

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดกลไกในการควบคุม ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีโดยรัฐสภาไว้หลายมาตรการด้วยกัน คือ การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา ตามมาตรา 211 การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี ตามมาตรา 183 และมาตรา 184 การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 185 การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ตามมาตรา 186 การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาโดยไม่มีการลงมติ ตามมาตรา 187 การเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ตามมาตรา 213 การตั้งคณะกรรมการสภา ตามมาตรา 189 และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ตามมาตรา 304 แต่กลไกหรือมาตรการที่ถือว่าเป็นขั้นเด็ดขาดที่รัฐสภายุติใช้ในการควบคุม ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินและการใช้อำนาจทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี คือ การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี และการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 185¹ (การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี) และ

¹ มาตรา 185 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติไว้ว่า "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าสองในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ญัตติดังกล่าวต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา 201 วรรคสอง ด้วย เมื่อได้มีการเสนอญัตติแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติ หรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียงตามวรรคสาม

การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติกรรมร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะเสนอโดยไม่มีการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 304 ก่อนมิได้ และเมื่อได้มีการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 304 แล้ว ให้ดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องรอผลการดำเนินการตามมาตรา 305

เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลงโดยมิใช่ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นว่านี้ มิให้กระทำในวัน

มาตรา 186² (การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี) อันเป็นมาตรการที่แสดงให้เห็นถึงการตรวจสอบและการคานอำนาจ (Checks and Balances) ที่รัฐสภามีต่อฝ่ายบริหาร ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญของประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการจัดตั้งรัฐบาลในระบบรัฐสภาจะได้กำหนดให้เป็นอำนาจของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรก็ดี แต่จากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 ได้นำมาสู่สถานการณ์จัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวของพรรคไทยรักไทย ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดที่ได้รับการเลือกตั้งมากถึง 377 คน กล่าวคือ เป็นรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากอย่างล้นหลาม จนเห็นได้ว่ากลไกหรือมาตรการขั้นเด็ดขาดในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีโดยรัฐสภา คือ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 185 และมาตรา 186 นั้น ไม่น่าจะนำมาใช้ให้บรรลู่วัตถุประสงค์ได้ เนื่องจากว่าเมื่อรัฐบาลมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคคนในสภาเป็นจำนวนมากมายเช่นนี้ ก็ย่อมจะไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของฝ่ายค้านเพียงพอเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้ ทั้งนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรครัฐบาลย่อมจะต้องยึดมั่นในมติของพรรคอยู่เสมอ ทำให้ตนไม่สามารถออกเสียงลงมติที่แตกต่างจากผู้นำของฝ่ายรัฐบาลได้ ดังนั้น นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี จึงไม่อาจถูกลงมติไม่ไว้วางใจได้เลย ด้วยเหตุที่มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งก็คือประมาณ 250 เสียง ยิ่งไปกว่านั้น สถานการณ์นี้ยังนำไปสู่ความเสียหายที่ร้ายแรงกว่า คือ เมื่อรัฐบาลมี

เดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด มติไม่ไว้วางใจ ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีอีกตลอดสมัยประชุมนั้น

ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำชื่อผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งกราบบังคมทูล เพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป และมีให้นำมาตรา 202 มาใช้บังคับ³

² มาตรา 186 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติไว้ว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 185 วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรครัฐบาล เกินกว่า 300 คน การยื่นเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ซึ่งถือได้ว่าเป็นการตรวจสอบคณะรัฐมนตรีทั้งชุด ย่อมไม่อาจกระทำได้เลย ด้วยเหตุที่ฝ่ายค้านไม่อาจรวบรวมรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เพียงพอเท่ากับจำนวน 200 คน ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 185 วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ จากปัญหาดังกล่าวนำมาซึ่งความไม่สามารถควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภาได้

นอกจากนี้ ในการตรวจสอบเกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังได้แยกไว้เป็นกรณีเฉพาะออกจาก การตรวจสอบเกี่ยวกับนโยบายการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี คือ ในกรณีที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ที่มีพฤติการณ์ร้ายวร้ายผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ก็ต่อเมื่อ ได้มีการยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภา ขอให้มิมติดถอนนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งเสียก่อน ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 185 วรรคสอง และมาตรา 304³ วรรคแรก เห็นได้ว่า มาตรการดังกล่าวทำให้การเปิดอภิปรายทั่วไปในเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมการทุจริตของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ไม่อาจกระทำได้ จนกว่าจะได้มีการรวบรวมรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เพียงพอต่อการยื่นคำร้องขอ ถอดถอนต่อประธานวุฒิสภา ดังนั้น เมื่อเกิดสถานการณ์รัฐบาลพรรคเดียวตามที่ได้กล่าวมาแล้ว คือ รัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งอย่างล้นหลาม มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินกว่า 375 คน จึงทำให้การยื่นคำร้องขอถอดถอนดังกล่าว ไม่อาจกระทำได้ เพราะการยื่นคำร้องขอถอดถอนต่อประธานวุฒิสภานั้นต้องใช้คะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งก็คือประมาณ 125 คน

³ มาตรา 304 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติไว้ว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 303 ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

ขึ้นไป เมื่อการยื่นคำร้องขอถอดถอนไม่อาจกระทำได้ ก็ยอมทำให้การเปิดอภิปรายทั่วไปในเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมทั้งในส่วนของนายกรัฐมนตรีและในส่วนของรัฐมนตรี ไม่อาจกระทำได้เช่นกัน จากปัญหาดังกล่าวนำมาซึ่งความไม่สามารถควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีโดยรัฐสภาได้

เมื่อมาตรการในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานตามนโยบาย และพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดไว้ ไม่อาจกระทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ ดังนั้น จึงสมควรทำการศึกษาถึงแนวทางและรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย เพื่อนำมาใช้ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เพื่อคงไว้ซึ่งหลักความรับผิดชอบในทางการเมืองอันเป็นหลักการสำคัญในระบบรัฐสภาให้ดำรงอยู่ในวงการเมืองไทยต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรี
2. ศึกษาถึงมาตรการในการสร้างความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในต่างประเทศ
3. ศึกษาถึงมาตรการในการสร้างความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในประเทศไทยตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติไว้
4. ศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับผลของการใช้มาตรการในการสร้างความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ในต่างประเทศและในประเทศไทย

1.3 สมมุติฐานการวิจัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรับรองหลักความรับผิดชอบในทางการเมืองและกำหนดมาตรการในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไว้หลายประการ แต่เมื่อเกิดสถานการณ์จัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินกว่า 300 คน ในสภาผู้แทนราษฎร ทำให้รัฐสภาไม่อาจใช้มาตรการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้มาตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้ ดังนั้น จึงสมควรทำการศึกษาถึงแนวคิดและมาตรการทางกฎหมายที่จะใช้ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เพื่อคงไว้ซึ่งหลักความรับผิดชอบในทางการเมืองต่อไป

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้จะศึกษาเกี่ยวกับมาตรการหรือกลไกในการสร้างความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยจะศึกษาเปรียบเทียบกับแนวคิดและขอบเขตของความรับผิดชอบในทางการเมืองในรัฐธรรมนูญอังกฤษซึ่งเป็นประเทศต้นแบบที่ปกครองในระบบรัฐสภา และในรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่เคยได้รับการศึกษาจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญไทย เพื่อวิเคราะห์และพิจารณาถึงความสัมฤทธิ์ผลจากการบังคับใช้มาตรการหรือกลไกในการสร้างความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เพื่อเสนอแนะเป็นแนวทางในการกำหนดรูปแบบหรือมาตรการที่เหมาะสมสำหรับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหารต่อไป

1.5 วิธีการวิจัย

เป็นการวิจัยแบบเอกสาร โดยแบ่งเป็นการศึกษาจากตัวบทกฎหมาย และการศึกษาในเชิงพฤติกรรม โดยจะศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ บทความ วารสาร สิ่งตีพิมพ์ หนังสือพิมพ์และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสืบค้นข้อมูลจากอินเทอร์เน็ตทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ แล้วนำมาวิเคราะห์ เพื่อหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. เพื่อให้ทราบถึงแนวคิดเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีว่าเป็นประการใด
2. เพื่อให้ทราบถึงผลของการใช้มาตรการในการสร้างความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ในต่างประเทศและในประเทศไทย
3. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ให้เป็นไปตามหลักความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับได้ให้การรับรองไว้