตอบหากเป็น<br>ข้อความ<br>ที่ไม่ควรเปิดเผย<br>เพราะ<br>ความปลอดภัยหรือ<br>ประโยชน์สำคัญ<br>แผ่นดิน | มาตรา 126 |
| 10 | รัฐธรรมนูญแห่ง<br>ราชอาณาจักร<br>ไทย พ.ศ.  | ส.ส.ทุกคนมีสิทธิ ตั้งกระทู้ถาม<br>รัฐมนตรี | มีสิทธิไม่ตอบเมื่อ<br>ไม่ควรเปิดเผย,<br>ปลอดภัย,   | มาตรา 157 |

|    |   |   |  |                               |
|----|---|---|--|-------------------------------|
|    | 2517  |   | ประโยชน์สำคัญ<br>แผ่นดิน   |                               |
| 13 | รัฐธรรมนูญแห่ง<br>ราชอาณาจักร<br>ไทย พ.ศ.<br><br>2521 | ส.ส.ทุกคนมีสิทธิ ตั้งกระทู้ถาม<br>รัฐมนตรี  | มีสิทธิไม่ตอบเมื่อ<br>ไม่ควรเปิดเผย,<br>ปลอดภัย,<br>ประโยชน์สำคัญ<br>แผ่นดิน     | มาตรา 136                     |
| 15 | รัฐธรรมนูญแห่ง<br>ราชอาณาจักร<br>ไทย พ.ศ.<br><br>2534 | ส.ส.ทุกคนมีสิทธิ ตั้งกระทู้ถาม<br>รัฐมนตรี<br><br>โดยให้ตอบกระทู้ราชกิจจา เว้นแต่<br>ของผู้นำฝ่ายค้าน หรือประธานทั้ง<br>สองเห็นว่า<br>เร่งด่วน/เป็นประโยชน์ต่อ<br>ประชาชน,<br>การบริหารประเทศ ให้ตอบในที่<br>ประชุม | มีสิทธิไม่ตอบเมื่อ<br>ไม่ควรเปิดเผย,<br>ปลอดภัย,<br>ประโยชน์สำคัญ<br>แผ่นดิน     | มาตรา 149                     |
| 16 | รัฐธรรมนูญแห่ง<br>ราชอาณาจักร<br>ไทย พ.ศ.             | 1.ส.ส.ทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถาม<br>รัฐมนตรี   | มีสิทธิไม่ตอบเมื่อ<br>ไม่ควรเปิดเผย,<br>ปลอดภัย,<br><br>ประโยชน์สำคัญ<br>แผ่นดิน | มาตรา 149<br><br>กระทู้ทั่วไป |
|    | 2540  | 2. ปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจ<br>ของประชาชน, กระทบประโยชน์<br>ประเทศ,<br>เรื่องเร่งด่วน ให้ ส.ส. แจ้ง<br>ประธานสภาฯ  | ถามและตอบ<br><br>ได้สัปดาห์ละ 1 ครั้ง<br><br>ตั้งกระทู้ได้เรื่องละ               | มาตรา 184<br><br>กระทู้สด     |

|  |  |  |                 |  |
|--|--|--|-----------------|--|
|  |  | ก่อนเริ่มประชุมว่าจะถาม<br>นายกรัฐมนตรี<br>หรือรัฐมนตรีโดยไม่ต้องระบุคำถาม | ไม่เกิน 3 ครั้ง |  |
|--|--|--|-----------------|--|

#### 4.1.3 หลักการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน (ตาราง 5)

การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน ถือเป็นกรยอมรับบทบาทของฝ่ายเสียงข้างน้อยที่จะมีผู้นำในการตรวจสอบ ควบคุมการทำงานของฝ่ายรัฐบาล หลักการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านนั้น ปรากฏขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2517 โดยการกำหนดให้ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคของตนไม่ได้เป็นรัฐมนตรีและมีจำนวนมากที่สุด แต่ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา<sup>17</sup>

ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ที่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน และตั้งแต่นั้นมาหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับจนถึงปัจจุบัน โดยมีข้อความคล้ายคลึงกันทุกฉบับ

<sup>17</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2517 มาตรา 126

ตาราง5:เปรียบเทียบหลักการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน (เฉพาะรัฐธรรมนูญที่กำหนดหลักการ)

| ฉบับที่ | ชื่อ/พ.ศ.                              | การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน  | หมายเหตุ  |
|---------|--|---|-----------|
| 10      | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517  | เมื่อ ครม.ได้รับความไว้วางใจจากสภาฯ พระมหากษัตริย์จะตั้ง ส.ส.หัวหน้าพรรค ซึ่ง ส.ส.ในสังกัดไม่ได้เป็น รมต. และมากที่สุด แต่ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของ ส.ส. ทั้งหมด | มาตรา 126 |
| 13      | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521  | เมื่อ ครม.ได้รับความไว้วางใจจากสภาฯ พระมหากษัตริย์จะตั้ง ส.ส.หัวหน้าพรรค ซึ่ง ส.ส.ในสังกัดไม่ได้เป็น รมต. และมากที่สุด แต่ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของ ส.ส. ทั้งหมด | มาตรา 105 |
| 15      | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534  | เมื่อ ครม.ได้รับความไว้วางใจจากสภาฯ พระมหากษัตริย์จะตั้ง ส.ส.หัวหน้าพรรค ซึ่ง ส.ส.ในสังกัดไม่ได้เป็น รมต. และมากที่สุด แต่ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของ ส.ส. ทั้งหมด | มาตรา 116 |
| 16      | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 | เมื่อ ครม.ได้รับความไว้วางใจจากสภาฯ พระมหากษัตริย์จะตั้ง ส.ส.หัวหน้าพรรค ซึ่ง ส.ส.ในสังกัดไม่ได้เป็น รมต. และมากที่สุด แต่ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของ ส.ส. ทั้งหมด | มาตรา 120 |

#### 4.1.4 สัดส่วนคณะกรรมการสิทธิการ

การให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยเข้าไปอยู่ในคณะกรรมการสิทธิการ สำนัญนั้น เป็นการให้สิทธิและบทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายข้างน้อยเข้าไปมีส่วนร่วมใน การทำงานของฝ่ายรัฐบาล คอยตรวจสอบควบคุมการทำงานของฝ่ายเสียงข้างมาก ตั้งแต่ รัฐธรรมนูญฉบับแรกปี พ.ศ. 2475<sup>18</sup> มีการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งคณะกรรมการขึ้น แต่ ไม่ได้กำหนดสัดส่วนที่ให้สิทธิฝ่ายเสียงข้างน้อยเข้าไปอยู่ในคณะกรรมการสิทธิการ

การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยเข้าไปอยู่ใน คณะกรรมการสิทธิการสำัญนั้น เริ่มครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517<sup>19</sup> โดย การกำหนดสัดส่วนของสมาชิกในคณะกรรมการสิทธิการสำัญให้เป็นไปตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองและหลักการดังกล่าวได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 จนถึง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กรรมการที่ตั้งจากผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดต้องมี จำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรค การเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการ ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดอัตราส่วนตามพรรคสมาชิก

#### 4.1.5 การตรวจสอบกฎหมายไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ

การตรวจสอบกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญเป็นบทบาทสำคัญของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยที่จะตรวจสอบกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายเสียงข้างมากกว่า ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดหลักการรองรับ สิทธิ และเสรีภาพของ ประชาชน หรือไม่

##### (1) การควบคุมร่างกฎหมายไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ

การควบคุมร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับการประชุมไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญเป็นการให้ สิทธิและบทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยเข้าไปตรวจสอบกฎหมายที่ ฝ่ายรัฐบาลใช้เสียงข้างมากออกมาบังคับใช้ซึ่งถ้าหากให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้าง น้อยได้ตรวจสอบกฎหมายก่อนประกาศใช้ จะทำให้เป็นหลักประกันว่าอย่างน้อยที่สุดกฎหมายที่

<sup>18</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 มาตรา 43

<sup>19</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 161

ออกมาบังคับใช้กับประชาชนนั้น ไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญซึ่งได้กำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ การควบคุมร่างพระราชบัญญัติไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นหลักการที่เริ่มมีครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 โดยกำหนดว่าร่างพระราชบัญญัติใดได้รับความเห็นชอบจากสภาแล้ว หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ส่งความเห็นไปยังตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่<sup>20</sup> เท่ากับว่าให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายเสียงข้างน้อยควบคุมได้เฉพาะ“เนื้อหา” เท่านั้น<sup>21</sup> เนื่องจากเป็นการควบคุมได้เฉพาะ “ข้อความ” ไม่ให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 ยังคงกำหนดหลักการเช่นเดิม กล่าวคือ ควบคุมกฎหมายในด้านเนื้อหาเท่านั้น<sup>22</sup>

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมโดยให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยที่จะควบคุมร่างกฎหมายทั้งในด้าน“เนื้อหา” และ“รูปแบบ” เนื่องจากให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยที่จะควบคุมร่างกฎหมายทั้งข้อความไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และควบคุมกระบวนการตรากฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วย แต่หลักเกณฑ์อื่นยังคงเดิมเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ<sup>23</sup>

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 ได้เปลี่ยนแปลงหลักการบางประการ กล่าวคือ มีก่อตั้งองค์กร “ศาลรัฐธรรมนูญ” เกิดขึ้น แทน “ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ” และมีการกำหนดให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยที่จะควบคุมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย เนื่องจากเมื่อครั้งร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นมาด้วย อีกทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะยื่นเรื่องร่างพระราชบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และการยื่นเรื่องพระราชบัญญัติ

<sup>20</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 224

<sup>21</sup> ตรวจสอบเฉพาะเนื้อหา คือ การตรวจสอบว่าร่างกฎหมายมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่ถ้าเป็นการตรวจสอบเฉพาะรูปแบบ คือ การตรวจสอบกระบวนการตรากฎหมายว่าขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญหรือไม่

<sup>22</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 190

<sup>23</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 205

ประกอบรัฐธรรมนูญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนตรวจสอบได้ ทำให้การยื่นเรื่องตรวจสอบกฎหมายง่ายกว่าหลักเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญอื่นๆ ที่ผ่านมา รวมทั้งกำหนดให้ตรวจสอบร่างกฎหมายทั้งข้อความหรือเนื้อหาและกระบวนการตราว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่<sup>24</sup>

#### (2) การควบคุมพระราชกำหนด

บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในการควบคุมพระราชกำหนดเป็นการควบคุมกฎหมายที่ไม่ได้ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เป็นการออกกฎหมายโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นฝ่ายเสียงข้างมากซึ่งถือเป็นข้อยกเว้น การให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยตรวจสอบกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นสิ่งสำคัญมาก

การกำหนดหลักการให้สิทธิและบทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยควบคุมพระราชกำหนด ตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้ตรวจสอบว่าพระราชกำหนดเป็นไปตามกรณีเพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะหรือไม่ เพราะพระราชกำหนดจะออกได้เฉพาะกรณีดังกล่าวเท่านั้นซึ่งหลักการนี้เริ่มครั้งแรกปรากฏในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2534 ที่ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อย จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ส่งความเห็นต่อพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามกรณีดังกล่าวต่อประธานสภาเพื่อส่งต่อความเห็นไปยังตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย<sup>25</sup> โดยต่อมารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ก็ยังคงหลักการดังกล่าวเพียงแต่เปลี่ยนองค์กรที่มีอำนาจทบทวนจากตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจวินิจฉัย

#### 4.2 บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยหลังรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 ถึง พ.ศ.2550

หลังจากการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้การรองรับสิทธิและบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในการตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายรัฐบาลไว้และเพิ่มเติมหลักการใหม่ๆ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีเจตนารมณ์ให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมากขึ้น ซึ่งตามเหตุผลดังกล่าวน่าจะทำให้บทบาท

<sup>24</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 262

<sup>25</sup> รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 มาตรา 173

ของการตรวจสอบทางการเมือง และการตรวจสอบกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยมีประสิทธิผลมากขึ้น แต่ในความเป็นจริงช่วงเวลานี้กลับเป็นช่วงเวลาที่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติมากที่สุด โดยจะขอศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในทางปฏิบัติ เป็นลำดับดังต่อไปนี้

#### 4.2.1 การตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยกลไกของระบบรัฐสภา

หลักการตรวจสอบทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อย คือ การที่รัฐธรรมนูญให้สิทธิและบทบาทในการตรวจสอบ วิพากษ์วิจารณ์ การทำงานทางการเมืองของฝ่ายเสียงข้างมากได้ ซึ่งผลการตรวจสอบอาจทำให้ฝ่ายข้างมากไม่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาซึ่งฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายข้างมากต้องออกจากตำแหน่ง เนื่องจากการทำงานของรัฐบาลหรือฝ่ายเสียงข้างมากนั้นยอมอยู่ได้ด้วยความไว้วางใจของรัฐสภา หรือผลการตรวจสอบอาจทำให้ประชาชนไม่ไว้วางใจซึ่งอาจส่งผลถึงการเลือกตั้งต่อไปภายภาคหน้าด้วย

หลักการตรวจสอบทางการเมืองโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยนั้นเป็นการกระทำทางการเมือง ในที่นี้ได้รวบรวมและเสนอเป็นลำดับดังต่อไปนี้

1. การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจ เกิดจากหลักการที่ว่า คณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินอยู่ได้ด้วยความไว้วางใจของสภา เมื่อสภาสิ้นสุดความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นก็ย่อมไม่อาจบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้ จากหลักที่ว่านี้จึงเกิดบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการควบคุมการทำงานของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารที่ได้ผลดีที่สุด

การอภิปรายไม่ไว้วางใจจะเกิดความสัมฤทธิ์ผล เมื่ออภิปรายแล้วมีการลงมติ และถ้ามติที่ลงนั้นเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง หรือแม้จะลงมติไว้วางใจแต่ก็อาจมีผลทันทัน ผลกระทบตามมาก็คือ นายกรัฐมนตรีอาจต้องปรับคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจอาจจะลาออกจากตำแหน่งซึ่งหลักการควบคุมดังกล่าว รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยมีอำนาจในการตรวจสอบชักฟอกฝ่ายเสียงข้างมากหรือฝ่ายบริหารได้

รัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ.2540 กำหนดเรื่องการยื่นญัตติเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีไว้ 2 กรณี คือ

## (1) การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการกำหนดให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสืทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ โดยเฉพาะโดยญัตติดังกล่าวต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปเข้ามาด้วย<sup>26</sup> และเมื่อมีการเสนอญัตติดังกล่าวแล้วจะมีการยุบสภาไม่ได้

เมื่อมีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องลงมติว่าจะไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี โดยการลงมตินี้มิให้กระทำในวันเดียวกับวันอภิปรายสิ้นสุด มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ผลของการลงมติไม่ไว้วางใจ คือ นายกรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งและประธานสภาผู้แทนราษฎรจะนำชื่อผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนใหม่ กราบบังคมทูลเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งต่อไป

ทั้งนี้ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยที่เข้าชื่อเสนอญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายนั้นหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีอีกตลอดสมัยประชุมนั้น

อย่างไรก็ตาม ถ้าการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืน บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะต้องมีการเสนอเรื่องให้วุฒิสภาพิจารณาดถอนนายกรัฐมนตรีมิฉะนั้นจะเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจไม่ได้ จะเห็นได้ว่าในกรณีนี้ นายกรัฐมนตรีอาจถูกตรวจสอบและไต่สวนโดยการถูกอภิปรายในสภา การลงมติถอดถอนโดยวุฒิสภา และการพิจารณาคดีโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญา

รัฐธรรมนูญฉบับก่อนปี พ.ศ. 2540 ไม่มีหลักการให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในการยื่นญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเฉพาะนายกรัฐมนตรีมาก่อน จะมีก็แต่การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ ยกตัวอย่างเช่น สมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี นายบรรหาร ศิลปะอาชา เป็นผู้เสนอญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

<sup>26</sup> การเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่เข้ามาด้วยนั้น เหมือนกับหลักการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีของประเทศเยอรมัน ที่ให้ความสำคัญกับการสรรหานายกรัฐมนตรีคนใหม่และมีเฉพาะการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเท่านั้น

รัฐมนตรีทั้งคณะเกี่ยวกับเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินที่ไร้ประสิทธิภาพของรัฐบาล<sup>27</sup> โดยประเด็นการอภิปรายดังกล่าวมีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลในยุคนั้นเป็นอย่างมาก<sup>28</sup> ซึ่งทำให้เห็นว่าหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมีข้อมูลที่แน่นอนชัดเจน ก็สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและการควบคุมการทำงานของฝ่ายเสียงข้างมากได้<sup>29</sup> และการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยทำงานมีประสิทธิภาพย่อมเป็นที่รู้จักและส่งผลต่อความน่าเชื่อถือต่อประชาชน<sup>30</sup>

ปัญหาที่สำคัญในการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเกิดขึ้นในรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร สมัยที่สองนั้น มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงของฝ่ายเสียงข้างน้อยไม่ถึง 2 ใน 5 เนื่องจากพรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้งและได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากทำให้ไม่สามารถขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยทำได้เพียงยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลเท่านั้น โดยฝ่ายเสียงข้างน้อยยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลโดยมีความมุ่งหมายให้มีผลกระทบต่อตัวนายกรัฐมนตรีให้มากที่สุด แต่ความพยายามดังกล่าวไม่อาจส่งผลกระทบต่อตัวนายกรัฐมนตรีได้เลย จึงเกิดอุปสรรคในการตรวจสอบฝ่ายเสียงข้างน้อยเป็นอย่างมากเป็นอย่างยิ่งจนนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์ถึงบทบาทในการตรวจสอบรัฐบาลว่ามีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด จะได้วิเคราะห์ถึงปัญหาดังกล่าวในบทต่อไป

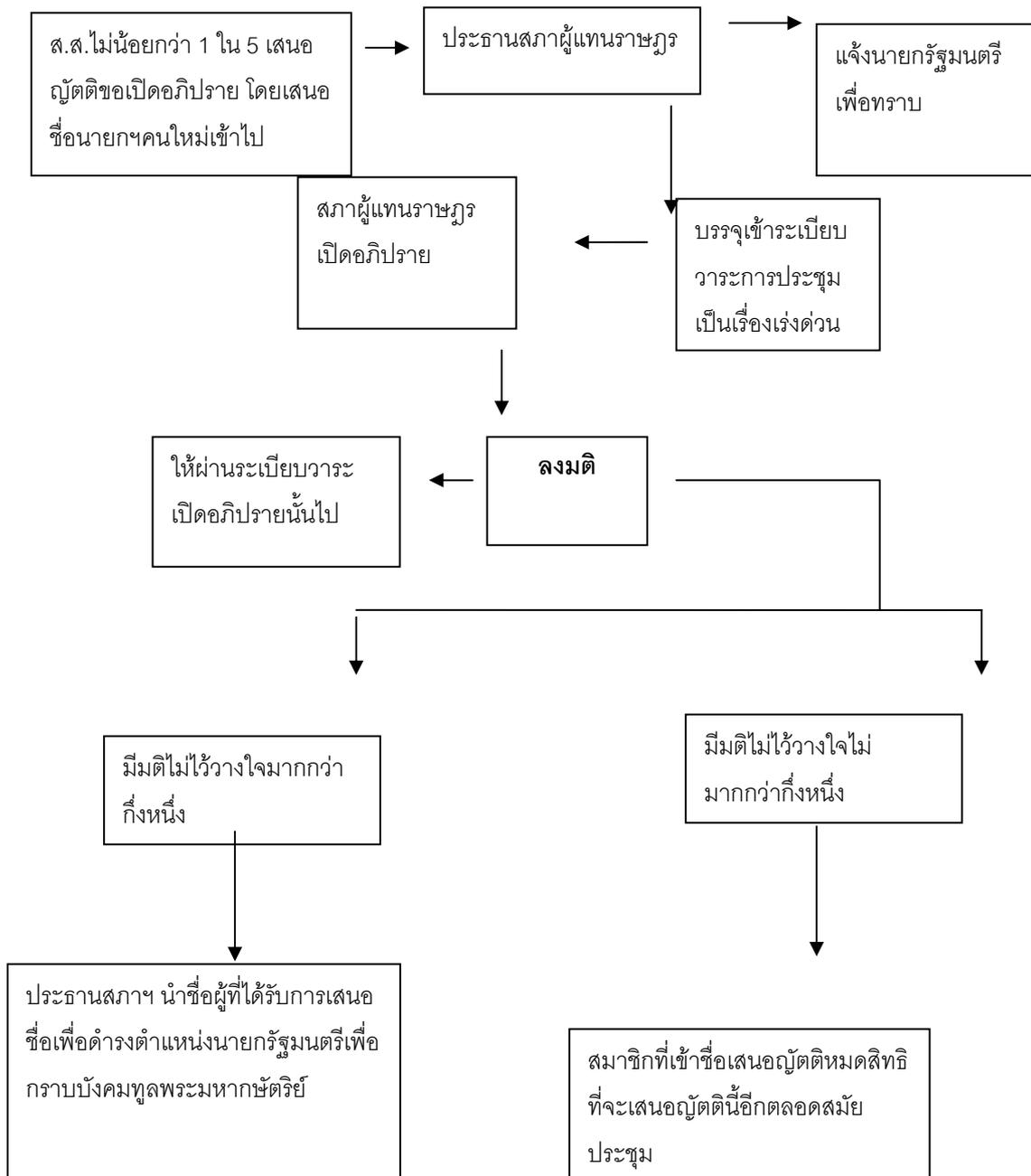
<sup>27</sup> [www.dmr.go.th/news/18\\_07\\_46\\_1.html](http://www.dmr.go.th/news/18_07_46_1.html)

<sup>28</sup> กรณีการออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01

<sup>29</sup> การอภิปรายในคราวนั้น รัฐบาลคงจะเห็นว่าสภาต้องลงมติไม่ไว้วางใจอย่างแน่นอน นายกรัฐมนตรีจึงยุบสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 19 พฤษภาคม 2543 ผลก็คือไม่มีการลงมติในญัตติดังกล่าว และก่อนเปิดอภิปรายในคราวนั้นได้มีการขอเปิดอภิปรายรัฐมนตรี 2 ท่าน คือ นายนิพนธ์ พร้อมพันธ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ และนายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ซึ่งในท้ายที่สุดรัฐมนตรีทั้งสองท่านได้ขอลาออกจากตำแหน่ง

<sup>30</sup> ข่าวกจาก หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ, (วันที่ 17 มิถุนายน 2546).

แผนผังแสดงขั้นตอนการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี



ประธาน

## (2) การยื่นญัตติเพื่อเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล (ตาราง 6)

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 กำหนดไว้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้โดยขั้นตอนการอภิปรายมีลักษณะเดียวกับการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี แตกต่างกันเพียงจำนวนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรที่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปที่น้อยกว่าคือใช้จำนวน 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 ครั้งแรกเป็นการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลในรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งอยู่ภายใต้หลักการใหม่ทางการเมืองโดยญัตติที่ขอเปิดอภิปรายทั่วไปนั้น ใช้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 132 เสียง ซึ่งเป็นเสียงข้างน้อยในรัฐสภาโดยมีรัฐมนตรีถูกอภิปรายหลายคนในแต่ละประเด็น ดังสรุปให้เห็นภาพรวมดังนี้

ตาราง 6:สรุปการยื่นญัตติอภิปรายในสมัยนายกทักษิณ ชินวัตร (สมัยแรก)

| กลุ่มที่ถูกอภิปราย               | บุคคลที่ถูกอภิปราย  | ประเด็นที่ถูกอภิปราย   | ผู้เสนอญัตติ                          | ผลการอภิปราย<br>ไว้วางใจ/ไม่ไว้วางใจ |
|----------------------------------|---|--|---------------------------------------|--------------------------------------|
| (ก)รมต.ที่ถูกถอดถอนและถูกอภิปราย | 1.นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์<br>รองนายกฯ<br>และ รวม.<br>กระทรวงการคลัง | -รายงานฐานะการคลังของรัฐบาล ปี2544-2545<br>-ดัชนีความเชื่อมั่นของผู้บริโภค ประจำเดือนเม.ย.2545 | นายบัญญัติ บรรทัดฐาน<br>กับคณะ 132 คน | 357/131                              |
|                                  | 2.รช.สุชาติ<br>เซาวีสิทธิ์<br>รช.<br>กระทรวงการคลัง                 | -รายงานฐานะการคลังของรัฐบาล ปี 2544-2545<br>-ดัชนีความเชื่อมั่นของผู้บริโภค ประจำเดือนเม.ย.45  |                                       | 359/132                              |

|  |  |  |  |         |
|--|--|--|--|---------|
|  | 3. พล.อ.ชวลิต<br>ยงใจยุทธ รอง<br>นายกฯ และ รมว.<br>กระทรวงกลาโหม | กรณีการซ่อม<br>เฮลิคอปเตอร์<br>กองทัพอากาศ     |  | 358/130 |
|  | 4. พล.อ.ยุทธศักดิ์<br>ศศิประภา รมช.<br>กระทรวงกลาโหม             | กรณีการซ่อม<br>เฮลิคอปเตอร์<br>กองทัพอากาศ     |  | 355/132 |
|  | 5. นายพิทักษ์<br>อมรวิทย์นันท์<br>รองนายกฯ                       | กรณีได้เอกสารสิทธิ์ที่ดิน<br>ภูเก็ต            |  | 359/132 |
|  | 6. นายสมศักดิ์<br>เทพสุทิน รมต.<br>ประจำสำนัก<br>นายกฯ           | กรณีใช้งบประมาณการ<br>ท่องเที่ยว               |  | 355/132 |
|  | 7. นายประพัฒน์<br>ปัญญาชาติรักษ์<br>รมช.กระทรวง<br>เกษตรฯ        | กรณีสวนส้มเพชรลานนา                            |  | 357/132 |
|  | 8. นายสุวิทย์<br>คุณกิตติ รมว.<br>กระทรวงศึกษาฯ                  | -กรณีปฏิรูปการศึกษา<br>-กรณีเครื่องแบบนักเรียน |  | 357/131 |
| (ข) ถูกเปิด<br>อภิปรายไม่<br>ไว้วางใจ<br>เพียงอย่าง<br>เดียว | 1. ร.ต.อ.ประชัย<br>เปี่ยมสมบุญ รมว.<br>กระทรวงมหาดไทย            | กรณีสนามกอล์ฟ อัลไพน์                          |  | 359/132 |
|  | 2. นายสมบัติ<br>อุทัยสงาม รมช.<br>กระทรวงมหาดไทย                 | กรณีสนามกอล์ฟ อัลไพน์                          |  | 359/133 |

|  |   |   |  |         |
|--|---|---|--|---------|
|  | 3.นายอดิศักดิ์<br>โพธารามิก รมว.<br>กระทรวงพาณิชย์    | -กรณีขายข้าวเกาหลี<br>เหนือ<br>-กรณีการส่งออกลดลง   |  | 359/133 |
|  | 4.นายสุริยะ<br>จึงรุ่งเรืองกิจ รมว.<br>กระทรวงพาณิชย์ | -กรณีความสัมพันธ์<br>ระหว่าง จึงรุ่งเรือง-<br>โตโยต้า -<br>อุตสาหกรรมรถยนต์ไทย                        |  | 359/132 |
|  | 5.นายเดช บุญหลง<br>รวม.กระทรวง<br>แรงงานฯ             | กรณีหลอกลวงคนงานไป<br>ทำงานต่างประเทศ   |  | 358/131 |
|  | 6.นางลดาวัลย์<br>วงศ์ศรีวงศ์ รมช.<br>กระทรวงแรงงาน    | กรณีหลอกลวงคนงานไป<br>ต่างประเทศ  |  | 358/131 |
|  | 7.นายประชา<br>มาสินนท์ รมช.<br>กระทรวงคมนาคม          | -กรณีเรือขุด<br>-กรณีแต่งตั้ง<br>ผอ.การทำเรือฯ<br>-โครงการก่อสร้าง<br>สนามบินสุวรรณภูมิไม่<br>โปร่งใส |  | 357/132 |

จากตารางที่สรุปมานี้ จะเห็นว่าการเสนอญาติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลจำนวนผู้ถูกอภิปราย ประเด็นการอภิปรายและเนื้อหาการอภิปรายมากขึ้นไป แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายเป็นจำนวนมากแต่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรจึงทำให้รัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายไม่ได้รับผลกระทบจากการอภิปราย

อย่างไรก็ตาม การอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เป็นแนวทางการตรวจสอบฝ่ายเสียงข้างมากได้ดีที่สุด ขึ้นอยู่กับว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยจะมีความสามารถใช้กระบวนการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเพื่อดำเนินการตรวจสอบได้หรือไม่และที่สำคัญกว่านั้นคือการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยทำงานอย่างมี

ประสิทธิภาพ มีเอกภาพ มีอุดมการณ์ และให้ความสำคัญกับการตรวจสอบที่เป็นสาระมากกว่าที่ผ่านมานในอดีตจะทำให้กระบวนการอภิปรายไม่ไร้ความสนใจสามารถตรวจสอบ ถ่วงดุล ฝ่ายเสียงข้างมากได้ดี

2. การตั้งกระทู้ถาม ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 เป็นการถามคำถามที่สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยตั้งขึ้นเพื่อให้รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีตอบในเรื่องใดๆ เกี่ยวกับงานในหน้าที่ โดยอาจตอบในที่ประชุมสภาหรือในราชกิจจานุเบกษาก็ได้<sup>31</sup> การตั้งกระทู้ถามเป็น บทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายเสียงข้างมากได้ ไม่ว่าจะฝ่ายข้างมากจะบริหารราชการอย่างไร จะต้องกระทำอย่างไตร่ตรองและรอบคอบเพราะต้องสำนึกอยู่เสมอว่ามีผู้คอยตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตนอยู่

การตั้งกระทู้ถามมี 2 ลักษณะคือ<sup>32</sup>

1. คำถามที่เกี่ยวกับนโยบายการบริหารของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ซึ่งเป็นคำถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งขึ้น เมื่อเห็นว่าการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลไม่เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาหรือดำเนินการบริหารผิดพลาดไม่ตรงตามนโยบาย

2. คำถามที่เกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีโดยทั่วไปจะถามเกี่ยวกับปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีนั้น

การตั้งกระทู้ถามตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มี 2 ประการคือ

(1) การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีหรือการตั้งกระทู้ถามทั่วไป เป็นคำถามที่สมาชิกรัฐสภาเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือและยื่นต่อประธานสภาของตน โดยระบุว่าจะถามใคร รัฐมนตรีคนใด และจะให้ตอบในที่ประชุมหรือตอบในราชกิจจานุเบกษา โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้

<sup>31</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2544 ข้อ 128-130 กระทู้ถามต้องเป็นคำถาม ข้อเท็จจริง ตลอดจนคำชี้แจงประกอบต้องชัดเจนไม่ฟุ่มเฟือย วนเวียน ซ้ำซาก หรือมีลักษณะเป็นคำอภิปราย และกระทู้ถามต้องไม่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ 1 เป็นเชิงประชด เสียดสี หรือกลั่นแกล้งใส่ร้าย 2 เคลือบคลุมหรือเข้าใจยาก 3 เป็นเรื่องที่ได้ตอบแล้วหรือชี้แจงแล้วว่าไม่ตอบ 4 เป็นเรื่องที่มีประเด็นคำถามซ้ำกับกระทู้ถามที่มีผู้เสนอก่อน 5 เป็นการให้ออกความเห็น 6 เป็นปัญหาข้อกฎหมาย 7 เป็นเรื่องที่ไม่มีความสำคัญ 8 เป็นเรื่องส่วนตัวของบุคคลใด เว้นแต่ที่เกี่ยวกับการงานในหน้าที่ราชการ

<sup>32</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์วิญญูชน), น. 150-152.

กำหนดว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

เมื่อประธานสภาได้รับกระทู้แล้วจะจัดส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในกรณีที่เป็นกระทู้ถามที่ต้องตอบในที่ประชุมสภาให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ส่งไปรัฐมนตรี กระทู้ถามที่ต้องตอบในราชกิจจานุเบกษา ให้ประธานสภาแจ้งรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตอบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รัฐมนตรีได้รับกระทู้ถามนั้น และหากรัฐมนตรีได้ตอบแล้วในราชกิจจานุเบกษา หรือมีเหตุขัดข้องไม่ตอบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ประธานสภาแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ทราบ<sup>33</sup>

(2) การตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาหรือการตั้งกระทู้สด กระทู้ถามสด คือ คำถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มประชุมในวันนั้นว่าจะถามใครซึ่งรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยระบุชื่อ เรื่องที่จะถามแต่ไม่ต้องระบุคำถาม รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 ได้กำหนดถึงเรื่องกระทู้ถามสดว่า การบริหารราชการแผ่นดินใดที่เป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เป็นเรื่องที่กระทบประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือที่เป็นเรื่องเร่งด่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ก่อนเริ่มประชุมในวันนั้นว่าจะถามนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องนั้น โดยไม่ระบุคำถามและให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุเรื่องดังกล่าว ไว้ในวาระการประชุมวันนั้น<sup>34</sup>

การตั้งกระทู้ด้วยวาจาหรือกระทู้สดนั้น เป็นหลักการใหม่ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 เป็นฉบับแรก โดยกระทู้สดมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้<sup>35</sup>

1. การประชุมครั้งหนึ่งๆ ให้บรรจุกระทู้ถามสดได้ไม่เกิน 3 กระทู้
2. ในสัปดาห์ใดมีกระทู้ถามสดที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยแล้ว เกิน 1 กระทู้ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจับสลากให้เหลือเพียง 3 กระทู้ ในจำนวน 3 กระทู้นี้ หากปรากฏว่ามีกระทู้ถามที่เป็นเรื่องทำนองเดียวกัน ให้กระทู้ถามที่ถูกจับสลากขึ้นมาในลำดับหลังตกไป
3. กระทู้ถามสดที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้วินิจฉัยแล้วให้บรรจุเข้าระเบียบวาระกระทู้ถามสด และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบทราบ

<sup>33</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2544 ข้อ 147

<sup>34</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 138

<sup>35</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544

4. การถามและการตอบกระทู้ถามสดในการประชุมครั้งหนึ่งๆมีกำหนดเวลาไม่เกิน 60 นาที

5. กระทู้ถามสดในแต่ละกระทู้ให้ถามด้วยวาจาได้เรื่องละไม่เกิน 3 ครั้งและต้องถามตอบให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 20 นาที เว้นแต่ในสัปดาห์ใดมีกระทู้ถามสดน้อยกว่า 3 กระทู้ก็ให้ขยายเวลาออกไปอีกตามสัดส่วนภายใน 60 นาที

6. การตอบกระทู้ถามสด นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินนั้นเป็นผู้ตอบ เว้นแต่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีนั้นไม่อยู่หรือติดราชการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องนั้นเป็นผู้ตอบกระทู้ถามนั้นได้

ตารางที่ 7: ตัวอย่างการตั้งกระทู้ถามที่ตอบในราชกิจจานุเบกษา

| ลำดับที่ | กระทู้ถามที่   | เรื่อง                                   | ผู้ยื่นกระทู้ถาม          | เป็นสมาชิก      | ประกาศ<br>วันที่ |
|----------|----------------|--|---------------------------|-----------------|------------------|
|          | ยื่นวันที่     |  | ผู้ตอบ                    |                 | เล่ม             |
|          | 027 ร.         | การให้ความรู้เรื่อง<br>วิตามินแก่ประชาชน | อานาย คลังผา              | ผู้แทน<br>ราษฎร | 23/02/2549       |
|          | 21/03/<br>2549 |  | สุชัย<br>เจริญรัตน์กุล    |                 |                  |
|          | 024 ร.         | การปรับปรุง<br>โรงพยาบาลลพบุรี           | ณัฐพล<br>เกียรติวินัยสกุล | ผู้แทน<br>ราษฎร | 23/02/2549       |
|          | 23/03/<br>2549 |  | สุชัย<br>เจริญรัตน์กุล    |                 |                  |
|          | 073 ร.         | ส่งเสริมการนวดแผน<br>ไทยที่จังหวัดลพบุรี | นิยม วรปัญญา              | ผู้แทน<br>ราษฎร | 23/02/2549       |
|          | 10/05/<br>2548 |  | สุชัย<br>เจริญรัตน์กุล    |                 |                  |
|          | 077 ร.         | การรณรงค์ป้องกันโรค<br>ไข้เลือดออก       | อรดี สุทศศรี              | ผู้แทน<br>ราษฎร | 23/02/2549       |

|  |                |   |   |                 |            |
|--|----------------|---|---|-----------------|------------|
|  | 19/05/<br>2548 |   | สุชัย<br>เจริญรัตนกุล                                     |                 |            |
|  | 062 ร.         | การพัฒนาปาล์ม<br>น้ำมันทั้งระบบอย่าง<br>ยั่งยืน                           | อาคม เอ่งฉ้วน   | ผู้แทน<br>ราษฎร | 16/02/2549 |
|  | 21/04/<br>2548 |   | ทนง พิทยะ<br>วิเศษ จูภิบาล                                |                 |            |
|  | 082 ร.         | ปัญหาความไม่สงบ<br>และความปลอดภัยใน<br>ชีวิตและทรัพย์สินของ<br>ประชาชน    | ลาภศักดิ์<br>ลาภาโรจน์กิจ                                 | ผู้แทน<br>ราษฎร | 16/02/2549 |
|  | 25/05/<br>2548 |   | ชิตชัย<br>วรรณสถิตย์<br>คงศักดิ์ วันทนา<br>ประชา มาลีนนท์ |                 |            |
|  | 128 ร.         | ขอปรับค่าตอบแทน<br>ผู้อำนวยการศาสนา<br>อิสลาม                             | สุวรรณ กู้สุจริต  | ผู้แทน<br>ราษฎร | 16/02/2549 |
|  | 01/08<br>/2548 |   | คงศักดิ์ วันทนา<br>อุไรวรรณ<br>เทียนทอง                   |                 |            |
|  | 164 ร.         | การออกเอกสารสิทธิ<br>ในที่ดินตำบลบ้านควน<br>อำเภอเมืองตรัง<br>จังหวัดตรัง | สุวรรณ กู้สุจริต  | ผู้แทน<br>ราษฎร | 16/02/2549 |
|  | 08/09/<br>2548 |   | คงศักดิ์ วันทนา   |                 |            |

|    |                |  |                  |                 |            |
|----|----------------|--|------------------|-----------------|------------|
|    | 196 ร.         | ปัญหาความเดือดร้อน<br>จากการรับเงินรางวัล<br>สลากกินแบ่งรัฐบาล                                       | สุวรรณ กู้สุจริต | ผู้แทน<br>ราษฎร | 16/02/2549 |
|    | 28/09/<br>2548 |  | คงศักดิ์ วันทนา  |                 |            |
| 10 | 143 ร.         | โครงการก่อสร้าง<br>ถนนลาดยางและถนน<br>คอนกรีตเสริมเหล็ก<br>(ค.ส.ล.) ในอำเภอ<br>บางแก้ว จังหวัดพัทลุง | นริศ ขำนุรักษ์   | ผู้แทน<br>ราษฎร | 16/02/2549 |
|    | 29/28/<br>2549 |  | คงศักดิ์ วันทนา  |                 |            |

\*ข้อมูลจาก <http://librarymb.parliament.go.th/quesweb/ques.html>

3 การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยทั่วไป หัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากสนับสนุนมากที่สุดจะได้รับเลือกเป็นฝ่ายรัฐบาล โดยการนำของนายกรัฐมนตรีไม่ประสบความสำเร็จในการทำงานจนต้องพ้นจากตำแหน่ง โดยปกติจะเปิดโอกาสให้หัวหน้าพรรคฝ่ายค้านที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีเสียงสนับสนุนมากที่สุด ได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทน หัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากที่สุดจึงมีความสำคัญ เพราะจะเป็นตัวเลือกสำหรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไปในอนาคต รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มีตำแหน่ง “ผู้นำฝ่ายค้าน” ขึ้น โดยผู้นำฝ่ายค้านนี้จะเป็นผู้นำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยตรวจสอบการทำงานของฝ่ายเสียงข้างมาก โดยจะทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในการทำงาน

นอกจากนี้ การมีผู้นำฝ่ายค้านจะช่วยส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการดำเนินกิจกรรมในทางรัฐสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะมีคามเข้มแข็งยิ่งขึ้น และในทางปฏิบัติ เมื่อนายกรัฐมนตรีจะเจรจาทางการเมืองที่สำคัญๆ นายกรัฐมนตรีมักจะเชิญผู้นำฝ่ายค้าน ในฐานะตัวแทนของฝ่ายเสียงข้างน้อยให้เข้าไปร่วมเจรจาด้วย เพราะนอกจากจะเป็นการให้เกียรติแก่ผู้นำฝ่ายค้านแล้ว ยังก่อให้เกิดผลว่าหากวันใดที่พรรคของผู้นำฝ่ายค้านชนะเลือกตั้งและขึ้นมาเป็นรัฐบาลจะได้เข้าใจนโยบาย และ สถานเรื่องต่อไปได้อย่างราบรื่น

ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 กำหนดว่า ผู้นำฝ่ายค้านแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ โดยแต่งตั้งขึ้นจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดของพรรคคนมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรในขณะแต่งตั้งในกรณีที่ไม่มีพรรคการเมืองใดในสภาผู้แทนราษฎรมีลักษณะดังกล่าวข้างต้น ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภา ผู้แทนราษฎร ในกรณีที่มีเสียงสนับสนุนเท่ากันให้ใช้วิธีจับสลาก<sup>36</sup>

#### 4.2.2 การตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยการยื่นถอดถอนออกจากตำแหน่ง

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาลที่ได้ผลในทางปฏิบัติมากที่สุดเพราะถ้าหากมีพฤติการณ์ที่เข้าข่ายทุจริต สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยยื่นเรื่องถอดถอนให้ออกจากตำแหน่งได้ทันที

การถอดถอนนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม กระทำได้โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสติขอเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อยื่นเรื่องให้วุฒิสภาและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้ทำการไต่สวนหากมีพฤติการณ์ดังกล่าวขอถอดถอนจากตำแหน่งได้ โดยต้องผ่านกระบวนการกลั่นกรองไต่สวน และพิจารณาจากองค์กฤษฎีตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก่อนจะเข้าสู่ขั้นตอนการลงมติในวุฒิสภา และการพิจารณาคดีโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

หลักการถอดถอนเป็นหลักการใหม่ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 จึงไม่พบหลักการดังกล่าวในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ (*โปรดดูแผนผังการถอดถอน*) เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการกำหนดให้มีการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ

<sup>36</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 120

ในอดีตการใช้อำนาจของรัฐของเจ้าหน้าที่ที่กระทำการในทางที่มีชอบ ปกติจะหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ว่าผู้นั้นกระทำผิดได้ยาก แต่การสืบรู้มาหรือเชื่อกันว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ทุจริต เพียงแค่นี้ไม่อาจเอาผิดคดีอาญาได้ เพราะคดีอาญามีหลักที่ว่า โฉทกัจะต้องนำหลักฐานมาพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าจำเลยกระทำผิด และในกรณีที่มีข้อสงสัยให้ยกประโยชน์ความสงสัยให้จำเลย

ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ทำการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เพื่อควบคุมตัวบุคคลที่เป็นฝ่ายของรัฐบาลผ่านองค์กรอื่นซึ่งได้แก่ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยมีเงื่อนไขในส่วนที่เกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังต่อไปนี้

1. กรณีทั่วไปและกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อกันจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

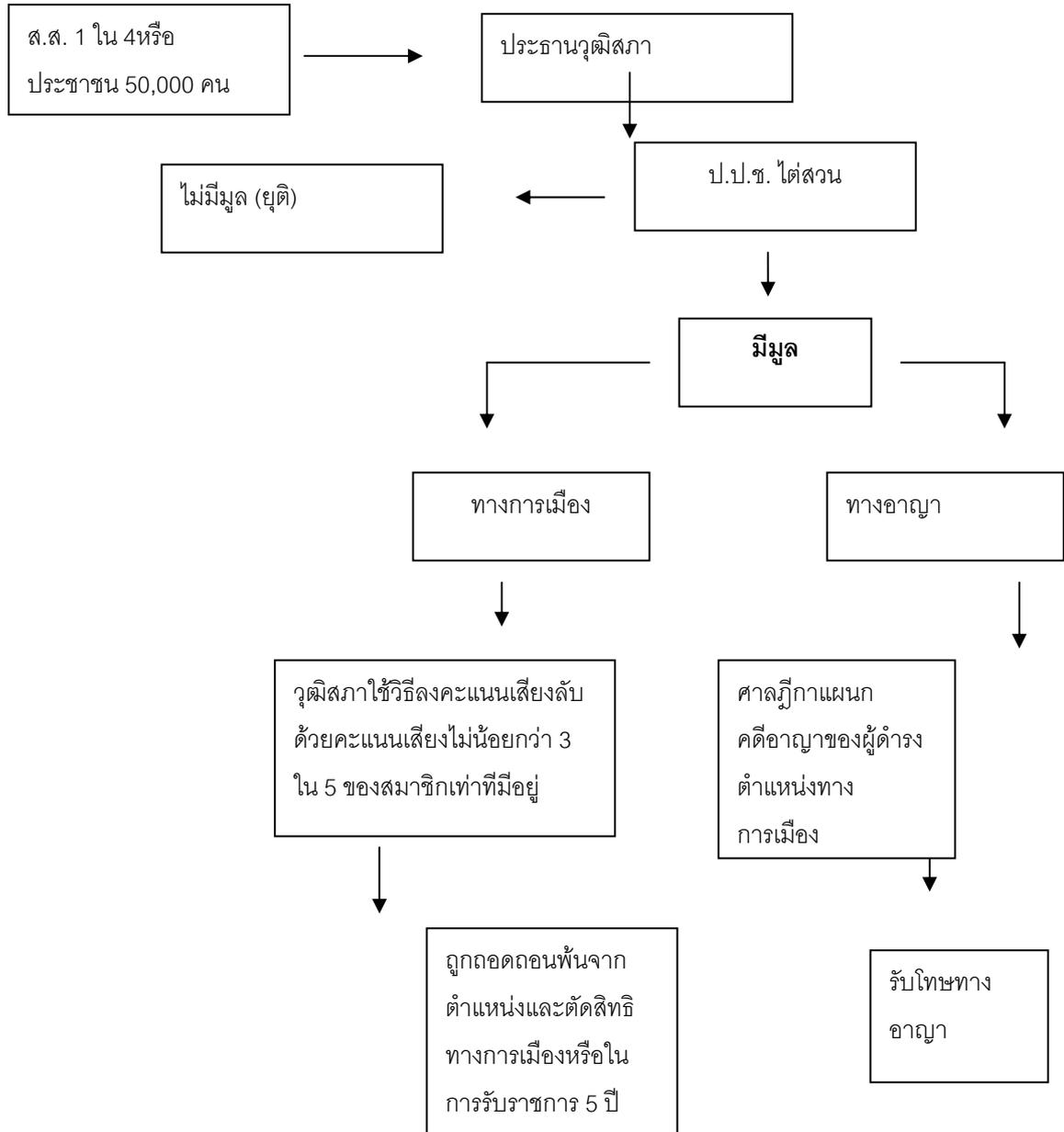
2. ผู้ที่จะถูกถอดถอนมีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตผิดหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

3. ยื่นคำร้องขอต่อประธานวุฒิสภาและประธานวุฒิสภาจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อให้ไต่สวน

4. หากคดีมีมูลประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาและอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นกระบวนการสองทาง กล่าวคือ เข้าสู่กระบวนการถอดถอนโดยวุฒิสภา และขณะเดียวกันก็เข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยอัยการสูงสุดเป็นโจทก์

แม้รัฐธรรมนูญจะให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในการตรวจสอบฝ่ายเสียงมาก แต่รัฐธรรมนูญก็กำหนดให้มีกระบวนการต่างๆ ก่อนที่จะถึงกระบวนการที่วุฒิสภามีการลงมติถอดถอนหรือการพิจารณาของศาล ทั้งนี้เพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพและความสะดวกในการปฏิบัติงานของภายใต้หลักการใหม่

แผนผังแสดงกระบวนการถอดถอน



#### 4.2.3 การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโดยใช้กลไกคณะกรรมการ

การให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในการร่วมทำงานบริหารนโยบายอันสำคัญต่างๆ ประการหนึ่ง คือการให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายข้างน้อยเข้าไปมีบทบาทในคณะกรรมการ ซึ่งกรรมการ คือ “บุคคลที่สภาแต่งตั้งขึ้นประกอบเป็นคณะกรรมการเพื่อให้พิจารณากฎหมายหรือกระทำกิจการใดๆอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา”

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 อาจจำแนกคณะกรรมการได้เป็น 4 ประเภท

1. คณะกรรมการสามัญประจำสภา หมายถึง กรรมการที่สภาเลือกและตั้งจากบุคคลผู้เป็นสมาชิกสภาเท่านั้น ประกอบเป็นคณะกรรมการและตั้งไว้เป็นการถาวรตลอดอายุของสภาโดยมีจำนวนและคณะตามความเป็นจริงในกิจการสภา โดยมีจำนวนและคณะตามความจำเป็นในกิจการสภานั้นซึ่งในรัฐสภาไทย กำหนดให้มีคณะกรรมการประจำสภา 31 คณะ ในขณะนี้ กำหนดให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา 21 คณะ

2. คณะกรรมการวิสามัญ หมายถึง กรรมการที่สภาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น มีจำนวนตามที่ที่ประชุมสภากำหนดประกอบเป็นคณะกรรมการ สภาจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้น ในกรณีที่สภาพิจารณาเห็นว่ามีเหตุผลและความจำเป็นในกิจการของสภา การเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญจะเลือกจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อ ซึ่งมีจำนวนไม่เกิน 1 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด จำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ

3. คณะกรรมการร่วมกัน หมายถึง กรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแต่งตั้งขึ้น เพื่อพิจารณาปัญหาาร่วมกัน อันประกอบด้วยบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

4. คณะกรรมการเต็มสภา หมายถึง คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกทุกคนในสภาเป็นกรรมการ โดยประธานสภาทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการ คณะกรรมการเต็มสภาจะเกิดขึ้นในกรณีของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในวาระที่ 2 ขึ้นการพิจารณาของคณะกรรมการ ซึ่งจะกระทำได้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือเมื่อสมาชิกเสนอญัตติโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน และที่ประชุมอนุมัติ

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแบ่งออกได้ดังนี้

1. พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภาตามที่สภากำหนด

1.1 พิจารณาหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการในวาระที่หนึ่ง

1.2 พิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สภามีมติรับหลักการแล้ว ในการนี้คณะกรรมการมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดในร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และในขณะเดียวกัน สมาชิกอื่นก็มีสิทธิเสนอคำแปรญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้ด้วย

2. กระทำกิจการใดๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาและต้องระบุโดยชัดแจ้งไว้ในมติของสภาเป็นกรณีๆ ไป แล้วรายงานต่อสภาตามเวลาที่กำหนด

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ โดยได้รับเอกสิทธิ์เช่นเดียวกับสมาชิกสภา

วิธีการตั้งกรรมการตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 กำหนดให้กรรมการสามัญซึ่งตั้งจากผู้ที่ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่อยู่ในสภาผู้แทนราษฎร<sup>37</sup> โดยวิธีการมีดังต่อไปนี้

1. สภาจะพิจารณากำหนดจำนวนกรรมการที่ตั้งว่าควรมีจำนวนเท่าใด ซึ่งถ้ารัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับกำหนดไว้แล้ว ก็ให้ถือตามนั้น

2. ให้สมาชิกสภาเสนอชื่อบุคคลเป็นคณะกรรมการ ให้ครบจำนวนที่กำหนดไว้

3. ถ้าสมาชิกเสนอชื่อมีจำนวนมากกว่าที่กำหนดไว้ ก็ให้มีการออกเสียงลงคะแนนเพื่อให้ได้จำนวนกรรมการเท่าที่กำหนดไว้

<sup>37</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 189 วรรค 5

#### 4.2.4 การควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ

การตรวจสอบกฎหมายไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญเป็นบทบาทสำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายเสียงข้างมาก โดยประการสำคัญคือไม่ให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้กำหนดหลักการไว้ซึ่งจะได้ศึกษาดังต่อไปนี้

##### 1. การควบคุมร่างกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

การให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยควบคุมร่างกฎหมาย ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และร่างข้อบังคับการประชุมสภาไม่ให้ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ<sup>38</sup> มีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

เมื่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

ก. กรณีร่างพระราชบัญญัติ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติเป็นกรณีดังต่อไปนี้

1. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เรียกว่าเป็น “การควบคุมเนื้อหา”
2. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เรียกว่าเป็น “การควบคุมรูปแบบ”

สมาชิกสภาผู้แทนฝ่ายเสียงข้างน้อยจะเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย แล้วแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

ข. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คนเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นกรณีดังต่อไปนี้

1. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เรียกว่าเป็น “การควบคุมเนื้อหา”
2. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เรียกว่าเป็น “การควบคุมรูปแบบ”

<sup>38</sup> ซึ่งเรียกว่า “การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้”

สมาชิกสภาผู้แทนฝ่ายเสียงข้างน้อยจะต้องเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย แล้วแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย นายกรัฐมนตรีจะต้องระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้ก่อน จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ค. ร่างข้อบังคับการประชุมสภา ก่อนที่ร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่สภาให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังไม่มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา หากมีกรณีร่างข้อบังคับการประชุมดังกล่าวขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ ให้อำนาจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย แล้วแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจทบทวนร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยเห็นว่า มีเนื้อหาหรือกระบวนการตราขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ โดยผลของคำวินิจฉัยสามารถจำแนกเป็น 3 ประการ

1. ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือไม่ ถ้าเป็นสาระสำคัญของร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นอันตกไปทั้งฉบับ<sup>39</sup>

2. ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หากข้อความนั้นไม่ใช่สาระสำคัญของร่างกฎหมาย ให้ถือว่าเฉพาะข้อความที่ขัดหรือแย้งเป็นอันตกไป<sup>40</sup>

3. ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในสาระสำคัญหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต้อง ให้ถือว่าร่างกฎหมายนั้นเป็นอันตกไปทั้งฉบับ<sup>41</sup>

<sup>39</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 262 วรรค 3

<sup>40</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 262 วรรคท้าย

<sup>41</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 262 วรรค 3

หลักการควบคุมร่างกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญเป็นหลักการที่ให้สิทธิและบทบาทกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อย ถ้าหากเห็นว่ากฎหมายที่กำลังจะผ่านมติของสภาฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดไม่อาจมีกฎหมายใดขัดหรือแย้งได้ ถือว่าเป็นการตรวจสอบควบคุมการทำงานของฝ่ายเสียงข้างมากโดยผ่านองค์กรอื่น เพราะหากกระทำในสภาซึ่งใช้หลักเสียงข้างมากย่อมใช้เสียงข้างมากผ่านกฎหมายนั้นไปอย่างแน่นอน จึงต้องใช้อีกกรณีนวินิจฉัย

การให้สิทธิและบทบาทดังกล่าวแม้ไม่ถือว่ามีผลกระทบต่อฝ่ายเสียงข้างมากโดยตรง แต่ถ้าหากผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตัดสินว่ากฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจริง อาจส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือในการทำงานของฝ่ายเสียงข้างมากได้

## 2. การควบคุมการเสนอ การแปรญัตติ การกระทำใดๆ ไม่ให้มีส่วนใช้งบประมาณรายจ่าย

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 เป็นฉบับแรกที่กำหนดให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยที่จะโต้แย้งไม่ให้ฝ่ายเสียงข้างมากใช้หลักเสียงข้างมากในการเสนอ แปรญัตติ หรือกระทำการใดๆ ให้ตนเองมีส่วนในการใช้งบประมาณไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมให้เป็นผลประโยชน์ต่อตนเอง โดยกำหนดให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หากเห็นว่า มีการกระทำใดที่สมาชิกรัฐสภาเข้าไปมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณแผ่นดิน ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับความเห็น หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำดังกล่าว ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป<sup>42</sup>

ตามหลักการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐสภา สภาฯมีหน้าที่สำคัญในการพิจารณานุมัติงบประมาณ ทั้งนี้ การจัดทำงบประมาณเป็นหน้าที่โดยตรงของฝ่ายบริหาร ไม่ใช่อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติงบประมาณแผ่นดินจึงเป็นการวางแผนการใช้จ่ายของประเทศที่จัดทำโดยฝ่ายบริหาร โดยรัฐสภาเป็นผู้อนุมัติ โดยปกติสภาผู้แทนราษฎรจะมอบให้คณะกรรมการธิการงบประมาณเป็นผู้รับผิดชอบ คณะกรรมาธิการงบประมาณจึงเป็นองค์กรที่ทรงอิทธิพลและมีบทบาทสูงยิ่งในการพิจารณางบประมาณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากต้องการยึดครองตำแหน่งกรรมาธิการงบประมาณแต่ก็ไม่ใช่ตำแหน่งที่ยึดครองได้ง่าย โดยทั่วไปแล้วตำแหน่งนี้จะตกแก่ผู้นำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองต่างๆ ทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล หรือตกแก่

<sup>42</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 180

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ทรงคุณวุฒิหรือเอาการเอางาน การแทรกแซงคณะกรรมการงบประมาณในการจัดทำงบประมาณทำให้เกิดปัญหาในการจัดสรรงบประมาณ เช่น เรื่องกรณียุบหลาย งบ ส.ส..(งบพัฒนาจังหวัด)<sup>43</sup> ซึ่งฝ่ายเสียงข้างมากอาจพยายามกระทำการทุกวิถีทางให้มีส่วนใช้งบประมาณรายจ่ายเพื่อใช้หาเสียงกับประชาชน หรือที่เรียกว่า “การหาประโยชน์จากการบริหารงบประมาณแผ่นดิน”<sup>44</sup>

ดังนั้นควรมีหลักเกณฑ์การควบคุมการจัดทำงบประมาณดังกล่าวเพื่อไม่ให้มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายให้เป็นประโยชน์ต่อผู้จัดทำ

### 3.การควบคุมพระราชกำหนด

การที่ฝ่ายเสียงข้างมากหรือรัฐบาลออกกฎหมายได้นั้นถือเป็นข้อยกเว้นตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ เนื่องจากตามหลักการแล้วการเสนอกฎหมายและการออกกฎหมายต้องกระทำ

---

<sup>43</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธ์, หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ, (วันที่ 17 กันยายน 2546) “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกจากจะได้ประโยชน์จากการใช้งบพัฒนาจังหวัดหรืองบ ส.ส.ในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองแล้ว ยังอาจใช้อำนาจในการผันงบประมาณหรือทรัพยากรอื่นของแผ่นดินเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสามารถยึดตำแหน่งในคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณางบประมาณแผ่นดินประจำปี ยุทธวิธีการตั้งงบประมาณของหน่วยราชการต่างๆ แล้วแย่งชิงงบประมาณที่ถูกตัดการผันงบประมาณแผ่นดินลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมือง มิได้ให้ประโยชน์ทางการเมืองเท่านั้น หากยังให้ผลประโยชน์ทางธุรกิจอีกด้วย สำหรับนักการเมืองที่มีอำนาจ การผันงบประมาณแผ่นดินมีผลเท่ากับการผันเงินให้หัวคะแนน เพราะเมื่อสามารถผันงบประมาณแผ่นดินลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมืองได้ ก็ย่อมดลบันดาลให้หัวคะแนนสามารถประมูลงานก่อสร้างของรัฐบาลได้ หรือมีสิทธิในการขายสินค้าและบริการแก่รัฐบาลได้ ในกรณีเช่นนี้นักเลือกตั้งสามารถลดค่าจ้างที่ต้องจ่ายให้แก่หัวคะแนน เพราะสามารถโยกงบประมาณแผ่นดินไปจ่ายให้แก่หัวคะแนนแทน แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดข้อห้ามสมาชิกสภาในการใช้งบประมาณรายจ่าย แต่หาได้กำหนดบทลงโทษที่มีประสิทธิผลไม่ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มีการฝ่าฝืนมาตรา 180 วรรคหก การเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว เพียงแต่สิ้นผลไปเท่านั้น ผู้ที่ได้ประโยชน์จากการใช้งบประมาณแผ่นดิน หาได้ถูกลงโทษไม่ เว้นแต่จะมีการดำเนินการถอดถอนจากตำแหน่ง ซึ่งมีกระบวนการยืดเยื้อและเสียต้นทุนสูง”

<sup>44</sup> ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการ การเมืองการปกครองไทย, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544).

โดยรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะถือว่ารัฐสภากระทำในฐานะตัวแทนของประชาชน การออกกฎหมายที่จะบังคับประชาชนได้ต้องมีรากฐานการยอมรับมาจากประชาชนเท่านั้น

เมื่อรัฐธรรมนูญให้อำนาจฝ่ายบริหารออกกฎหมายได้จึงต้องจำกัดไว้เฉพาะข้อยกเว้นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้น และต้องตีความโดยเคร่งครัด มิฉะนั้นฝ่ายรัฐบาลก็จะอาศัยอำนาจดังกล่าวออกกฎหมายใดๆ ตามที่ฝ่ายรัฐบาลต้องการ

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 กำหนดให้อำนาจการตราพระราชกำหนดแก่ฝ่ายเสียงข้างมาก แต่หลังจากนั้นเมื่อมีการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา ถ้าหากอยู่นอกสมัยประชุม คณะรัฐมนตรีต้องเรียกประชุมสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติหรืออนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดให้พระราชกำหนดตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไประหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น<sup>45</sup>

ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะอนุมัติพระราชกำหนดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาว่าพระราชกำหนดไม่ใช่กรณีดังต่อไปนี้

1. เพื่อการรักษาความปลอดภัยของประเทศ
2. เพื่อความปลอดภัยสาธารณะ
3. เพื่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ
4. ป้องปิดภัยพิบัติสาธารณะ

เมื่อประธานสภาได้รับเรื่องแล้ว ประธานสภาจะส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้วินิจฉัยว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น แต่ทั้งนี้ต้องวินิจฉัยด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด และหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าว ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับตั้งแต่ต้น

แม้ว่าตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้ภายหลังการตราพระราชกำหนดแล้ว รัฐบาลจะต้องนำพระราชกำหนดเข้าสภาฯ เพื่อให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ แต่รัฐธรรมนูญก็ยังกำหนดหลักเกณฑ์ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยตรวจสอบและควบคุมพระราชกำหนดได้

<sup>45</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 218

อีกช่องทาง คือ ให้สิทธิส่งพระราชกำหนดนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดตราขึ้นโดยอาศัยข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่

ข้อสังเกตประการที่สำคัญได้แก่

1. กระบวนการดังกล่าว สามารถกระทำได้เฉพาะเมื่อมีการตราพระราชกำหนดทั่วไปตามมาตรา 218 เท่านั้น หากมีกรณีที่มีการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตราตามมาตรา 220 ไม่อาจใช้วิธีการส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ก่อนที่จะมีการอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด<sup>46</sup>

2. ผลการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณี มาตรา 219 นี้แตกต่างจากผลของรัฐสภาที่ไม่อนุมัติพระราชกำหนด โดยหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรค 1 จะทำให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาตั้งแต่วันที่การใด ๆ ที่ได้กระทำไปแล้ว เหมือนเช่นกรณีที่สภาไม่อนุมัติพระราชกำหนด<sup>47</sup>

3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยไม่อาจควบคุมพระราชกำหนดที่ตราโดยไม่มีความจำเป็นรีบด่วนได้ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมารัฐธรรมนูญกำหนดข้อยกเว้นในการตราพระราชกำหนด “เพื่อการรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และตราพระราชกำหนดได้ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนเท่านั้น” ในวรรคเดียวกัน เพิ่งจะมีการแยกเงื่อนไขทั้งสองประการให้อยู่คนละวรรคในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 และก็เป็นครั้งแรกที่ให้อำนาจตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ซึ่งเป็นเงื่อนไขข้อแรกส่วนเงื่อนไขข้อสองกรณีมีเหตุจำเป็นฉุกเฉินหรือไม่นั้นมิได้ให้อำนาจตุลาการรัฐธรรมนูญที่จะตรวจสอบว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนหรือไม่ หากแต่เป็นดุลพินิจโดยเด็ดขาดของคณะรัฐมนตรีว่าพระราชกำหนดดังกล่าวออกโดยมีเหตุความจำเป็นเร่งด่วนหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจเข้าไปตรวจสอบได้

<sup>46</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 220 กำหนดให้นำมาตรา 218 มาใช้โดยอนุโลม แต่ไม่ได้กำหนดให้นำมาตรา 219 มาใช้ด้วย

<sup>47</sup> ยกตัวอย่างเช่น หากศาลรัฐธรรมนูญ เห็นว่าพระราชกำหนดที่จัดเก็บภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมไม่เป็นไปตาม มาตรา 218 วรรคหนึ่ง แต่ในระหว่างก่อนที่จะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีการเก็บภาษีสรรพสามิตไปแล้ว รัฐต้องคืนภาษีดังกล่าวให้ผู้เสียภาษี

#### 4.2.5 บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญในอดีตที่ผ่านมากำหนดหลักการรับรองเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อดำเนินกิจการทางการเมืองของประชาชน แต่เมื่อประชาชนใดเข้าร่วมเป็นสมาชิกพรรคนั้นๆ แล้ว ตามหลักเสียงข้างมากการดำเนินกิจการพรรคย่อมต้องเป็นไปตามความเห็นของคนส่วนใหญ่ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540<sup>48</sup> เป็นฉบับแรกที่ทำให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยจำนวน ไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของสมาชิกที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า มติหรือข้อบังคับพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ หรือขัดแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข<sup>49</sup> ร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มติหรือข้อบังคับนั้นๆ ยกเลิกได้

#### 4.3 บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550

เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ.2550 มีเจตนารมณ์ที่สำคัญคือ การกำหนดกลไกสถาบันทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้มีดุลยภาพและประสิทธิภาพตามวิถีการปกครองแบบรัฐสภา มีการแก้ไขข้อบกพร่องของบทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 ซึ่งจะศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 ดังต่อไปนี้

##### 4.3.1 การตรวจสอบทางการเมืองโดยใช้กลไกรัฐสภา

การตรวจสอบทางการเมืองโดยใช้กลไกรัฐสภาเป็นบทบาทสำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยซึ่งคงหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 มีเจตนารมณ์ที่สำคัญ คือ การสร้างดุลยภาพระหว่างฝ่าย

<sup>48</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 47 วรรคสาม

<sup>49</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ประกอบกับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 28

นิติบัญญัติและฝ่ายบริหารซึ่งเป็นหลักการสำคัญของระบบรัฐสภา หลักการตรวจสอบทางการเมืองโดยใช้กลไกรัฐสภาที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

#### 1. การลงมติไม่ไว้วางใจ

(ก) การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้เปลี่ยนแปลงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยผู้เสนอญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเป็นจำนวน 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร<sup>50</sup> ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยผู้ยื่นญัตติจำนวน 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรจึงถือว่าสอดคล้องกับแนวความคิดที่จะต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เนื่องจากการกำหนดจำนวน 2 ใน 5 นั้นทำให้การยื่นญัตติอภิปรายเป็นไปได้อย่างในทางปฏิบัติ<sup>51</sup> แต่เมื่อถึงขั้นตอนลงประชามติได้เปลี่ยนแปลงกำหนดจำนวนเป็น 1 ใน 5 และเมื่อลงประชามติแล้วรับร่างรัฐธรรมนูญจึงประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 จึงใช้จำนวน 1 ใน 5 ดังกล่าว ดังนั้น จึงทำให้การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีทำได้โดยง่ายมากขึ้น

(ข) การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยผู้ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี จากเดิมที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ที่กำหนดจำนวนสมาชิกสภา

<sup>50</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 158 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ญัตติดังกล่าวต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปด้วย.....

<sup>51</sup> ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับรับฟังความคิดเห็นนั้น กำหนดจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ยื่นอภิปราย 1 ใน 4 โดยให้เหตุผลว่า แก้ไขจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจากจำนวน 2 ใน 5 เป็น 1 ใน 4 เพื่อให้กระบวนการในการตรวจสอบนี้สามารถกระทำกันได้สะดวกและง่ายขึ้น รวมทั้งในทางตรงกันข้ามนายกรัฐมนตรีต้องระมัดระวังในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นที่ไปด้วยความถูกต้อง โปร่งใส และสุจริต

ผู้แทนราษฎรผู้ยื่นญัตติ 1 ใน 5 เป็นจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ยื่นญัตติเพียง 1 ใน 6<sup>52</sup> ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่<sup>53</sup> ส่วนหลักการอื่นๆ ยังคงเดิมตามรัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ.2540

(ค) การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจกรณีบริหารราชการเกิน 2 ปี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้กำหนดหลักการใหม่เพื่อแก้ปัญหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่พอยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้อยู่ในพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดพรรคดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและมีจำนวนไม่ถึงเกณฑ์ที่จะเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในกรณีทั่วไปได้ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากวกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้บริหารราชการแผ่นดินมาเกิน 2 ปีแล้ว<sup>54</sup>

(ง) ความมีอิสระในการอภิปรายและการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระจากมติพรรคการเมือง<sup>55</sup> หลักความมีอิสระในการอภิปรายและการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลักการใหม่ที่ปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 ถือว่าเป็นการคุ้มครองฝ่ายเสียงข้างน้อยตามหลักอิสระจากอาณัติใดๆ ของผู้แทนปวงชน ทำให้การยื่นญัตติและการลงมติไม่ไว้วางใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยทำได้ง่ายขึ้น

(จ) การย้ายตำแหน่งรัฐมนตรีกับการอภิปราย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 กำหนดหลักการใหม่อีกประการ คือ รัฐมนตรีคนใดพ้นจากตำแหน่งเดิมแต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีตำแหน่งอื่นภายหลังจากวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีคนนั้นยังคงต้องถูกอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจต่อไป โดยร่างรัฐธรรมนูญฉบับรับฟังความคิดเห็น ให้เหตุผลว่า เป็นการกำหนดมาตรการเพิ่มเติมเพื่อป้องกันกรณีที่มีผลการเข้าชื่อเสนอ

<sup>52</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 159 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 6 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

<sup>53</sup> โดยให้เหตุผลว่าเพื่อให้การตรวจสอบการบริหารประเทศของฝ่ายบริหารทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีโดยฝ่ายนิติบัญญัติจะทำได้ง่ายขึ้น ส่วนหลักการอื่นๆยังคงเดิม

<sup>54</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 160

<sup>55</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 162 วรรคท้าย

ญาติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีคนใดหรือทราบที่กำลังจะมีการยื่นขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ มีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งเสียก่อนเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ โดยให้รัฐมนตรีผู้นั้นยังคงถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจอยู่ เพื่อให้รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่<sup>56</sup>

(จ) ผู้ถูกอภิปรายต้องเข้าประชุมเพื่อชี้แจง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดหลักการคุ้มครองฝ่ายเสียงข้างน้อยอีกประการ คือ ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใด ให้เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นต้องเข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อชี้แจง เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทำให้ไม่อาจเข้าชี้แจงหรือตอบกระทู้ แต่ต้องแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบก่อนหรือในวันประชุมสภาเรื่องดังกล่าว<sup>57</sup>

## 2. การตั้งกระทู้ถาม

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังคงกำหนดหลักการตั้งกระทู้ถาม เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540<sup>58</sup> กล่าวคือมีกระทู้ถามทั่วไปและกระทู้ถามสดซึ่งถามเฉพาะตัวนายกรัฐมนตรีเท่านั้นโดยไม่ระบุคำถาม

แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้กำหนดหลักการใหม่เกี่ยวกับกระทู้ถามเพิ่มเติมเข้ามา ดังต่อไปนี้

1. ผู้ถูกตั้งกระทู้ถามต้องเข้าประชุมเพื่อตอบด้วยตัวเอง หลักการใหม่ในการตั้งกระทู้ถาม<sup>59</sup> คือ การตั้งกระทู้ถามให้เป็นที่ของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นต้องเข้าร่วมประชุม

<sup>56</sup> ร่างรัฐธรรมนูญฉบับลงประชามติ มาตรา 159 ได้เปลี่ยนแปลงกำหนดจำนวน ส.ส. ที่ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีโดยกำหนดว่า “สส. ไม่น้อยกว่า 1 ใน 6 ... มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล..... และวรรคสอง

<sup>57</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 162

<sup>58</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 156 และมาตรา 157

<sup>59</sup> โดยร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับลงประชามติ มาตรา 162 วรรค 1 กำหนดให้ ในกรณีที่มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเพื่อตั้งกระทู้ถามในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ หรือการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใด ให้เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นต้องเข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเพื่อชี้แจงหรือตอบกระทู้ถามในเรื่องนั้นด้วยตนเอง เว้นแต่จะมีเหตุจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ทำให้ไม่อาจเข้าชี้แจงหรือตอบกระทู้ แต่ต้องแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาทราบก่อนหรือในวันประชุมสภาในเรื่องดังกล่าว”

สภาผู้แทนราษฎรเพื่อชี้แจงหรือตอบกระทู้ถามเรื่องนั้นด้วยตัวเอง เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ทำให้ไม่อาจเข้าชี้แจงหรือตอบกระทู้ แต่ต้องแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบก่อนหรือในวันประชุมสภาในเรื่องดังกล่าว<sup>60</sup>

หลักการดังกล่าวถือเป็นมาตรการบังคับฝ่ายเสียงข้างมากให้ไม่ตอบได้เฉพาะกรณีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ทำให้ไม่อาจเข้าชี้แจงหรือตอบกระทู้เท่านั้น

2. ความมีอิสระในการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หลักการใหม่เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระในการตั้งกระทู้ถามไม่ถูกผูกมัดกับมติพรรค<sup>61</sup> จึงเป็นการคุ้มครองฝ่ายเสียงข้างน้อยให้ตั้งกระทู้ถามตามความต้องการของตนได้

### 3. บทบาทของผู้นำฝ่ายค้าน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ยังคงกำหนดหลักการให้มีตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับก่อน แต่เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ จากเดิมที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ.2540 กำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดพรรคมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีแต่ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภา หรือถ้าไม่มีให้หัวหน้าพรรคที่ได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากเป็นผู้นำฝ่ายค้านซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ.2550 กำหนดให้ผู้นำฝ่ายค้านคือหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงสนับสนุนข้างมากจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดพรรคนั้นมีได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเท่านั้น<sup>62</sup> จึงถือว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 ยังคงยอมรับบทบาทของผู้นำฝ่ายเสียงข้างน้อยอยู่<sup>63</sup>

<sup>60</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 162 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 147

<sup>61</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 162 พรรคท้าย และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2551 ข้อ 142

<sup>62</sup> ไม่มีการกำหนดให้ผู้นำฝ่ายค้านมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดพรรคมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีแต่ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภา ตามหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540

<sup>63</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 110

#### 4.3.2 การตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยการยื่นถอดถอนออกจากตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ยังคงกำหนดหลักการให้บทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อย จำนวน 1 ใน 4 ยื่นเรื่องถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกรณีมีพฤติการณ์ร้ายวญผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง<sup>64</sup> หลักการถอดถอนตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 ได้เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขไปจากเดิม กล่าวคือ เพิ่มเติมกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง จากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งไม่มีกรณีดังกล่าว จึงถือเป็นมาตรการที่คุ้มครองฝ่ายเสียงข้างน้อยมากขึ้น

#### 4.3.3 การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโดยใช้กลไกคณะกรรมการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ยังคงรองรับหลักการที่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยเข้าไปมีส่วนร่วมในคณะกรรมการ โดยกำหนดให้กรรมการสามัญที่ตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร เช่นเดียวกับหลักการตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540<sup>65</sup>

#### 4.3.4 การควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ

การควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะการตรวจสอบร่างกฎหมาย และการควบคุมพระราชกำหนดเป็นบทบาทที่สำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในรัฐสภาซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 ยังคงรองรับหลักการดังกล่าวดังต่อไปนี้

(ก) การตรวจสอบร่างกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้เปลี่ยนแปลงหลักการควบคุมร่างกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ โดยแยกการตรวจสอบ

<sup>64</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 270 -271

<sup>65</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 135 วรรค 5

ร่างพระราชบัญญัติกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นคนละมาตรา<sup>66</sup> ซึ่งกำหนดให้ การตรวจสอบพระราชบัญญัติไม่ให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้นใช้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรที่เสนอเรื่อง 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา<sup>67</sup> และกำหนด หลักการใหม่คือการบังคับตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้ต้องส่งร่าง พระราชบัญญัตินั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญให้ตรวจสอบทั้งข้อความและกระบวนการตรา พระราชบัญญัตินั้นทุกกรณี<sup>68</sup> ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ไม่ได้บังคับตรวจสอบ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยกำหนดให้เป็นสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่าย เสี่ยงข้างน้อยที่จะยื่นเรื่องตรวจสอบหรือไม่<sup>69</sup>

(ข) การควบคุมพระราชกำหนด เดิมรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 กำหนดให้สมาชิก สภา ผู้แทนราษฎรฝ่ายเสี่ยงข้างน้อยยื่นเรื่องตรวจสอบพระราชกำหนดได้เฉพาะกรณีเพื่อประโยชน์ ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทาง เศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะเท่านั้น มิได้ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายเสี่ยงข้างน้อยตรวจสอบว่าพระราชกำหนดเป็นกรณีฉุกเฉินหรือไม่

เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้เพิ่มเติมหลักการ ควบคุมพระราชกำหนดโดยให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสี่ยงข้างน้อยในการตรวจสอบ พระราชกำหนดกรณีจำเป็นเร่งด่วนได้ ซึ่งถือว่าเป็นการแก้ปัญหาในการใช้อำนาจของฝ่ายเสี่ยง ข้างมากในออกกฎหมาย โดยที่ไม่มีความจำเป็นเร่งด่วน กฎหมายทุกฉบับจึงควรผ่านสภา ผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนก่อน<sup>70</sup>

<sup>66</sup> เดิมในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 มาตรา 262 กำหนดให้การตรวจสอบร่าง พระราชบัญญัติกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นมาตราเดียวกันแต่แบ่งเป็น 2 วรรค

<sup>67</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 154

<sup>68</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 141

<sup>69</sup> ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 20 คน เสนอเรื่องหากเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตาม บัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

<sup>70</sup> ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 185

#### 4.3.5 บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ยังคงมีหลักการให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยภายในพรรคการเมือง<sup>71</sup> ควบคุมมติหรือข้อบังคับพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกว่าขัดกับสถานะและการปฏิบัติหน้าที่หรือขัดกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540

เมื่อได้ศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในรัฐสภาของไทย ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ค้นพบปัญหาของบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยของประเทศไทย ปัญหาบางประการถูกแก้ไขโดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 แต่บางปัญหายังไม่สามารถแก้ไขได้ ซึ่งจะขอรวบรวมและวิเคราะห์ปัญหาต่างๆ ในบทต่อไป

---

<sup>71</sup> ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 65 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 28