

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยเป็นหลักการสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ใช้การปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพฝ่ายเสียงข้างน้อยและการปกครองในระบบรัฐสภา ฝ่ายเสียงข้างน้อยที่มีบทบาทในสภาคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ทำหน้าที่แทนประชาชนฝ่ายเสียงข้างน้อยนอกสภาให้มีสิทธิและบทบาทร่วมกันในการบริหารประเทศ ตรวจสอบทางการเมือง วิพากษ์ วิจัยการทำงานของฝ่ายเสียงข้างมาก รวมถึงการถอดถอนฝ่ายเสียงข้างมากออกจากการเป็นผู้บริหารประเทศหากดำเนินนโยบายผิดพลาดหรือกรณีทุจริต

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับรองบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในรัฐสภา แต่ตามสภาพการเมืองไทยบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยยังมีปัญหาและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากปัญหาในการบัญญัติหลักการในรัฐธรรมนูญที่ขึ้นอยู่กับการเมืองในขณะนั้น หรือ ปัญหาการหลีกเลี่ยงการตรวจสอบทางการเมืองของฝ่ายเสียงข้างมาก โดยเฉพาะหลังจากใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เกิดบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยเกิดขึ้น ทั้งที่เป็นปัญหาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 หรือปัญหาในทางปฏิบัติอื่นๆ ซึ่งจะขอสรุปสภาพปัญหาและข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

6.1 ข้อเสนอแนะในการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหาร

การตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารเป็นบทบาทที่สำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในรัฐสภา แต่ในสภาพการเมืองไทยยังมีปัญหาบางประการ ปัญหาการกำหนดจำนวนผู้ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจโดยเฉพาะตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่ยังไม่สามารถหาจำนวนที่เหมาะสมได้ เนื่องจากถ้ากำหนดมากเกินไปเพื่อเป็นการสร้างภาวะเข้มแข็งและความมีเสถียรภาพให้กับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเหมือนดังเช่น รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 จนกระทั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยไม่อาจตรวจสอบได้เลย แต่ถ้ากำหนดจำนวนผู้ยื่นญัตติน้อยเกินไปก็อาจทำให้นายกรัฐมนตรีถูกอภิปรายได้โดยง่ายไม่ว่าจะเป็นเรื่องใดๆ จึงไม่มีเสถียรภาพ

ปัญหาเกี่ยวกับการอภิปรายที่ต้องยื่นถอดถอนนั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้มีหลักการถอดถอนจึงบัญญัติความสัมพันธ์ของการอภิปรายนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่มีพฤติกรรม ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปทางทุจริตผิดหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายต้องยื่นถอดถอนก่อนที่จะอภิปรายซึ่งเดิมรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 กำหนดจำนวนการยื่นอภิปรายนายกรัฐมนตรีต้องใช้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 2 ใน 5 ส่วนอภิปรายรัฐมนตรีใช้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 1 ใน 5 แต่การถอดถอนต้องใช้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 1 ใน 4 ในการยื่นถอดถอนจึงต้องใช้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากขึ้น แต่เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ยิ่งเกิดความแตกต่างมากขึ้น เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี จำนวน 1 ใน 5 ส่วนรัฐมนตรีใช้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 1 ใน 6 แต่การถอดถอนไม่ได้เปลี่ยนแปลงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังใช้จำนวน 1 ใน 4 เหมือนเดิม ซึ่งทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะยื่นอภิปรายนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่มีพฤติกรรมทุจริต ถ้ามีเพียงจำนวน 1 ใน 6 ไม่อาจยื่นญัตติได้ เพราะต้องยื่นถอดถอนก่อน

ปัญหาประการสุดท้ายของการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหาร คือ ปัญหาที่ฝ่ายเสียงข้างมากมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ หากเป็นความปลอดภัยหรือประโยชน์สาธารณะสำคัญของแผ่นดิน เป็นช่องทางให้ฝ่ายเสียงข้างมากตีความว่าเรื่องที่ตนไม่สามารถตอบได้เป็นเรื่องความปลอดภัยหรือประโยชน์สาธารณะสำคัญของแผ่นดิน

6.1.1 การกำหนดให้ยื่นอภิปรายเฉพาะนายกรัฐมนตรี

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ได้แก้ไขบทบัญญัติให้จำนวนผู้ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจให้น้อยลงกว่าฉบับปี พ.ศ. 2540 เพื่อแก้ไขปัญหาการไม่อาจยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ซึ่งการกำหนดจำนวนดังกล่าวมีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญในอดีตก่อนใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งน่าจะเป็นจำนวนที่เหมาะสมกับสภาพการเมืองไทยแล้ว และเมื่อศึกษาจากประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศสทั้งสองประเทศไม่เกิดปัญหาการกำหนดจำนวนผู้ยื่นญัตติแม้ว่าทั้งสองประเทศไม่เคยมีการแก้ไขจำนวนผู้ยื่นญัตติ เนื่องจากทั้งสองประเทศมีมาตรการตรวจสอบทางการเมืองอื่นที่มีประสิทธิภาพเท่าเทียมกัน การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนั้นเป็นเพียงมาตรการหนึ่งใน

หลายมาตรการที่ทั้งสองประเทศใช้ และทั้งสองประเทศปล่อยให้ระบบการเมืองของประเทศพัฒนาไปได้โดยตัวของมันเอง

เมื่อศึกษาการยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีของประเทศเยอรมันมีหลักการสำคัญคือ ยื่นญัตติได้เฉพาะไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเท่านั้นโดยใช้หลักเสียงข้างมากและให้ความสำคัญกับการสรรหาตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนใหม่¹ เนื่องจากประเทศเยอรมันใช้ระบบรัฐสภาที่มีหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลและกำหนดให้รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา โดยถือว่เป็นความรับผิดชอบทางการเมืองร่วมกันทั้งคณะ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายทั่วไปของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ไม่ว่าจะกระทำนั้นๆ จะกระทำโดยรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งหรือร่วมกันทั้งคณะ² ส่วนประเทศฝรั่งเศสมีเฉพาะการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีโดยใช้จำนวนผู้ยื่นญัตติ 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

การที่รัฐธรรมนูญทั้งฉบับ พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550 กำหนดหลักการให้การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีกระทำได้อากกว่าการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี ซึ่งหลักการที่ควรจะเป็น คือ ยิ่งรัฐธรรมนูญกำหนดกลไกในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่นายกรัฐมนตรีเท่าใด ก็สมควรที่จะต้องให้นายกรัฐมนตรีถูกตรวจสอบและรับผิดชอบในทางการเมืองได้มากขึ้นเท่านั้น และที่สำคัญคือในความเป็นจริงนายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินมากที่สุด รัฐมนตรีอาจต้องฟังและปฏิบัติตามความเห็นของนายกรัฐมนตรี แต่รัฐธรรมนูญกลับกำหนดให้การตรวจสอบนายกรัฐมนตรีกระทำได้อากกว่ารัฐมนตรี

เมื่อศึกษาหลักการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจในประเทศเยอรมัน ที่กำหนดให้ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจเฉพาะนายกรัฐมนตรีเท่านั้น และประเทศฝรั่งเศส แม้ไม่มีการยื่นอภิปรายนายกรัฐมนตรี แต่เป็นการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาลเท่านั้น³ อีกทั้งหลักการในระบบรัฐสภาที่รัฐมนตรีต้องมีความรับผิดชอบต่อทางการเมืองต่อรัฐบาล ที่เรียกว่า “ความรับผิดชอบทางการเมืองร่วมกันทั้งคณะ” การที่รัฐธรรมนูญกำหนดแยกหลักการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี จึงไม่สอดคล้องกับหลักการในระบบรัฐสภาที่กำหนดให้รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันทั้งคณะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายทั่วไป

¹ มาตรา 67 แห่งกฎหมายพื้นฐาน หมวด 6 ว่าด้วยรัฐบาลสหพันธ์

² วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ), น. 247-263.

³ มาตรา 49 แห่งรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส หมวด 5 ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล

ดังนั้นจึงควรกำหนดให้มีการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจเฉพาะนายกรัฐมนตรีเท่านั้น ไม่ควรมีหลักการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคล เนื่องจากการบริหารราชการแผ่นดินและการดำเนินการทั้งหลายของรัฐบาลย่อมอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรี การอภิปรายนายกรัฐมนตรีเท่ากับเป็นการอภิปรายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละคนไปพร้อมกันอยู่แล้ว⁴

6.1.2 แกไขหลักการยื่นอภิปรายที่ต้องยื่นถอดถอนด้วย

จากสภาพปัญหาการอภิปรายและการถอดถอน กระทำโดยสององค์กรที่ กล่าวคือการอภิปรายเรื่องต่างๆ ไป ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยที่จะยื่นอภิปรายได้ แต่ถ้าจะอภิปรายกรณีที่มีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปทางทุจริตผิดหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ต้องยื่นถอดถอนด้วย ซึ่งเรื่องการถอดถอนนั้นองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะดำเนินการไต่สวนคดีการถอดและผู้ลงมติถอดถอนคือ วุฒิสภาโดยลงคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 3 ใน 5 ซึ่งถือว่าแต่ละองค์กรต่างทำหน้าที่ของตนเพียงแต่มีจุดเชื่อมโยงในขั้นตอนการยื่นเรื่องเท่านั้น

เจตนารมณ์ที่สำคัญในการการยื่นอภิปรายโดยต้องยื่นถอดถอนก่อน คือ หากอภิปรายนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปทางทุจริตผิดหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ถ้าไม่มีการยื่นถอดถอน เมื่อถึงขั้นตอนการลงมติไว้วางใจหรือไม่ ฝ่ายเสียงข้างมากหรือฝ่ายรัฐบาลอาจใช้เสียงข้างมากลงมติไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นจะพ้นข้อกล่าวหาในทันที ทั้งที่เรื่องดังกล่าวไม่ใช่เป็นเพียงความผิดทางการเมืองเท่านั้นแต่เป็นความผิดทางอาญาด้วย และที่สำคัญ คือ กรณีที่มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปทางทุจริตผิดหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เป็นกรณีที่มีความร้ายแรงเพราะเป็นการกระทำผิดทางอาญาด้วย ดังนั้น การยื่นอภิปรายกรณีดังกล่าวเป็นการกล่าวหาว่านายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีกระทำผิด จึงต้องมี

⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “โครงสร้างและกลไกในรัฐธรรมนูญกับอำนาจนายกฯ ทักษิณ”, รู้ทันทักษิณ 2, โดย ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, (สิงหาคม 2547), น. 284 – 301.

กระบวนการที่ละเอียด รอบคอบ ในการรวบรวมสรุปพยานหลักฐานจึงบัญญัติให้องค์กรอิสระอื่นเป็นผู้ทำการไต่สวนว่ามีมูลหรือไม่⁵

จากการศึกษาหลักการยื่นถอดถอนของประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่มีหลักการผูกพันกับการอภิปราย เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาปกครองด้วยระบบประธานาธิบดีจึงยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัดและไม่ให้ความสำคัญกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจ⁶ ส่วนประเทศเยอรมันการยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไม่มีการกำหนดให้ต้องยื่นถอดถอนกรณีมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปทางทุจริตผิดหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย แม้จะมีผู้ตติถอดถอนประธานาธิบดีแต่ก็ไม่มีการยื่นถอดถอนนายกรัฐมนตรี⁷

ดังนั้น การกำหนดหลักการยื่นอภิปรายที่ต้องยื่นถอดถอนก่อน ถือว่าเป็นกระบวนการที่ต่างกัน ถ้าเป็นเรื่องที่มีพฤติการณ์ทุจริตที่ต้องยื่นถอดถอนก่อนนั้นน่าจะจะไม่สอดคล้องกับหลักการให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายข้างน้อยที่จะตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาล เพราะอาจขัดปัญหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่พอที่จะยื่นถอดถอนด้วยกลายเป็นข้อจำกัดในการยื่นอภิปรายรัฐมนตรีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายข้างน้อยไปโดยปริยาย ซึ่งถ้าเหตุผลในการกำหนดให้ต้องยื่นถอดถอนก่อน คือ

1. หากอภิปรายกรณีดังกล่าวเท่านั้นโดยไม่มียื่นถอดถอน เมื่อถึงขั้นตอนการลงมติ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีใช้เสียงข้างมากลงมติไว้วางใจทำให้ผู้ถูกอภิปรายพ้นผิดในทันที เพราะไม่มีการถอดถอน แต่เจตนาประสงค์ขอการอภิปรายไม่ใช่แค่เพียงลงมติไม่ไว้วางใจเท่านั้น แต่เป็นการเสนอข้อมูลประกอบการตัดสินใจให้ประชาชนในการเลือกตั้งครั้งต่อไปด้วย

2. หากเห็นว่ากรณีที่มีพฤติการณ์ทุจริตเป็นเรื่องที่ร้ายแรง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยไม่ควรกล่าวหาโดยปราศจากการตรวจสอบอย่างละเอียดรอบคอบแล้ว น่าจะเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากยังเป็นเรื่องที่มีความร้ายแรงยิ่งต้องมีการตรวจสอบที่ง่ายขึ้น อีกทั้งการอภิปรายเป็นการตรวจสอบการกระทำเบื้องต้น และเรื่องกรณีมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไป

⁵ รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 2 (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) 4 กันยายน 2540 หน้า 20 - 21

⁶ วรวิทย์ กนิษฐะเสน, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น ภาคทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เจริญวิทย์การพิมพ์, 2520)

⁷ มาตรา 67 แห่งกฎหมายพื้นฐานหมวด 6 ว่าด้วยรัฐบาลสหพันธ์ และมาตรา 61 แห่งกฎหมายพื้นฐาน หมวด 5 ว่าด้วยประธานาธิบดีสหพันธ์

ทางทุจริตผิดหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เป็นเรื่องที่สำคัญ หากจำกัดสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยให้ต้องยื่นถอดถอนก่อนจะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยอภิปรายได้เฉพาะเรื่องที่ไม่สำคัญเท่านั้น

ดังนั้น แนวทางเสนอแนะให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยมีบทบาทมากขึ้น อาจแก้ไขหลักการในรัฐธรรมนูญที่บังคับว่าหากยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีและเมื่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่มีกรณีมีพฤติการณ์ร้ายว่ยผิดปกติ ส่อไปทางทุจริตผิดหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย โดยต้องยื่นถอดถอนก่อนนั้น โดยให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยจะยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีก็สามารถยื่นได้ แม่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมีพฤติการณ์ดังกล่าว

ส่วนการยื่นถอดถอนนั้นก็ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยรวมกันเสนอเรื่องใหม่อีกครั้งเฉพาะประเด็นเรื่องการถอดถอน และถ้าการเข้าชื่อกันในครั้งหลังนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายข้างน้อยมีเสียงไม่ถึงจำนวนที่จะยื่นถอดถอนก็ให้เฉพาะการถอดถอนเท่านั้นที่ไม่อาจทำได้ แต่การยื่นอภิปรายและการอภิปรายให้ดำเนินการต่อไปได้ตามปกติ

6.1.3 กำหนดให้การไม่ตอบกระทู้ถามเรื่องใดนำไปสู่การอภิปรายเรื่องนั้น

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดหลักการให้สิทธินายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีไม่ตอบกระทู้ถามได้ถ้าเป็นเรื่อง “ความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน” ฝ่ายเสียงข้างมากอาจอ้างกรณีดังกล่าวเพื่อไม่ตอบกระทู้ถามทั้งที่กระทู้นั้นอาจไม่เป็นผลเสียแก่แผ่นดิน เพราะไม่มีเกณฑ์ระบุแน่ชัด จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายเสียงข้างมากอ้างเหตุผลที่จะไม่ตอบกระทู้ถามฝ่ายเสียงข้างน้อยโดยไม่สุจริตใจ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยก็ไม่มีมาตรการที่จะบังคับให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องตอบ ฝ่ายเสียงข้างมากอาจหลีกเลี่ยงโดยอ้างข้อยกเว้นดังกล่าว เพราะหากตอบกระทู้ไม่ได้หรือไม่มีเหตุผลจะเป็นการเปิดเผยชี้ให้เห็นความล้มเหลว หรือความชั่วร้ายของฝ่ายบริหาร อันอาจนำไปสู่การอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้⁸

การกำหนดให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยสามารถทบทวนดุลพินิจของฝ่ายเสียงข้างมากว่ากระทู้ถามที่ฝ่ายเสียงข้างมากไม่ตอบเป็นเรื่องความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

⁸ สุรวุฒิ บัดไธสง, ปัญหาการควบคุมรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถาม.

หรือไม่ โดยการให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยนำกระทู้ถามที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีไม่ตอบโดยอ้างว่า“ความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน” มาอภิปรายว่าเป็นกรณีดังกล่าวหรือไม่ เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบกรณีดังกล่าวและถือเป็นมาตรการบังคับให้ฝ่ายเสียงข้างมากพยายามตอบกระทู้ถามให้ได้

6.2 ข้อเสนอแนะปัญหาบทบาทในการตรวจสอบกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อย : การยกเลิกการส่งเรื่องไปศาลรัฐธรรมนูญโดยผ่านประธานสภา

การตรวจสอบกฎหมายเป็นบทบาทที่สำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในรัฐสภา เนื่องจากกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายเสียงข้างมากเพียงประการเดียว โดยปราศจากการควบคุมตรวจสอบว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดหลักการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือไม่ ย่อมเป็นไปไม่ไปตามหลักการปกครองโดยฝ่ายเสียงข้างมากที่ต้องเคารพฝ่ายเสียงข้างน้อย และหลักนิติรัฐ

ปัญหาที่สำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในการตรวจสอบกฎหมาย ก็ยังมีปัญหาในหลักการตามรัฐธรรมนูญบางประการ จึงทำให้บทบาทของฝ่ายเสียงข้างน้อยอาจมีอุปสรรค กล่าวคือ การตรวจสอบร่างกฎหมายก่อนประกาศใช้ มีปัญหาที่สำคัญคือการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยต้องยื่นเรื่องตรวจสอบผ่านประธานสภาซึ่งเป็นตัวแทนของฝ่ายเสียงข้างมาก ฝ่ายเสียงข้างน้อยไม่อาจยื่นเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เมื่อประธานสภาเป็นตัวแทนของฝ่ายเสียงข้างมากอาจมีการบิดเบือนการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ของพวกเขาเองของตนได้⁹

การที่ฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยต้องยื่นเรื่องตรวจสอบกฎหมายผ่านประธานสภาซึ่งตัวแทนของฝ่ายเสียงข้างมากควรจำกัดกรอบการใช้ดุลพินิจของประธานสภาซึ่งคำว่า ดุลพินิจ หมายถึงอำนาจในการตัดสินใจ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญใช้คำว่า “ให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ” ซึ่งน่าจะหมายความว่า ประธานต้องส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ประธานสภามีดุลพินิจในการตรวจสอบเรื่องที่เสนอมาให้ครบหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “รัฐบาลทักษิณกับการ(ไม่) ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ”, รัฐธรรมนูญ 1, พิมพ์ครั้งที่ 4, ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง บรรณาธิการ, (2547).

1. ต้องดำเนินการส่งก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธย

2. ต้องมีผู้เข้าชื่อให้ถูกต้องตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด

ดังนั้นประธานสภามีหน้าที่ในการตรวจสอบให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทั้งสองประการเท่านั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าประธานสภามีดุลพินิจเฉพาะให้เป็นไปตามเงื่อนไขและเงื่อนไขในเรื่องดังกล่าว โดยการใช้อำนาจของประธานสภากรณีนี้ถือเป็นดุลพินิจที่จะวินิจฉัย ดังนี้

กรณีแรก หากประธานสภาใช้ดุลพินิจ แล้วพบว่าการยื่นเรื่องเป็นไปตามเงื่อนไข ทั้งสองประการแล้ว ประธานสภามีหน้าที่ที่จะต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยในขั้นตอนนี้ ประธานสภาไม่อาจมีดุลพินิจได้ ต้องส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น

กรณีที่สอง หากประธานสภาใช้ดุลพินิจ แล้วพบว่า ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขประธานสภา มีหน้าที่ที่จะไม่ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

กล่าวโดยสรุป ประธานสภา จึงมีดุลพินิจที่จะตรวจสอบว่าการยื่นเรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นถูกต้องและเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่เท่านั้น หากเป็นไปตามกรณีครบเงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ประธานสภาต้องส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจมีดุลพินิจที่จะไม่ส่งเรื่องได้ และเช่นเดียวกัน หากไม่ครบเงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ประธานสภาต้องไม่ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจมีดุลพินิจว่าจะส่งเรื่องหรือไม่¹⁰

แต่กรณีดังกล่าวอาจเป็นเรื่องยุ่งยากเนื่องจากกรอบการใช้อำนาจดุลพินิจของประธานสภาไม่มีการกำหนดให้ชัดเจนและไม่มีความการบังคับทางกฎหมายให้ประธานสภาจะต้องปฏิบัติตาม

¹⁰ ยกตัวอย่างเช่น การที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วเห็นว่า การยื่นเรื่องของ ส.ส. ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 154 กำหนด เพราะนายกรัฐมนตรีได้นำร่างพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่จะตรวจสอบว่า การยื่นเรื่องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 หรือไม่ ไม่ใช่เป็นการใช้ดุลพินิจว่าจะส่งเรื่องหรือไม่ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ดังนั้นจึงควรยกเลิกการยื่นเรื่องการตรวจสอบกฎหมายโดยฝ่ายประธานสภา เพราะเหตุผลดังต่อไปนี้¹¹

(ก) ถ้าเหตุผลของการกำหนดให้ต้องส่งเรื่องผ่านประธานสภาคือการให้มีตัวแทนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้มีสิทธิยื่นเรื่อง เพื่อแจ้งการส่งเรื่องไปยังนายกรัฐมนตรี ทางแก้ไขคือเมื่อสมาชิกสภาเสนอร่างกฎหมายที่ต้องการตรวจสอบไปยังศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งมายังนายกรัฐมนตรีเพื่อไม่ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างกฎหมายนั้นขึ้นทูลเกล้าถวาย จึงไม่จำเป็นต้องใช้ประธานสภาซึ่งเป็นฝ่ายเสียงข้างมากเป็นตัวแทนผู้แจ้งเรื่องอีก

(ข) กรณีเหตุผลที่ทำให้ประธานสภาเป็นผู้พิจารณาว่าการส่งเรื่องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่นั้น ซึ่งความจริงไม่จำเป็นต้องกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประธานสภา เพราะหน้าที่ดังกล่าวเป็นของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยเพื่อสั่งว่าจะรับคดีไว้พิจารณาหรือไม่อยู่แล้ว

ตามแนวทางแก้ไขและข้อเสนอแนะดังกล่าวจะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทำให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลกันในระบบประชาธิปไตยและระบบรัฐสภาของไทย และไม่ว่าจะเปลี่ยนหรือยกเลิกรัฐธรรมนูญอีกก็ฉบับสิทธิและบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยต้องเป็นที่ยอมรับว่าเป็นกลไกสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยต่อไป

¹¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำบรรยายปัญหากฎหมายมหาชน, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีการศึกษา 2547