

บทที่ 5

ปัญหาบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญไทย

บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญไทย ในสภาพปัจจุบันไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากยังเกิดปัญหาในทางปฏิบัติบางประการซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดจากการบัญญัติตัวบทกฎหมาย การตีความของผู้ใช้ หรือสภาพการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป เมื่อศึกษาปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจึงขอประมวลและวิเคราะห์ได้ ดังต่อไปนี้

5.1 ปัญหาการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหาร

5.1.1 ปัญหาการกำหนดจำนวนผู้ยื่นเสนอญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

ปัญหาที่สำคัญของการกำหนดจำนวนผู้ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนั้น ปรากฏชัดเจนในระหว่างที่ประเทศไทยใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 โดยเฉพาะปัญหาการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีหลักการยื่นเสนอญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติ ไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่¹ ซึ่งถ้าพิจารณาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 25540 กำหนดให้มีจำนวน 500 คน² สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 ใน 5 เท่ากับจำนวน 200 คนขึ้นไป จึงจะยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้เปลี่ยนแปลงการกำหนดจำนวนผู้เสนอญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเป็นจำนวน 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่³ ซึ่งทำให้การ

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 185

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 98

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 158 กำหนดให้ “ส.ส. จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี.....”

ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเป็นไปได้อย่างขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540

เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญไทยในอดีต

จากการศึกษารัฐธรรมนูญไทยในอดีต มีได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสถิติยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้โดยเฉพาะ ดังนั้นถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีก็จะทำได้โดยการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ โดยกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ยื่นญัตติไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จะเห็นได้ว่าจำนวนผู้ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในรัฐธรรมนูญในอดีตกระทำได้ง่ายกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540⁴

เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

1. รัฐธรรมนูญประเทศเยอรมัน การยื่นญัตติแสดงความไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ถูกกำหนดอยู่ในกฎหมายพื้นฐานเยอรมัน กระทำโดยการเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ด้วยเสียงข้างมากเท่านั้น⁵ กล่าวคือ ถ้าจำนวนสมาชิกสภาที่มีจำนวน 500 คน ต้องมีผู้เสนอญัตติถึง 251 คน จึงจะเสนอญัตติได้ ดังนั้นในประเทศเยอรมัน การยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจึงยากกว่าในประเทศไทยเพราะจำนวนผู้เข้าชื่อยื่นญัตติใช้จำนวนคนมากกว่าและให้ความสำคัญกับการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่ ถือเป็น การสร้างเสถียรภาพในการทำงานของรัฐบาล

เนื่องจากกฎหมายพื้นฐานเยอรมันกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดแนวทางการเมืองหรือนโยบายทั่วไปทางการเมือง สภาไม่อาจกำหนดแนวทางการเมืองได้โดยตรงต้องผ่านตัวนายกรัฐมนตรีเท่านั้น⁶ จึงถือว่ากฎหมายเยอรมันให้ความสำคัญกับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์ให้ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีเสถียรภาพไม่สามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจได้โดยง่ายเพื่อจะได้ดำเนินงานทางนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

2. รัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศส ไม่มีหลักการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้โดยตรง แต่ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ถ้าสภาลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐธรรมนูญกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องลาออก ซึ่งการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจ

⁴ ฉบับแรกที่กำหนดจำนวน 1 ใน 5 คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517, 2521, 2534 ยังคงหลักการเดิม

⁵ กฎหมายพื้นฐานแห่งประเทศเยอรมัน หมวด 5 ว่าด้วยรัฐบาลสหพันธ์ มาตรา 67

⁶ กฎหมายพื้นฐานประเทศเยอรมัน มาตรา 65

รัฐบาล⁷ ทำได้โดยสมาชิกสภาผู้แทนอย่างน้อย 1 ใน 10 ของสมาชิกทั้งหมดลงนามรับรองเสนอญัตติ และเมื่อสภาผู้แทนลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล นายกรัฐมนตรีต้องยื่นใบลาออกจากตำแหน่ง⁸

ประเทศฝรั่งเศส ถือว่าการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล คือ การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี แต่จะเห็นได้ว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ยื่นญัตตินั้นน้อยกว่าจำนวนผู้ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจในประเทศไทย เพราะรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสกำหนดเพียง 1 ใน 10 ของสมาชิกทั้งหมดเท่านั้น เหตุผลที่รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสกำหนดจำนวนผู้ยื่นญัตติไว้ไม่มาก เนื่องจากประเทศฝรั่งเศสปกครองแบบกึ่งประธานาธิบดี แต่ถึงแม้ว่าจะเป็นการปกครองแบบกึ่งประธานาธิบดี แต่จากประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศฝรั่งเศสจะให้ความสำคัญกับตำแหน่งประธานาธิบดีมากกว่าตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศและเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีให้เป็นหัวหน้ารัฐบาล อำนาจที่สำคัญยิ่งคือ ประธานาธิบดีอาจใช้อำนาจแทนรัฐสภาและรัฐบาลได้ในกรณีจำเป็นประธานาธิบดีจึงมีอำนาจมากจนเกือบจะเป็นหัวหน้ารัฐบาล⁹ ประเทศฝรั่งเศสจึงไม่ค่อยให้ความสำคัญกับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเท่าใดนัก การยื่นญัตติจึงกระทำได้ง่ายกว่าประเทศไทยแต่ก็ไม่ถือเป็นการเผด็จการเสียงข้างมาก เนื่องจากในระบบการปกครองแบบกึ่งประธานาธิบดี จะมีระบบการคานอำนาจที่สำคัญระหว่างประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีที่มีประสิทธิภาพอยู่แล้วเพราะมาจากการเลือกตั้งสองระดับ โดยคานและตรวจสอบกันเอง¹⁰

เนื่องจากประเทศไทยมิได้ใช้ระบบกึ่งประธานาธิบดี แต่ใช้ระบบรัฐสภาโดยให้ความสำคัญกับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพราะเป็นหัวหน้ารัฐบาลโดยแท้ จึงจำต้องให้รัฐบาลมี

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศฝรั่งเศส หมวด 5 ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล มาตรา 49

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศฝรั่งเศส หมวด 5 ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล มาตรา 50 “ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิเห็นชอบในญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาลหรือไม่เห็นชอบแผนการดำเนินงานหรือนโยบายทางการเมืองทั่วไปของรัฐบาล นายกรัฐมนตรีจะต้องเสนอการลาออกของรัฐบาลต่อประธานาธิบดี”

⁹ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ), น. 149-150.

¹⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ(บรรณานุกรม), ปฏิรูปการเมืองครั้งที่ 2 ตามแนวคิดของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์, (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์วิญญูชน), น. 47.

เสถียรภาพรัฐธรรมนูญไทยจึงมักจะกำหนดจำนวนผู้ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีให้มากกว่า การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี

สภาพปัญหาของการกำหนดจำนวนผู้ยื่นญัตติตามรัฐธรรมนูญไทย

การที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 กำหนดให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจำนวน 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ซึ่งแตกต่างจากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลที่ใช้จำนวน 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เนื่องจากมีเจตนารมณ์ที่สำคัญคือต้องการทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ และนายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำ โดยการกำหนดให้การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีกระทำได้ยากกว่ารัฐมนตรี คือ ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และจะต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีใหม่ด้วย¹¹

เดิมประเทศไทยมีรัฐบาลลักษณะเป็นรัฐบาลผสม นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้นำรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองอื่นในฝ่ายรัฐบาลด้วยกัน ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจึงไม่มีเสถียรภาพ การปฏิรูปการเมืองโดยรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ.2540 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีความเข้มแข็งไม่ต้องถูกอภิปรายได้โดยง่าย เนื่องจากรัฐธรรมนูญในอดีตกำหนดให้การยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่ในฐานะเดียวกับตำแหน่งรัฐมนตรีทั่วไป ซึ่งอาจถูกยื่นญัตติไม่ไว้วางใจเมื่อใดก็ได้หรือเป็นการยื่นญัตติพรวดพราด ดังนั้นรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ.2540 จึงกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ยื่นญัตติให้มากขึ้น ซึ่งเมื่อใช้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้นจะเป็นการกลั่นกรองเฉพาะประเด็นปัญหาที่สำคัญจริงๆ ในการยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเพราะการยื่นญัตติแต่ละครั้งต้องมีผู้สนับสนุนจำนวนมาก อีกทั้งเมื่อเสนอญัตติไปแล้วมติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ก็เป็นอันหมดสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติอีก¹²

แต่ในสภาพการเมืองของประเทศไทยช่วงระยะเวลาที่ใช้หลักการดังกล่าว ไม่ใช่เป็นเพียงแค่การเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีกระทำได้ยากขึ้น แต่เป็นการไม่อาจยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้เลย ยกตัวอย่างเช่น สมัยนายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งสมัยที่สอง ได้คะแนนเสียงจำนวนมากทำให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่าย

¹¹ รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 2 (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) 4 กันยายน 2540 หน้า 20 - 21

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 185 วรรคท้าย

เสียงข้างมากในสภาถึง 377 คน โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยเพียง 123 คน จึงทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยไม่สามารถเข้าชื่อเสนอญัตติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญได้

แม้ว่ารัฐธรรมนูญมิได้กำหนดว่าผู้เข้าชื่อเสนอญัตตินั้นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายที่จัดตั้งรัฐบาลหรือฝ่ายค้าน แต่โดยความเป็นจริงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลย่อมไม่เข้าชื่อเสนอญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี เนื่องจากเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย¹³ แต่มิใช่ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนจะมีอิสระในการตัดสินใจหรือการทำงานทั้งหมด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังคงต้องคำนึงถึงมติพรรค เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน¹⁴ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลาออกจากพรรคการเมืองหรือพรรคการเมืองมีมติให้ออกด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของคณะกรรมการบริหารพรรคสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสูญเสียสมาชิกภาพนับแต่วันที่ลาออกหรือวันที่พรรคการเมืองมีมติ¹⁵ จะเห็นได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปัจจุบันนั้นจะกระทำการโดยยอมต้องคำนึงถึงมติพรรค เนื่องจากการขัดมติพรรคอาจส่งผลถึงการสูญเสียสมาชิกภาพในการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้

เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ประกาศบังคับใช้ เกิดการวางหลักการแนวคิดใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาการไม่สามารถยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้ แต่ยังคงเจตนารมณ์ที่จะแยกการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีกับการยื่นญัตติไม่

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 149

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 107 อนุ 4

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 118 อนุ 8 “.....สูญเสียสมาชิกภาพเว้นแต่ ส.ส. ผู้นั้นได้อุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 30 วัน ว่ามติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. ตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ถ้าศาลวินิจฉัยด้วยความเช่นนั้น ให้ ส.ส. ผู้นั้นเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นภายใน 30 วัน กรณีศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองจะไม่สูญเสียสมาชิกภาพ ถ้าเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นภายใน 60 วัน

ไว้วางใจ รัฐมนตรีทั่วไป จึงแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจากเดิมจำนวน 2 ใน 5 เป็น 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร¹⁶

เจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญในการร่างหลักการนี้เพื่อกำหนดมาตรการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี เป็นการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อ เพื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ง่ายขึ้น เพราะหากฝ่ายค้านมีจำนวนน้อย แต่รัฐธรรมนูญกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจไว้สูง ก็จะทำให้เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ยาก เพราะโอกาสที่ฝ่ายรัฐบาลจะร่วมเสนอชื่อเพื่อเปิดอภิปรายด้วยนั้นมีอยู่น้อย อีกทั้งเมื่อกำหนดให้การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีกระทำได้ง่ายแล้ว จะทำให้นายกรัฐมนตรีต้องระมัดระวังบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นที่พอใจ ความถูกต้องและโปร่งใสมากขึ้น มิฉะนั้นอาจถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ จนเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งได้¹⁷

จะเห็นได้ว่าการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเปลี่ยนแปลงไปตามการเมืองของประเทศในขณะนั้น แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 จะกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ยื่นญัตติให้ลดลง การยื่นญัตติจึงเป็นไปได้ง่ายขึ้น ประกอบกับหลักการที่บังคับให้ผู้ถูกอภิปรายต้องเข้าร่วมประชุม¹⁸ และการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจได้โดยอิสระไม่ขึ้นกับมติพรรค¹⁹ จะยิ่งทำให้การอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเป็นไปได้โดยง่าย แต่การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวก็ไม่อาจชี้เฉพาะเจาะจงลงไปได้ว่าเป็นจำนวนที่ถูกต้องเหมาะสมกับสภาพการเมืองไทย ดังนั้นหากต่อไปในอนาคตการเมืองไทยเปลี่ยนแปลงไปจะต้องแก้ไขจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อไปอีกหรือไม่ และที่สำคัญอาจเกิดปัญหาตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไม่มีความเข้มแข็งหรือรัฐบาลอาจไม่มีเสถียรภาพได้

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 158

¹⁷ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 32/2550 (เป็นพิเศษ) วันอาทิตย์ที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2550

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 162

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 162 วรรคท้าย

5.1.2 ปัญหาการยื่นอภิปรายที่ต้องยื่นถอดถอนก่อน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดหลักเกณฑ์การยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจทั้งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลที่มีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปทางทุจริตผิดหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย²⁰ ผู้เข้าชื่อเสนอญัตติต้องยื่นคำร้องขอถอดถอนนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีนั้นๆ ก่อน มิฉะนั้นไม่อาจเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้²¹ ซึ่งจำนวนผู้ยื่นคำร้องขอถอดถอนตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 กำหนดไว้จำนวน 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ซึ่งก็คือจำนวน 125 คน²²

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ยังคงหลักการที่ต้องยื่นถอดถอนนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีกรณีอภิปรายไม่ไว้วางใจที่มีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปทางทุจริตผิดหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายก่อน²³ ที่จะยื่นญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ซึ่งการยื่นถอดถอนนั้นต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อร้องขอไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร²⁴

เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญในอดีต

หลักการอภิปรายไม่ไว้วางใจมีอยู่ในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับ แต่หลักการยื่นถอดถอนนี้เพิ่งปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 โดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่ต้องเชื่อมโยงกับหลักการอภิปรายไม่ไว้วางใจด้วย กล่าวคือ การยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจทั้งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลที่มีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปทางทุจริตผิดหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ผู้เข้าชื่อเสนอญัตติต้องยื่นคำร้องขอถอดถอนนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีนั้นๆ ก่อน มิฉะนั้นไม่อาจเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ก็ยังคงหลักการดังกล่าว

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 303

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 186 วรรค 2 ประกอบกับ มาตรา 185 วรรค 2 และมาตรา 304

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 304

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 158 และ 159

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 271

เปรียบเทียบกับต่างประเทศ

1. ประเทศสหรัฐอเมริกา สำหรับกระบวนการฟ้องร้องเพื่อถอดถอนประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งนั้น รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกากำหนดไว้ใน Art.I Sec.2 CL.5 และ Sec.3 CL.6 and 7 โดยการยื่นฟ้องต้องมาจากมติเสียงข้างมากธรรมดาของสภาผู้แทนราษฎร องค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาและตัดสินคดีตามคำฟ้องก็คือ สภาซีเนทหรือวุฒิสภา ซึ่งหากเป็นการฟ้องร้องเพื่อให้ถอดถอนประธานาธิบดีออกจากตำแหน่ง ประธานศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาจะทำหน้าที่ประธานสภาซีเนท ซึ่งโดยปกติแล้วรองประธานาธิบดีซึ่งมีความใกล้ชิดเป็นอย่างมากกับประธานาธิบดีจะทำหน้าที่นี้ และการถอดถอนประธานาธิบดีจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีมติที่มีเสียงข้างมากเกินกว่าสองในสามของสมาชิกสภาซีเนทที่เข้าร่วมประชุม และหลังจากที่ถูกถอดถอนด้วยมติดังกล่าว ยังอาจมีการดำเนินคดีอาญาตามมาอีก²⁵ ซึ่งหลักการคล้ายกับประเทศไทยที่ให้วุฒิสภาเป็นผู้ถอดถอน

ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากระบวนการถอดถอนไม่ถูกผูกมัดกับการอภิปราย จึงไม่มีขั้นตอนที่กำหนดให้การยื่นอภิปรายตัวนายกรัฐมนตรี้ รัฐมนตรี ที่มีพฤติกรรมในทางทุจริต ต้องยื่นถอดถอนก่อน²⁶ เนื่องจากกระบวนการ Impeachment ของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นเรื่องในทางการเมืองโดยแท้²⁷ อีกทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ใช้รูปแบบการปกครองแบบประธานาธิบดีไม่ใช่ระบบรัฐสภาจึงนิยมการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัดและไม่ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างรัฐสภากับฝ่ายบริหารจึงไม่มีหลักการอภิปรายที่ต้องเชื่อมโยงกับการถอดถอน

2. ประเทศเยอรมัน ในกฎหมายพื้นฐานของเยอรมัน มีหลักการที่กำหนดเกี่ยวกับการยื่นญัตติกล่าวหาประธานาธิบดีศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์²⁸ โดยการให้สิทธิสมาชิกสภาไม่ต่ำกว่า 1 ใน 4 เป็นผู้เสนอญัตติ ส่วนมติที่จะฟ้องร้องประธานาธิบดี ต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา หากศาลมีคำสั่งถอดถอนให้

²⁵ บุญศรี มีวงศ์ไชยะ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร:โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), น.88-89.

²⁶ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540), (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์นิติธรรม), น. 574-576.

²⁷ ไม่ใช่เรื่องทางอาญา และไม่ใช่เรื่องของกระบวนการตุลาการ เพราะความเสียหายเกิดจากสังคมโดยตรง โทษจึงจำกัดเพียงการถอดถอนออกจากตำแหน่งเท่านั้นไม่ใช่การลงโทษทางอาญา

²⁸ กฎหมายพื้นฐานเยอรมัน หมวด 5 ว่าด้วยประธานาธิบดีสหพันธ์ มาตรา 61

ประธานาธิบดีพันตำแหน่ง จะเห็นได้ว่าหลักการของประเทศเยอรมันคล้ายกับประเทศไทย กล่าวคือ จำนวนผู้ยื่นญัตติถอดถอนที่ใช้จำนวน 1 ใน 4 แต่ประเทศเยอรมันใช้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ลงมติถอดถอน แต่ประเทศไทยใช้วุฒิสภาเป็นผู้ลงมติถอดถอน

การยื่นอภิปรายของประเทศเยอรมันมีเฉพาะการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเท่านั้น และไม่มีหลักการที่ต้องยื่นถอดถอนนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปทางทุจริตผิดหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายก่อน เพราะการยื่นถอดถอนของประเทศเยอรมันมีเฉพาะการยื่นถอดถอนประธานาธิบดี การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจึงไม่มีหลักการให้ต้องยื่นถอดถอนก่อน

สภาพปัญหาของการอภิปรายที่ต้องยื่นถอดถอนก่อน

ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 เกิดข้อจำกัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยที่จะยื่นเสนอญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี หากมีข้อเท็จจริงที่ต้องยื่นถอดถอนก่อน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยต้องยื่นถอดถอน ซึ่งต้องใช้เสียงมากขึ้นจากการยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจที่ใช้เพียง 1 ใน 5 เป็นจำนวน 1 ใน 4 ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายข้างน้อยอาจมีเสียงไม่ถึงตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนด และหากไม่สามารถยื่นถอดถอนได้ก็เป็นอันหมดสิทธิยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีไปในตัว โดยที่เรื่องอื่นที่ไม่สำคัญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นอภิปรายได้ตามปกติ แต่เรื่องทุจริตซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจอภิปรายได้

เจตนารมณ์ที่สำคัญของหลักการดังกล่าว เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ต้องการเพิ่มระบบและองค์การตรวจสอบการใช้อำนาจให้ครอบคลุมทุกด้าน โดยต้องการให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรทุกองค์กรโดยไม่มีข้อยกเว้นและต้องการสร้างมาตรการตรวจสอบการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรี โดยการให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ยื่นถอดถอนนายกรัฐมนตรี และดำเนินคดีอาญาต่อไปด้วย²⁹ และเนื่องจากขณะนั้นได้มีการสร้างองค์การอิสระขึ้นเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขึ้นมากมาย เช่น ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

²⁹ รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 2 (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) 4 กันยายน 2540 หน้า 20 - 21

อีกทั้งการยื่นอภิปรายโดยต้องยื่นถอดถอนก่อนมีความสำคัญ กล่าวคือ หากอภิปราย นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปทางทุจริตผิดหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือ กฎหมาย ถ้าไม่มีการยื่นถอดถอน เมื่อถึงขั้นตอนการลงมติไว้วางใจหรือไม่ ฝ่ายเสียงข้างมากหรือ ฝ่ายรัฐบาลอาจใช้เสียงข้างมากลงมติไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นจะพ้นข้อกล่าวหา โดยไม่มีการรวบรวมพยานหลักฐานจากองค์กระษัตริสระภายนอกรัฐสภาซึ่งก็คือ คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อเอาผิดทางการเมือง ได้แก่ การถอดถอนโดย วุฒิสภา และเอาผิดทางอาญา ได้แก่ การดำเนินคดีอาญาโดยอัยการสูงสุดฟ้องคดีไปยังศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 เกิดช่องว่างระหว่างจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้าชื่อเสนอถอดถอน มากขึ้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 แก้ไขจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจากเดิม 2 ใน 5 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 เป็น 1 ใน 5 ของสมาชิก สภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีจากเดิม 1 ใน 5 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 เป็น 1 ใน 6 ของสมาชิกสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ โดยมี เจตนารมณ์เพื่อให้กระบวนการตรวจสอบนี้สามารถทำได้ง่ายขึ้น³⁰ แต่จำนวนสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรผู้เข้าชื่อเสนอถอดถอนนั้นต้องใช้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อถึง 1 ใน 4 ของสมาชิก สภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ดังนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี หากมีกรณีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปทางทุจริตผิดหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือ กฎหมายต้องใช้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถึง 1 ใน 4 ในการยื่นญัตติเนื่องจากต้องเข้าชื่อ กันยื่นถอดถอนก่อน

³⁰ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 32/2550 (เป็นพิเศษ) วันอาทิตย์ที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2550

5.1.3 ฝ่ายข้างมากมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้

การตั้งกระทู้ถามเป็นบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยที่มีความสำคัญในระบบประชาธิปไตย แต่การตั้งกระทู้ถามในประเทศไทยยังไม่ส่งผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร เพราะจากการศึกษามีการหลีกเลี่ยงการตอบคำถามอยู่เป็นจำนวนมาก เนื่องจากการบัญญัติโดยคำในรัฐธรรมนูญมีการกำหนดข้อยกเว้นที่จะไม่ตอบไว้กว้าง ดังนั้นจึงมีการตีความเพื่อไม่ตอบคำถามอยู่บ่อยครั้ง

เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญในอดีต

การตั้งกระทู้ถามทั่วไปนั้นเป็นหลักการที่ปรากฏตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ฉบับแรกปี พ.ศ. 2475 และรัฐมนตรียุคหนึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบ หากเป็นความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน และยังคงหลักการดังกล่าวเรื่อยมา ดังนั้นการตั้งกระทู้ถามในทางปฏิบัติอาจไม่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของฝ่ายรัฐบาลมากนัก เนื่องจากอาจมีการหลบเลี่ยงการตอบคำถามโดยอ้างว่าเป็นความปลอดภัยหรือประโยชน์สาธารณะสำคัญของแผ่นดิน

เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญต่างประเทศ

1. ประเทศเยอรมัน ข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ กำหนดหลักการตั้งกระทู้ถาม³¹ โดยแบ่งเป็น กระทู้ปากเปล่า กระทู้เล็ก และกระทู้ใหญ่ กระทู้เล็กและกระทู้ใหญ่นี้ อาจเทียบเคียงกับการตั้งกระทู้ถามทั่วไปของประเทศไทยได้ แต่หลักการของเยอรมันนั้น การตั้งกระทู้เล็กและกระทู้ใหญ่ ต้องมีสมาชิกลงนามรับรองอย่างน้อยร้อยละ 5 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และหลักการประการสำคัญคือ แม้กระทู้เล็ก รัฐบาลไม่จำเป็นต้องตอบกระทู้ แต่กระทู้ใหญ่นั้นต้องยื่นต่อประธานสภาให้บรรจุในวาระการประชุมซึ่งมีผลทำให้จะต้องมีการอภิปรายในเรื่องนี้

แต่สำหรับหลักการตั้งกระทู้ถามในประเทศไทยนั้นไม่จำเป็นต้องมีสมาชิกสภาลงนามรับรองการตั้งกระทู้ ข้อดีคือสมาชิกทุกคนสามารถตั้งกระทู้ถามได้ แต่ข้อเสียก็คือเกิดการตั้งกระทู้ถามอย่างมากมายและอาจเป็นกระทู้ที่ไร้สาระ กระทู้ที่ไม่มีน้ำหนักหรือไม่มีเหตุผลพอที่จะตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาลได้

³¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), น. 88-89.

อีกทั้งการการตั้งกระทู้ใหญ่ของเยอรมันนั้นประธานสภาต้องบรรจุในวาระการประชุม และต้องอภิปรายในที่สุด แต่การตั้งกระทู้ถามทั่วไปของประเทศไทยนั้นไม่มีหลักการดังกล่าว ดังนั้นเมื่อมีการตั้งกระทู้ถามและรัฐมนตรีได้ตอบคำถามหรือไม่ตอบคำถามใดไม่มีผลต่อเนื่องไปถึงขั้นตอนการอภิปราย แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ตั้งกระทู้ถามหากไม่พอใจในคำตอบหรือรัฐมนตรีที่ถูกตั้งคำถามไม่ตอบ อาจเข้าชื่อกันเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ภายหลังในเรื่องที่ตั้งกระทู้ถามได้

2. ประเทศฝรั่งเศส การตั้งกระทู้ถามในประเทศฝรั่งเศสทำให้การบริหารงานของรัฐบาล ต้องหยุดชะงักลงชั่วขณะหนึ่ง และผลของการซักถามหรือท้วงติงอาจนำไปสู่การอภิปรายได้จะเห็นได้ว่าหลักการของประเทศฝรั่งเศสใกล้เคียงกับหลักการของประเทศเยอรมันแต่ไม่มีการกำหนดให้สมาชิกต้องลงนามรับรอง จึงเป็นหลักการลักษณะเดียวกับประเทศไทย ดังนั้นสมาชิกสภาทุกคนสามารถตั้งกระทู้ถามการทำงานของรัฐบาลได้ และเช่นเดียวกับหลักการของประเทศเยอรมัน อีกประการคือการตั้งกระทู้ถามอาจนำไปสู่การอภิปรายได้

3. ประเทศอังกฤษ ประเทศอังกฤษมีหลักการตั้งกระทู้ถาม ขึ้นกับการกำหนดของสมาชิกสภา ซึ่งหลักการดังกล่าวคล้ายกับหลักการของประเทศไทยที่ให้สิทธิผู้ตั้งกระทู้ถามเลือกที่จะให้ ผู้ตอบ ตอบในที่ประชุมหรือตอบเป็นลายลักษณ์อักษรในราชกิจจานุเบกษา และการตอบด้วย วาจาในประเทศอังกฤษ ต้องให้เวลารัฐมนตรีอย่างน้อยที่สุด 2 วัน เพื่อการเตรียมตอบคำถาม

สภาพปัญหาของสิทธิของรัฐมนตรีที่จะไม่ตอบกระทู้ถาม

รัฐธรรมนูญไทยเกือบทุกฉบับ กำหนดไว้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีสิทธิตั้ง กระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อ คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนี้ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

หลักการดังกล่าวถือเป็นข้อจำกัดในการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่าย เสี่ยงข้างน้อย เพราะหากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องที่ตั้งกระทู้ถามนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะ เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ซึ่งคำว่า “เรื่องเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน” นั้นเป็นคำที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง จึงกลายเป็นดุลพินิจ ให้คณะรัฐมนตรีตีความหมายถ้อยคำนั้นเอาเองได้อย่างกว้างขวาง

อำนาจในการตีความหมายถ้อยคำในรัฐธรรมนูญที่ไม่เฉพาะเจาะจงส่งผลให้ฝ่ายเสี่ยง ข้างมากใช้ถ้อยคำนี้ตีความหมายให้เป็นประโยชน์แก่ตนเองได้ จึงอาจเกิดปัญหากับฝ่ายเสี่ยง

ข้างน้อยที่จะตั้งกระทู้ถามหากรัฐมนตรีไม่ตอบกระทู้ใดๆ โดยอ้างว่าเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

การที่รัฐมนตรีไม่ตอบกระทู้ถามย่อมส่งผลถึงประชาชนที่สนใจการบริหารนโยบายของฝ่ายรัฐบาลเช่นกัน แต่เมื่อฝ่ายรัฐบาลอ้างถ้อยคำดังกล่าวมาปฏิเสธการตอบคำถาม จึงเป็นการยากที่ประชาชนจะเข้าใจได้ว่าเรื่องใดเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้มีการกำหนดหลักการเกี่ยวกับการตอบกระทู้ถามเพิ่มเติมเพื่อเป็นการให้สิทธิและเพิ่มบทบาทของฝ่ายเสียงข้างน้อย กล่าวคือ การกำหนดให้ในกรณีที่มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อตั้งกระทู้ถามในเรื่องเกี่ยวกับงานในหน้าที่ให้เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นต้องเข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อชี้แจงหรือตอบกระทู้ถามในเรื่องนั้นด้วยตัวเอง เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้³² และกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระจากมติพรรคการเมืองในการตั้งกระทู้ถาม³³

เจตนารมณ์ที่สำคัญในการบัญญัติหลักการดังกล่าวเพื่อให้ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่ถูกตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ มีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาในฐานะผู้แทนปวงชน และการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระจากมติพรรคการเมืองในการตั้งกระทู้ถาม เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายบริหารด้วยความเป็นอิสระ และเป็นและเป็นการให้ความสำคัญต่อระบบ รัฐสภา³⁴ ซึ่งหลักการดังกล่าวบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 เป็นฉบับแรก

จากหลักการใหม่ดังกล่าวถือเป็นการคุ้มครองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในการตั้งกระทู้ถาม เนื่องจากกำหนดบังคับให้ผู้ถูกตั้งกระทู้ถามต้องเข้าประชุมเพื่อชี้แจงตอบคำถาม และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยมีอิสระในการตั้งกระทู้ แต่ปัญหาเดิมยังคงมีอยู่ กล่าวคือ ฝ่ายเสียงข้างมากยังคงหลีกเลี่ยงการตอบคำถามโดยอ้างความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 162 วรรคแรก

³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 162 วรรคท้าย

³⁴ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 32/2550 (เป็นพิเศษ) วันอาทิตย์ที่ 24

5.2 บทบาทในการตรวจสอบกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อย

5.2.1 ปัญหาการยื่นเรื่องตรวจสอบที่ต้องผ่านประธานสภา

การให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในการตรวจสอบร่างกฎหมายก่อนที่จะประกาศใช้ เป็นการมอบบทบาทที่สำคัญแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยที่จะควบคุมไม่ให้ฝ่ายเสียงข้างมากใช้หลักเสียงข้างมากออกกฎหมายใดๆ ก็ได้ตามอำเภอใจ แต่ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของไทย ยังเกิดปัญหาบางประการ ทำให้การควบคุมกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยไม่อาจมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติเท่าที่ควร

เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญในอดีต

หลักการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้นี้เป็นหลักการที่ปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2517 แต่กำหนดให้ตรวจสอบเพียงร่างพระราชบัญญัติเท่านั้นที่มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 ได้เพิ่มหลักการใหม่เข้ามา กล่าวคือเพิ่มการตรวจสอบ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมสภาเข้ามาด้วย เนื่องจากขณะนั้นมีการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นมาด้วย จึงให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยที่จะตรวจสอบได้ด้วย

การที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบร่างกฎหมายที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วว่าขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากในการประชุมเพื่อให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมลงมติตามเสียงข้างมาก จนถึงขั้นอาจให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยยากที่จะชนะเพราะมีคะแนนเสียงน้อยกว่า รัฐธรรมนูญจึงให้โอกาสแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อย โดยให้ช่องทางการเสนอเรื่องเพื่อให้องค์กรกลาง คือ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่

เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญต่างประเทศ

ประเทศฝรั่งเศส ให้ความคุ้มครองฝ่ายเสียงข้างน้อยที่จะตรวจสอบกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายเสียงข้างมาก เรียกว่า การควบคุมกฎหมายก่อนประกาศใช้ โดยแบ่งเป็นการตรวจสอบรัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาเป็นการตรวจสอบแบบบังคับ กล่าวคือก่อนที่จะประกาศใช้กฎหมายต้องส่งร่างไปให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบก่อน

เสมอ และรัฐบัญญัติธรรมดาให้สิทธิสมาชิกสภาเข้าชื่อเสนอเรื่องไปยังตุลาการรัฐธรรมนูญ ตรวจสอบถือเป็นการตรวจสอบโดยความสมัครใจ

สำหรับประเทศไทยรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 ไม่มีการบังคับให้ต้องตรวจสอบร่างกฎหมายก่อนประกาศใช้ แต่ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้าชื่อเสนอ 1 ใน 10 ของทั้งสองสภา เสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ตรวจสอบทั้งข้อความ และกระบวนการตราร่างกฎหมายว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับร่างข้อบังคับการประชุมใช้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้าชื่อน้อยกว่า คือใช้จำนวนเพียง 20 คนของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา³⁵

เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้เปลี่ยนแปลงหลักการควบคุมร่างกฎหมายไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญใหม่ คือ กำหนดให้การตรวจสอบพระราชบัญญัติไม่ให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้นใช้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ยื่นเรื่อง 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อความ หรือกระบวนการตราพระราชบัญญัตินั้นๆ³⁶ ซึ่งหลักการคล้ายกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 และการตรวจสอบร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา กำหนดหลักการเดียวกัน

แต่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 กำหนดหลักการใหม่คือการบังคับตรวจสอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้ต้องส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญให้ตรวจสอบทุกกรณี โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นๆ มีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือตราขึ้นหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ³⁷ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ไม่ได้กำหนดให้บังคับตรวจสอบ โดยกำหนดให้เป็นสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยที่ยื่นเรื่องตรวจสอบหรือไม่ก็ได้

เจตนารมณ์ที่สำคัญของหลักการดังกล่าว คือ การกำหนดให้มีกระบวนการตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ก่อนให้มีผลบังคับใช้ เนื่องจากกระบวนการตราหรือแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กระทำได้ยากกว่าการตราหรือแก้ไขพระราชบัญญัติโดยทั่วไป จึงได้กำหนดให้มีกระบวนการตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่เสียก่อน หากศาลรัฐธรรมนูญ

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 262 และ 263

³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 155

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 141

วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นตกไป หรือหากมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ให้ข้อความนั้นตกไป และดำเนินการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญต่อไป ทั้งนี้ ไม่ห้ามที่จะนำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขแล้วนี้เข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญอีกครั้ง³⁸

ดังนั้นหลักการควบคุมร่างกฎหมายก่อนประกาศใช้ของประเทศไทยจึงมีหลักการใกล้เคียงกับประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือเป็นการบังคับตรวจสอบสำหรับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และเป็นการให้สิทธิตรวจสอบสำหรับร่างกฎหมายอื่นๆ

สภาพปัญหาการควบคุมร่างกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

การควบคุมร่างกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้น ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ กำหนดหลักเกณฑ์ที่สำคัญคือให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยที่จะตรวจสอบร่างกฎหมายต้องเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ปัญหาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยคือการทำงานที่ต่อเนื่องการตรวจสอบร่างกฎหมายผ่านประธานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นตัวแทนของฝ่ายเสียงข้างมาก

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 154 พบว่า ผู้มีสิทธิเริ่มคดี ได้แก่

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน จำนวน 1 ใน 10 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ไม่อาจส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงต้องส่งเรื่องผ่านประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาหรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี³⁹ ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาหรือประธานรัฐสภาจะเป็นผู้ร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้นกรณีดังกล่าวผู้เสนอความเห็นกับผู้ส่งความเห็นจึงเป็นคนละคนกัน

2. นายกรัฐมนตรี โดยให้นายกรัฐมนตรีส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง⁴⁰ ผู้เสนอความเห็นกับผู้ส่งความเห็นเป็นคนคนเดียวกัน

³⁸ รายงานการประชุมสภาว่าาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 31/2550 (เป็นพิเศษ) วันเสาร์ที่ 23 มิถุนายน 2550

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 154 (1)

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 154 (2)

เหตุผลที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องส่งเรื่องผ่านประธานสภา ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว มีเหตุผลมาจากเมื่อส่งเรื่องผ่านประธานสภา ประธานสภาในฐานะเป็นตัวแทน ก็จะนำเรื่องไปแจ้งกับนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ทราบโดยไม่ชักช้า เพื่อไม่ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างกฎหมายดังกล่าวทูลเกล้าถวายซึ่งมีผลให้กฎหมายต้องบังคับใช้⁴¹

ปัญหาที่ตามมาคือ เมื่อร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยเห็นว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญต้องส่งผ่านไปยังประธานรัฐสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นตัวแทนของฝ่ายเสียงข้างมากอาจเกิดปัญหาการบิดเบือนการใช้อำนาจ อีกทั้งหากกรณีที่ประธานต้องส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญทุกกรณี หากประธานใช้ดุลพินิจที่จะไม่ส่งร่างกฎหมายดังกล่าว การใช้สิทธิของฝ่ายเสียงข้างน้อยที่จะตรวจสอบกฎหมายย่อมไม่มีทางเป็นไปได้

5.2.2 การตรวจสอบพระราชกำหนดกรณีจำเป็นรีบด่วน

สิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยที่รัฐธรรมนูญบัญญัติคุ้มครองให้อีกประการคือ การให้สิทธิเสียงข้างน้อยส่งเรื่องพระราชกำหนดที่เป็นอำนาจออกกฎหมายของฝ่ายเสียงข้างมากกว่าขอด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญในอดีต

หลักการนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับ 2534 เป็นฉบับแรก⁴² ที่แยกเงื่อนไขการควบคุมพระราชกำหนดกรณี “เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ” กับกรณี “จำเป็นเร่งด่วน” เป็นสองวรรคและให้สิทธิฝ่ายเสียงข้างน้อยตรวจสอบเฉพาะกรณีแรกเท่านั้น รัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้ไม่ได้แยกเงื่อนไขดังกล่าวเป็นสองวรรค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยจึงตรวจสอบได้ทั้งสองกรณี หลังจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 กำหนดแยกหลักการดังกล่าว รัฐธรรมนูญทุกฉบับต่อมาก็คงหลักการตามนี้

สภาพปัญหาของการควบคุมพระราชกำหนด

การที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายรัฐบาลออกกฎหมายได้นั้นถือเป็นข้อยกเว้นในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องจากกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้กับประชาชนนั้นไม่ได้

⁴¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำบรรยายวิชาปัญหากฎหมายมหาชน, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2547.

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 173

ออกมาจากประชาชนเองผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้การออกกฎหมายดังกล่าวเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะเท่านั้น และมีขั้นตอนให้นำกฎหมายนั้นต้องผ่านรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบในภายหลัง

แต่เมื่อกฎหมายดังกล่าวออกโดยฝ่ายรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายข้างมากในสภา เมื่อนำกฎหมายผ่านสภา ตามหลักเสียงข้างมากกฎหมายดังกล่าวย่อมผ่านสภาได้แน่นอน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยที่ไม่เห็นด้วยไม่มีโอกาสโต้แย้งอันใด จึงไม่มีประโยชน์ในการที่จะควบคุมการตราพระราชกำหนดโดยสภา รัฐธรรมนูญจึงเปิดช่องทางให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยได้เสนอเรื่องให้องค์การกลาง ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยว่าการออกพระราชกำหนดเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่

ดังนั้นสภาปัญหาในการควบคุมพระราชกำหนดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อย คือ ปัญหาการไม่สามารถตรวจสอบพระราชกำหนดกรณีจำเป็นเร่งด่วนหรือไม่ รัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. 2534 ถึงฉบับปี พ.ศ. 2540 ไม่สามารถควบคุมพระราชกำหนดในกรณีเร่งด่วนได้ ถือเป็นกีดกันสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยให้ตรวจสอบพระราชกำหนด เฉพาะเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษา ความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัย สาธารณะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ จึงเกิดปัญหาว่า หากพระราชกำหนดนั้นเป็นเรื่องที่ไม่จำเป็นเร่งด่วนไม่อาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ อีกทั้งศาลรัฐธรรมนูญจำกัดอำนาจตนที่จะวินิจฉัยเพียงกรณีพระราชกำหนดไม่เป็นไปตาม มาตรา 218 วรรคหนึ่ง เท่านั้นเช่นเดียวกัน⁴³

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ประกาศใช้ ได้กำหนดให้การตรวจสอบพระราชกำหนดของฝ่ายเสียงข้างน้อยตรวจสอบได้ทั้ง 2 ประการคือ

1. ตรวจสอบว่าฝ่ายเสียงข้างมากตราพระราชกำหนดเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษา ความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือ ป้องกันภัยพิบัติสาธารณะหรือไม่

2. ตรวจสอบว่าฝ่ายเสียงข้างมากตราพระราชกำหนดในเรื่องฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้หรือไม่ ซึ่งถือว่าเป็นการแก้ปัญหาฝ่ายเสียงข้างมากในการใช้อำนาจ

⁴³ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2541 วินิจฉัยว่า สิทธิในการเข้าชื่อเสนอความเห็นนั้นจำกัดอยู่เฉพาะมาตรา 218 วรรค 1 เท่านั้น

ออกกฎหมายพระราชกำหนดต่างๆที่ไม่มีความจำเป็นเร่งด่วน กฎหมายนั้นๆ จึงควรผ่านสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนก่อน⁴⁴

เจตนารมณ์ที่สำคัญในการบัญญัติหลักการดังกล่าวในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 คือ เพื่อกำหนดมาตรการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอความเห็นเกี่ยวกับพระราชกำหนดให้ประธานสภาที่ตนเป็นสมาชิกนำเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อทำการวินิจฉัย โดยให้นำเสนอความเห็นว่าจะเหตุแห่งการตราพระราชกำหนดนั้นเป็นกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนหรือไม่ เพื่อเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมยิ่งขึ้น⁴⁵

ดังนั้นในปัจจุบันปัญหาการไม่สารตรวจสอบพระราชกำหนดว่าเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วนหรือไม่จึงไม่เกิดขึ้นอีกต่อไป

กล่าวโดยสรุปปัญหาบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญไทยที่ผ่านมา เกิดจากการวางหลักการตามรัฐธรรมนูญที่ยังไม่เหมาะสมกับประเทศไทยจึงเกิดความพยายามที่จะหาความเหมาะสมระหว่างการใช้สิทธิของฝ่ายเสียงข้างน้อยในการตรวจสอบฝ่ายเสียงข้างมาก แต่ถ้าให้บทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยมากเกินไปรัฐบาลหรือฝ่ายเสียงข้างมากจะไม่มีเสถียรภาพ

ปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 ที่สร้างภาวะผู้นำให้ฝ่ายบริหารและความมีเสถียรภาพของรัฐบาลมากเกินไป การตรวจสอบทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยจึงไม่อาจกระทำได้ เช่น การกำหนดจำนวนผู้ยื่นญัตติไม่ไว้ว่างใจ และปัญหาจากการบัญญัติหลักการในรัฐธรรมนูญ เช่น การยื่นอภิปรายที่ต้องยื่นถอดถอนก่อน การตรวจสอบร่างกฎหมายต่างๆ ที่ต้องส่งเรื่องผ่านตัวแทนของฝ่ายเสียงข้างมาก ปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากการไม่มีสภาพบังคับของรัฐธรรมนูญ เช่น ปัญหานายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่ถูกฝ่ายข้างมากไม่ตอบกระทู้ถาม

ปัญหาส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นจึงส่งผลให้การทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในรัฐสภาไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรส่งผลให้การตรวจสอบทางการเมืองและบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยไม่เป็นที่สนใจของประชาชน

⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 184 และ 185

⁴⁵ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 33/2550 วันจันทร์ที่ 25 มิถุนายน