

บรรณานุกรม

- พรศักดิ์ ผ่องแผ้วและธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, รายงานการวิจัย เรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้ง
เสนอต่อมูลนิธิเอเชีย กรกฎาคม 2539.
- ไพฑูรย์ บุญวัฒน์, การจัดตั้งองค์กรเพื่อสนับสนุนการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม,
รายงานวิจัย เพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทย เสนอต่อคณะกรรมการ
พัฒนาประชาธิปไตย (คปป.) กรุงเทพฯ : สกว., 2538.
- อมร วิชาเสด็จ, คณะกรรมการจัดการเลือกตั้ง, รายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการศึกษา
แนวทบทวนแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 สภาผู้แทน
ราษฎร เล่ม 2.
- อุณาสิริ สถาตเอี่ยม, "บทบาทองค์กรกลางในการดูแลการเลือกตั้ง : ความสำเริงหรือล้มเหลว"
รัฐสภาสาร เล่ม 8 สิงหาคม 2535.

หน้าที่ไปเลือกตั้ง

โดย

ศ.ดร.বারศักดิ์ อูวรรณโณ
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หน้าที่จะไปเลือกตั้ง

บรรณิกิจ ศึกษาคณะ

1, สภาพปัญหา

การปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย ช่อมนเปิดโอกาสให้ปวงชนทุกคนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศด้วย อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนร่วมกัน ไม่ได้ตกเป็นของชนชั้นใดชั้นหนึ่ง หมู่ใดหมู่หนึ่ง หรือคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ การปกครองในรูปแบบนี้ยึดมั่นในหลักสิทธิเสรีภาพของทุกคน และอยู่ด้านการมีสิทธิทางการเมือง ของกลุ่มบุคคลผู้แสวงหาอภิสิทธิ์ทางการเมืองไว้เป็นของตนเอง การปกครองระบอบประชาธิปไตยนี้ถือว่าปวงชนมีกรรมสามารถในการปกครองตนเอง

ในระบอบประชาธิปไตยโดยพหุ ประชชนก็มีสิทธิเลือกผู้แทนราษฎรมาช่วยกันบริหารราชการ โดยการเลือกตั้งของคณะแทนแสดงประชามติ แม้แต่การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ประชชนก็มีสิทธิมีเสียงในการเสนอขอแก้ไขและวินิฉัยแก้ไข การปกครองแบบระบอบประชาธิปไตยโดยพหุชนนี้ จะกระทำได้ดีก็ต่อเมื่อในประเทศเล็ก ๆ และประชาชนมีความรู้ความสามารถปกครองกันมานานพอสมควรในประเทศใหญ่ ๆ นั้นก็จำเป็นต้องหาวิธีสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้เหมาะสมและสะดวกขึ้นซึ่งมีนักทฤษฎีจะจะต้องใช้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยพหุชนทางอ้อม และมีให้ราษฎรผู้เป็นเจ้าของประเทศโดยตรงเลือกผู้เป็นสมาชิกของตนไป เคารพตติชนเลือกผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชนเหล่านั้นจึงเกิดขึ้นและนิยมใช้กันมาในประเทศต่าง ๆ ดังยกตัวอย่างนี้

ดังนั้น ในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนจึงมีบทบาทสำคัญมาก เมื่อมองประชาชนที่เลือกผู้แทนของตน เพื่อให้ทำหน้าที่แทนตนนั้น จึงเปรียบเหมือนคนตั้งเสียงกราวด์ ผู้แทนจะรู้สึกและดำเนินในการเป็นผู้แทนประชาชน ก็ต่อเมื่อเสียงของประชาชนที่เลือกผู้แทนนั้นเป็นเสียงของประชาชนส่วนใหญ่

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าพงษ์ในรัชกาลที่ ๗ เสด็จขึ้นครองราชย์เมื่อปี ๒๔๗๕
พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าพงษ์ในรัชกาลที่ ๗ เสด็จขึ้นครองราชย์เมื่อปี ๒๔๗๕
พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าพงษ์ในรัชกาลที่ ๗ เสด็จขึ้นครองราชย์เมื่อปี ๒๔๗๕

การออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งทั่วไป

ตั้งแต่ พ.ศ. 2476 - 2539

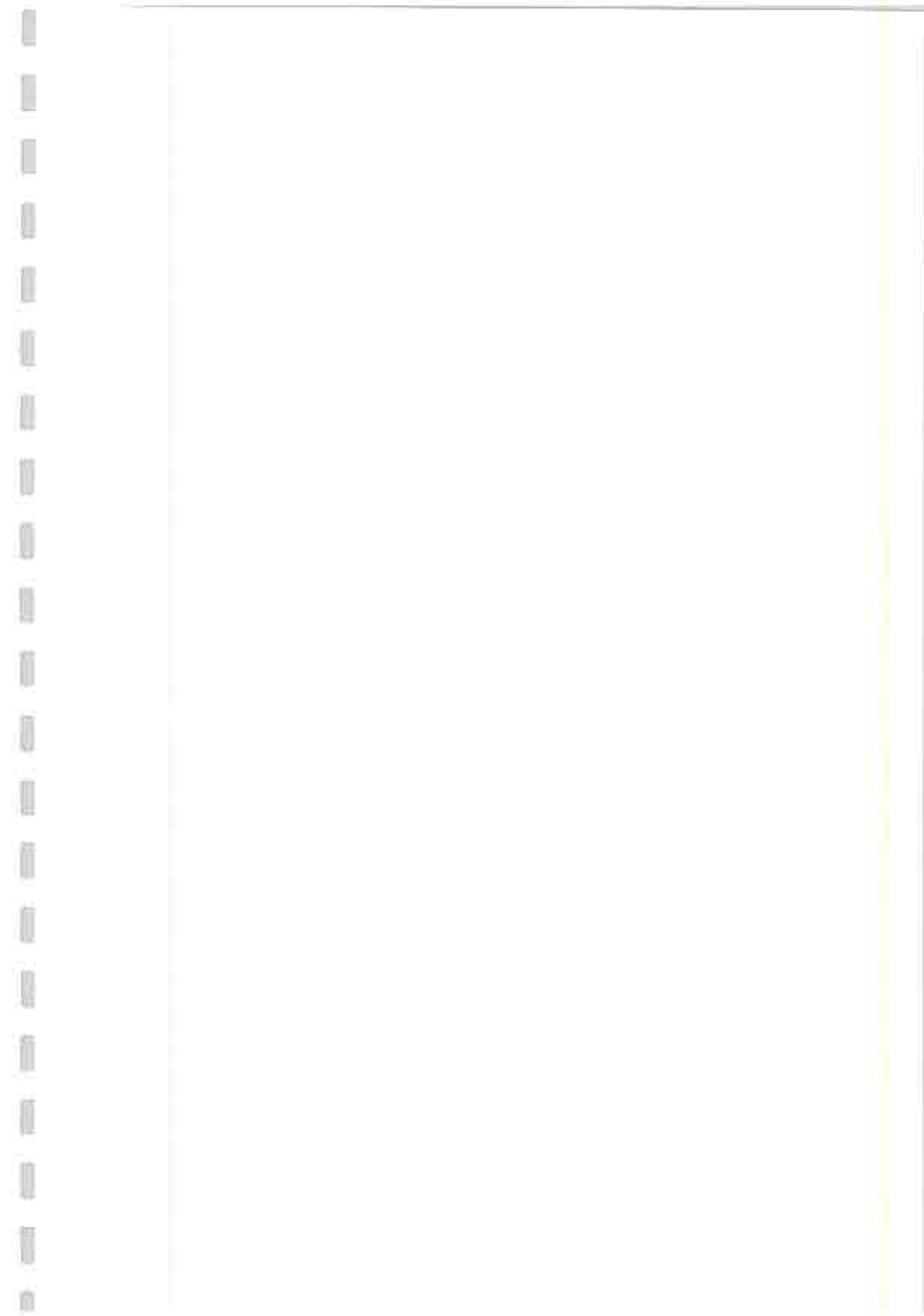
ครั้งที่	เลือกตั้งเมื่อ	จำนวนผู้มีสิทธิ ออกเสียง	จำนวนผู้ไปใช้ สิทธิเลือกตั้ง	คิดเป็นร้อยละสิทธิ เลือกตั้งร้อยละ
1	16 พ.ย. 2476	4,278,231	1,773,532	41.45
2	7 พ.ย. 2480	6,123,339	2,462,535	40.22
3	12 พ.ย. 2481-2	6,310,172	2,210,332	35.03
4	8 ม.พ. 2489	6,431,827	2,091,788	32.52
5	29 ม.ค. 2491	7,176,464	2,117,464	28.54
6	26 ก.พ. 2495	7,602,591	2,461,291	38.76
7	26 ก.พ. 2500	9,849,039	5,668,666	57.50
8	15 ธ.ค. 2500	9,911,118	4,370,586	40.10
9	10 ก.พ. 2512	14,820,080	7,285,832	49.16
10	26 ม.ค. 2518	18,343,486	9,473,320	47.17
11	4 ม.ย. 2519	20,623,430	9,072,629	43.99
12	22 เม.ย. 2522	22,581,780	9,915,401	43.90
13	18 เม.ย. 2526	24,224,470	13,295,339	50.76
14	27 ก.ค. 2529	26,224,305	16,070,957	61.43
15	24 ก.ค. 2531	26,858,638	16,944,931	63.16
16	22 มี.ค. 2535	32,436,283	19,216,406	59.25
17	13 ก.ย. 2535	31,855,158	19,760,977	62.03
18	2 ก.ค. 2538	37,817,983	23,462,746	62.04
19	17 พ.ย. 2539	38,564,836	24,070,744	62.42

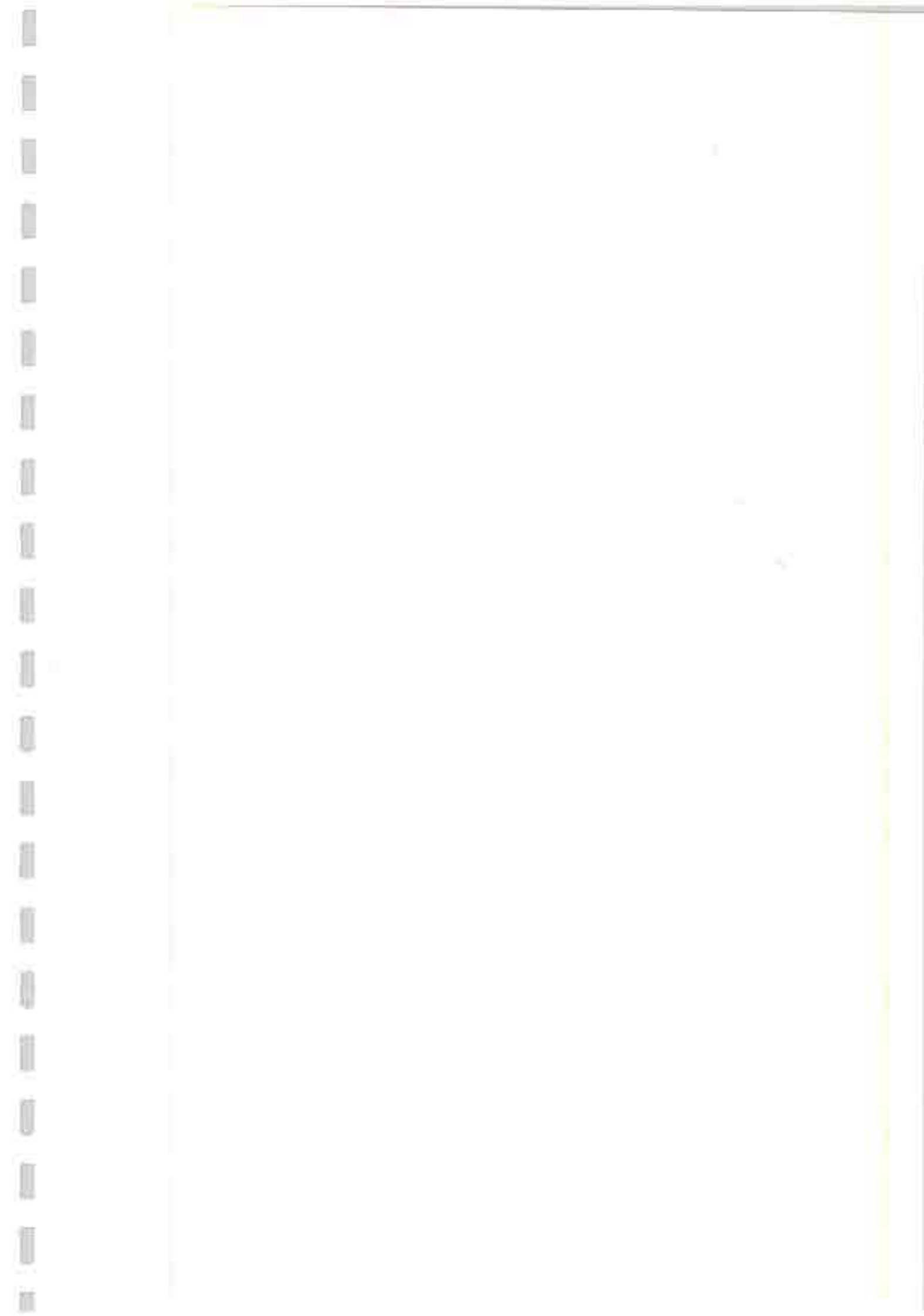
จากสถิติข้างต้น จะเห็นว่าโดยภาพรวมจำนวนเปอร์เซ็นต์ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้น มากขึ้น กล่าวคือ จำนวนเปอร์เซ็นต์ของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งได้เพิ่มขึ้นจากการเลือกตั้งครั้งแรกเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2478 มีผู้มาใช้สิทธิร้อยละ 41.45 และการเลือกตั้งครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539 มีผู้มาใช้สิทธิร้อยละ 62.42 แต่ก็ยังไม่พอที่จะทำให้ผู้แทนเกิดความรู้สึกและสำนึกในการเป็นตัวแทนของประชาชน อีกทั้งการที่มีผู้มาใช้สิทธิยังน้อยก็สะท้อนให้เห็นถึงการที่คนไทย เพราะไทยเป็นชื่อเสียงจำนวนไม่มากนักได้เป็นผู้นำแล้ว

เหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ผู้ไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งมีมาก ก็คือ ประชาชนไทยนิยมใช้สิทธิออกเสียงการเลือกตั้งใน "สิทธิ" ฉะนั้นบุคคลที่ไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งหรือไม่ก็ได้รับการที่มีผู้ไปหา กระตุ้นเตือนโน้มน้าวเป็นอันตรธานลงระบบการประชาธิปไตย เพราะทำให้สมาชิกพรรคการเมืองได้ ประชาชนส่วนใหญ่มีเสียงไม่สนใจที่จะมีส่วนร่วมในการปกครอง ไม่ต้องการที่จะใช้สิทธิปกครอง ตนเองตามระบบประชาธิปไตยการที่สังคมไทยประเทศมีความรับผิดชอบทางการเมืองไปให้ประชาชนเลือกตั้งมาก ล้อมแรกว่าประชาชนมีขึ้นในความต้องควรจะต้องลงคะแนน และหาเหตุผลที่ดีใน ความเป็นผู้ที่ถือการจะปกครองตนเอง และความเป็นเจ้าตนเองจากอภิสิทธิ์

นอกจากนี้การที่มีผู้ไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวนมากก็เป็นจิตวิทยาประการหนึ่งที่จะ เป็นมาจากการปิดกั้นการปฏิวัติรัฐประหารของคนก่ออำนาจล้นหลามของประเทศชนด้วยวิธีการบด กบฏกดขี่ ซึ่งลัทธิเผด็จการหรือการกดขี่ในประเทศที่มีลัทธิเผด็จการ เพราะการที่ประชาชนไม่ไปใช้สิทธิ เลือกตั้งจำนวนมาก ย่อมทำให้กลุ่มบุคคลที่ถือการจะถืออำนาจจากประชาชนส่วนใหญ่การกระทำเช่น นั้นเป็นปฏิปักษ์ต่อความดีของการของระบบส่วนใหญ่ เป็นการกระทำที่ขัดแย้งต่อระบบประชาธิปไตย ส่วนใหญ่ที่ประเทศจะเกิดขึ้นให้ถือผู้นำปกครองด้วยตนเอง ดังนั้นกลุ่มบุคคลที่ปฏิวัติจะได้วิพากษ์ ข้ออ้างเพราะไม่มีสิทธิที่จะมีและจะมีสิทธิภาพโดยปราศจากอำนาจนั้นขึ้นอยู่กับเหตุผล การที่มีผู้ไม่ ใช้สิทธิเลือกตั้งที่ถือการจะเป็นอิสระทางให้ผู้ที่เขาเลือกยึดอำนาจ กลั ที่จะไม่ลงมือกระทำ เพราะสิ่งใดที่ ว่าการปฏิวัติเป็นการขัดต่อความดีและการของชนส่วนน้อยเท่านั้น จึงไม่แปลกที่จะได้รับการต่อต้านจาก ประชาชนส่วนใหญ่

อนึ่ง การที่มีผู้ไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวนมาก ยังมีส่วนทำให้รัฐบาลและผู้นำทางการเมือง มีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติ และมีความมั่นใจในการปฏิบัติงานเพื่อประชาชนมากขึ้น เพราะผู้ที่ไ้ รับเลือกตั้งและคณะรัฐบาลก็จะให้ชื่อว่าเป็นผู้แทนหรือรัฐบาลของคนส่วนใหญ่ของประเทศ ได้รับการ เลือกตั้งในการเลือกตั้งที่มีผู้ใช้สิทธิจำนวนมาก ไม่ใช่ว่ารัฐบาลหรือผู้นำคนใดจะมีส่วนน้อย การให้ความ ความไว้วางใจของคนส่วนใหญ่ย่อมสะท้อนความเชื่อมั่นในตนเอง เพราะการไม่รับเลือกตั้งนั้นแสดง ความไม่ยอมรับและคุณสมบัติของคนเป็นที่ยอมรับของสภาการและ นอกจากนั้นยังจะมีตัวชี้วัดว่าคน นี้จะทุจริตหรือการปฏิบัติงานเพราะสำนึกที่ว่าประชาชนส่วนใหญ่ให้ความสนใจและคอยจับตามอง





นอกจากนั้น การมีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยยังมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้ง ภาพที่ปรากฏในการเลือกตั้งแต่ละครั้งในประวัติศาสตร์การเมืองไทยคงหนีไม่พ้น เรื่องการซื้อสิทธิขายเสียง ซึ่งเกิดจากทั้งความยากจนของประชาชนจึงยอมขายเสียง นักการเมืองอยากเข้าไปเป็นรัฐบาลหรือมีตำแหน่งทางการเมืองจึงลงทุนซื้อเสียงลักษณะพฤติกรรมในการซื้อเสียงได้รับการพัฒนาไปพร้อม ๆ กับความเจริญของบ้านเมือง คิวค่าง วิธีการซื้อคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง เช่น

- (1) การซื้อขาดคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยจ่ายเป็นเงินสด
 - (2) การซื้ออาหารหรือเครื่องอุปโภคบริโภคแจกแก่ประชาชน เช่น การแจกซองเท้า โดนแจกข้างเดียวก่อน มีซองหนึ่งจะให้ต่อเมื่อได้รับการเลือกตั้ง
 - (3) การจัดเลี้ยงอาหารและเครื่องดื่มแก่ประชาชนที่จะไปออกเสียงเลือกตั้งให้กับผู้สมัครวันเลือกตั้ง
 - (4) การออกเงินชำระค่าสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา ของเดือนที่จะมีการเลือกตั้งและมีข้อสัญญาว่าเมื่อได้รับเลือกตั้งจะออกค่าใช้จ่ายดังกล่าวของเดือนถัดไปให้ด้วย
- การซื้อเสียงเลือกตั้ง หากให้เงินน้อยแล้วได้รับเลือกตั้ง ผู้สมัครวันเลือกตั้งมักพบพร้อมที่จะลงทุน ตัวอย่างเช่น ในการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539 จังหวัดนครราชสีมาเขตเลือกตั้งเดียว ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 133,071 คน มีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง 66.87% ซึ่งเท่ากับมีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งประมาณ 88,984 คน สมมติว่าหากผู้สมัครวันเลือกตั้งครั้งต่อไปคิดจะซื้อเสียง ก็ประมาณการได้ว่าตนเองลงทุนซื้อเสียงประมาณเกินครึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิคนก็จะได้รับเลือกตั้ง คือลงทุนซื้อเสียงประมาณ 44,492 คน ถ้าให้เงินจำนวน 300 บาท ต่อ 1 เสียง ก็จะให้มีเงินทั้งหมดเพียง 13,347,600 บาท ก็จะได้รับเลือกเป็นผู้นำราษฎร แต่หากมีจำนวนผู้มาใช้สิทธิมากขึ้น เงินที่จะใช้ซื้อเสียงก็ต้องเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วยเป็นเงาตามตัว

ประเด็นข้างต้นได้มีข้อเสนอแนะว่าควรกำหนดให้การเลือกตั้งเป็น “หน้าที่” ของประชาชน เหมือนกับที่กำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่รับราชการทหาร เสียภาษีอากร ฯลฯ ที่นี้แพ้ให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากขึ้น

2. แนวความคิดพื้นฐานในการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็น “หน้าที่”

ประเด็นปัญหาอีกข้อมาในเชิงทฤษฎีที่จำเป็นต้องทำความเข้าใจเป็นเบื้องต้นเพื่อประกอบการพิจารณาว่าการไปเลือกตั้งเป็น “สิทธิ” หรือ “หน้าที่” เพราะหากถือเป็นสิทธิแล้วประชาชนจะไปเลือกตั้งหรือไม่ก็ได้แต่ถ้าเป็นหน้าที่แล้วทุกคนต้องไปเลือกตั้ง ซึ่งประเด็นนี้มีทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง 2 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีที่ถือว่าควรไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิ กับทฤษฎีที่ถือว่าควรไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่

2.1 ทฤษฎีที่ถือว่าการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิ

ทฤษฎีที่ถือว่าการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิ ทฤษฎีนี้เกิดขึ้นจากหลักการที่ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (Souveraineté Populaire) ซึ่งผู้เป็นต้นคิด คือ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau 1712-1778) ซึ่งเขียนหนังสือหลายเล่ม หนึ่งในที่สำคัญที่สุดทางทฤษฎีการเมือง ชื่อเรื่อง “สัญญาประชาคม” (du contrat social 1762) รูสโซเริ่มจากการวาดภาพสังคมตามสภาพธรรมชาติก่อนที่มนุษย์เกิดมาโดยอิสระและเท่าเทียมกัน สภาพธรรมชาติจึงเป็นสภาพที่มนุษย์แต่ละคนมีความต้องการน้อยมาก ในยุคนั้นกรรมสิทธิ์ยังไม่เกิดขึ้น เมื่อเกิดกรรมสิทธิ์ขึ้นมนุษย์แต่ละคนขึ้นนี้เอง ที่ทำให้เกิดความวุ่นวาย เพราะกรรมสิทธิ์นำมาซึ่งความไม่เสมอภาคของมนุษย์ความจำเป็นที่ต้องคุ้มครองกรรมสิทธิ์นี้เอง ที่ทำให้มนุษย์อยู่ภายใต้ระบอบการปกครองขึ้นเพื่อป้องกันตนเองจากคนภายนอก จน รัฐบาลในยุคนั้นจึงกลายเป็นรัฐบาลที่นำมาซึ่งความไม่เสมอภาคและไม่เป็นธรรมมากขึ้นจนกระทั่งถึงปลายยุคทอง มนุษย์จึงต้องหารูปแบบการปกครองใหม่ ครั้นจะกลับไปหาสภาพธรรมชาติก็ไม่ได้เสียแล้ว จึงต้องตั้งสังคมขึ้นใหม่และสิ่งใหม่ที่ว่านี้ รูสโซ เห็นว่าเกิดจากความยินยอมพร้อมใจกันของมนุษย์ไม่ใช่ว่าการที่มนุษย์ทุกคนยินยอมมาวมเป็นสังคมขึ้น ก่อให้เกิดสัญญาประชาคมขึ้น สัญญานี้เป็นสัญญาที่สมาชิกแต่ละคนทำสัญญากับคนอื่น ๆ ทุกคนว่า “เราทุกคนจะยอมมอบร่างกายและอำนาจทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม และเราก็จะได้รับส่วนในในฐานะที่เป็นสมาชิกที่แยกจากกันมิได้ต้องส่วนรวม ผู้เข้าร่วมแต่ละคนรวมกับทุกคนไม่ใช่กับใครคนใดคนหนึ่ง โดยนัยนี้เขาผู้นั้น ไม่ต้องเชื่อฟังใครนอกจากตัวเอง และทั้งคงมีเสรีภาพเหมือนเมื่อก่อน” รัฐบาลิโดซ์ของรูสโซ จึงได้แก่ เจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนทั้งหมด (Volonte generale) ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของสังคมไม่ใช่ของปัจเจกชนแต่ละคน ดังนั้น เจตนารมณ์ร่วมกันนี้จึงอาจแตกต่างจากประโยชน์ส่วนบุคคลของสมาชิกแต่ละคนได้ แต่เป็นเจตนารมณ์สูงสุด

สัญญาประชาคมนี้ ก่อให้เกิดผลหลายประการตามความเห็นรูสโซ คือ

ประการแรก ร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สินได้ไว้ตามคุ้มครองจากสังคมร่วมกัน

ประการที่สอง เจตนารมณ์ร่วมกันของสังคมนี้เป็นเจตนารมณ์ของสังคม ไม่ใช่ของบุคคลหรือกลุ่มคน

รูสโซจึงสรุปว่า แต่ละคนรวมกันทุกคนเป็นหนึ่ง และถือฟังตนเอง อันเป็นเจตนารมณ์ร่วมกัน (Volonte generale) จึงสูงสุดและไม่มีทางขัดกับประโยชน์ของสมาชิกแต่ละคนได้ลักษณะของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคมในที่นี้รูสโซมีดังต่อไปนี้

ประการแรก เป็นสิ่งที่ละเมิดมิได้ สบถมิได้ โฉนดมิได้ แบ่งแยกมิได้ และไม่สิ้นสุดเปลี่ยนแปลง

ประการที่สอง ต้องแยกเจตนารมณ์ร่วมกัน (Volonte generale) ออกจากเจตนารมณ์เอกฉันท์ (Volonte Unanime) เพราะเป็นไปได้ที่ทุกคนจะมีความเห็นตรงกัน แต่เราต้องให้ความสำคัญกับเสียงทุกเสียง เพียงแต่ว่า เสียงข้างมากย่อมแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันอย่างแท้จริง และรูสโซก็สมมติทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของประชาชนแต่ละคน (la these de la

souverainete Fractionnee) ขึ้นว่า "สมมติว่ารัฐประกอบด้วยคนหมื่นคน สมาชิกแต่ละคนของรัฐย่อมมีส่วนหนึ่งในหมื่นของอำนาจอธิปไตย เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจอธิปไตยนี้ ต้องนับทุกส่วนรวมกันเข้ามาทั้งหมด"

รูโซอ้างว่า สิ่งคนภายหลังที่มีสัญญาประชาคมดังกล่าวข้างต้น จะเป็นสังคมที่มีอิสระเสรีภาพ เพราะแต่ละคนยอมสละเสรีภาพให้ทุกคนและมีผลเท่ากับตนเองเพื่อพึ่งตนเอง โดยยอมอยู่ใต้เจตนารมณ์ร่วมกัน เสรีภาพที่เกิดขึ้นใหม่นี้ไม่ใช่เสรีภาพตามธรรมชาติ แต่เป็นเสรีภาพที่จะมีส่วนร่วมก่อให้เกิดเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนอย่างไม่มีที่สิ้นสุด โดยนัยนี้ประชาชนจะมีผู้ปกครองหรือหัวหน้า (chef) แต่ไม่ใช่ นาย (maire) และเมื่อใดที่คนแต่ละคนประสงค์จะให้เจตนารมณ์ของตนเองเป็นใหญ่ เมื่อใดที่พบกับคน ๆ หนึ่งขัดแย้งโดยตรงกับเจตนารมณ์ร่วมกัน นอกจากนั้น สังคมที่เกิดจากสัญญานี้รูโซยืนยันว่าเป็นสังคมที่เสมอภาคเท่าเทียมกันหมด (egalitaire) เพราะแต่ละคนสละสิทธิเสรีภาพให้ทุกคน จึงเท่ากับตนได้รับเท่ากับสิ่งที่ตนสละ และกัน สมาชิกแต่ละคนของสังคมจึงต้องมีลักษณะเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย

จะเห็นได้ว่า แนวคิดของรูโซได้รับอิทธิพลจากกฎหมายธรรมชาติ จนเป็นผู้ก่อตั้งทฤษฎีสัญญาประชาคมให้เป็นที่มาของ "อำนาจอธิปไตยของปวงชน" (souverainete populaire) เพราะรูโซปฏิเสธการ "โอน" เจตนารมณ์ร่วมกันที่ประชาชนแต่ละคนจะแสดงออกไปให้ผู้แทนในลักษณะของรูโซนั้น ผู้แทนเป็นเพียง "กรรมการ" (commissaires) ที่ประชาชนตั้งขึ้นเท่านั้นรูโซยืนยันว่าเพื่อให้เกิดเจตนารมณ์ร่วมกันจริง ๆ จะต้องไม่มีองค์ใดมาคั่นกลางระหว่างการแสดงเจตนารมณ์ที่แสดงออกจากทฤษฎีจะเห็นได้ว่า ประชาธิปไตยโดยตรงโดยประชาชน (democratie directe) เท่านั้นที่รูโซให้ความสำคัญ

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่าทฤษฎีนี้เป็นความเสมอภาคเพราะไม่มีใครเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมากกว่ากัน และเน้นการปกครองแทนประชาชนเพราะผู้ใช้อำนาจอธิปไตยก็มีส่วนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเท่ากับคนอื่นเพียงแต่ได้อำนาจนี้มาจากความยินยอมพร้อมใจของประชาชนทั้งหลายให้ทำการแทนชั่วคราวไม่ใช่เป็นการ "โอน" อำนาจให้ ดังนั้นเมื่อทุกคนเสมอภาคกันโดยมีอำนาจอธิปไตยเท่า ๆ กันซึ่งอาจมอบให้ใครเป็นผู้แทนและให้อำนาจอธิปไตยนี้ให้สิทธิในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งจึงเป็นสิทธิส่วนตัวของทุกคน ดังนั้นการไปใช้สิทธิเลือกตั้งจึงเป็นเรื่องของแต่ละคน เป็นดุลพินิจที่จะไปใช้สิทธิหรือไม่ก็ได้ ไม่อาจมีใครไปบังคับได้

2.2 ทฤษฎีที่ถือว่าการใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่

ทฤษฎีที่ถือว่าการใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ ทฤษฎีนี้เกิดจากหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (Souverainete nationale) ซึ่งผู้เป็นต้นคิด คือ ซีเยส (Sieyes) ซึ่งเป็นนักปรัชญาที่ต่อต้านระบอบอภิสิทธิ์โดยเฉพาะขุนนางและกษัตริย์โดยสิทธิทางสืบเชื้อสาย "ความเรื่องเกี่ยวกับการอภิสิทธิ์" (Essai sur les privileges) ปี 1789 และ "อะไรคืออำนาจอธิปไตย?" (Qu'est-ce que le Tiers-Etat?) ซีเยสยืนยันว่ารัฐบาลมีขึ้นเพื่อปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และความเสมอภาค

ภาคประชาสังคมอีกทีเท่านั้น ที่เป็นรากฐานของสังคมที่ดี และสิทธิเสรีภาพพื้นฐานที่เป็นมนุษย์ชนที่รัฐต้องคุ้มครองมี เสรีภาพ การมสิทธิและความมั่นคง

ซีเอชเอ็มทฤษฎีที่ค้างจากรุสโซ โดยซีเอชเอ็มถือว่า "ชาติ" (le nation) มีอยู่ก่อนสิ่งใดและเป็นที่มาของทุกสิ่ง เจตนารมณ์ของชาติจึงเป็นเจตนารมณ์ที่ซ่อนตัวอยู่ภายในและเป็นกฎเกณฑ์ในตัวเองและชาติเกิดขึ้นจากการรวมตัวของพลเมืองทุกคน ซึ่งถ้าแยกกันคนแต่ละคนแล้วจะไม่มีอะไรเลย แต่ถ้ามารวมกันทุกคนแล้วย่อมเป็นทุกสิ่งทุกอย่าง ในหนังสือ "อะไรคือสามัญชน" ซีเอชเอ็มยืนยันว่าสามัญชน คือคนทุกคนที่รวมเป็นชาติ และเพราะเหตุที่ระบอบการปกครองสมบูรณ์ตามหลักสิทธิให้มีความสำคัญแก่ทุกคนบางกลุ่มโดยเฉพาะกษัตริย์ ขุนนางและพระ คนเหล่านี้จึงกลายเป็นอภิสิทธิชน ส่วนสามัญชนส่วนใหญ่ถูกผลักให้มีสิทธิอะไรเลย ตามต่อไปว่าใครออกกฎหมาย ซีเอชเอ็มกล่าวว่า แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของประชาชน ตามทฤษฎีเจตนารมณ์ร่วมกันนั้น ให้ไม่ได้ในความเป็นจริง จึงหาวิธีว่าเจตนารมณ์ของชาติ (Volonté nationale) เท่านั้นที่ออกกฎหมายได้ โดยผ่านสภาที่ผู้แทนสามัญชนมีจำนวนเป็นสัดส่วนกับจำนวนที่แท้จริงของสามัญชนในชาติ จะเห็นได้ว่า ณ จุดนี้ ซีเอชเอ็มต่างจากรุสโซโดยสิ้นเชิง กล่าวคือในขณะที่รุสโซพิจารณากระบวนการผู้แทนราษฎร ซีเอชเอ็มกลับเห็นว่า เจตนารมณ์ของชาติจะแสดงออกได้ก็แต่โดยชาติและผู้ที่แทนที่ได้อินเลือกโดยประชาชนนั้น เมื่อได้รับเลือกแล้ว ไม่ใช่ผู้แทนราษฎรที่เลือก แต่เป็นผู้แทนของชาติ จึงเป็นอิสระไม่ถูกผูกมัดโดยสัญญาใด ๆ กับประชาชนผู้เลือก แต่มีอิสระที่จะทำแทนชาติได้เต็มที่

เมื่อชาติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ใช่คนในสังคม อำนาจเลือกจึงจึงเป็นสิ่งที่ชาติมอบให้แก่ประชาชนในฐานะที่เป็นองค์การที่มีหน้าที่เลือกผู้แทนของชาติ เช่นนี้การเลือกตั้งของประชาชนจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ใช่การใช้สิทธิ เมื่อการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ไม่ใช่สิทธิจึงมีการเบียดเบียนไม่ไปเลือกตั้งได้

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าระบบการกำหนดให้การไปเลือกตั้งเป็น "หน้าที่" อยู่บนหลักการพื้นฐานของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ แต่อย่างไรก็ตามประเทศที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติก็ทำได้กำหนดให้การไปเลือกตั้งเป็นหน้าที่เสมอไป เพราะปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ หรืออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนเป็นเพียงเรื่องในทางทฤษฎีเท่านั้น บางประเทศถึงกับผสมผสานทั้งสองทฤษฎีเข้าด้วยกัน ดังเช่น ฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 อ้างกับบัญญัติไว้ในมาตรา 3 ว่า "อำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชนซึ่งใช้โดยผ่านทางผู้แทนหรือโดยการออกเสียงเป็นประชามติ ประชาชนเพียงบางส่วนหรือบุคคลใดคนหนึ่งไม่อาจใช้อำนาจนั้นโดยลำพังได้" เช่นนี้ข้อพิจารณาทางทฤษฎีจึงมิใช่สาระสำคัญที่จะกำหนดให้การเลือกตั้งเป็น "หน้าที่" ได้หรือไม่

ประเทศไทยเองเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าสิทธิออกหากทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ดังจะเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งฉบับจะบัญญัติไว้ว่า "อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนี้ทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้"

สำหรับในต่างประเทศนั้นมีหลายประเทศที่กำหนดบังคับให้บุคคลไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เช่น ประเทศเบลเยียม บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 48 ว่า

“มาตรา 48 การกำหนดเขตการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย
ให้วิธีการเลือกตั้งตามส่วน ตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

การออกเสียงเลือกตั้งมีลักษณะบังคับและสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในแบบจะละ เว้นไว้
แต่จะได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นในกฎหมาย”

ในประเทศออสเตรเลียมีการตรากฎหมายให้มีการบังคับให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในการ
เลือกตั้งระดับชาติและการออกเสียงประชามติ โดยประกาศใช้เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ. 1924
หรือที่รู้จักกันในชื่อ “The 1924 Act” นอกจากนี้ยังมีอีกหลายประเทศที่ใช้ระบบการกำหนดให้การไป
เลือกตั้งเป็น “หน้าที่” เช่น นิวซีแลนด์ ไนมาเนีย สวิตเซอร์แลนด์ เซดโกสโลวาเกีย ออสเตรเลีย คังการี
สเปน ซิเรีย ฟิลิปปินส์ อาร์เจนตินา บราซิล สิงคโปร์ โบลิเวีย ซิลี คอสตาริกา สาธารณรัฐโดมินิกัน
เอกวาดอร์ เอลซัลวาดอร์ กรีซ กัวเตมาลา เม็กซิโก ปากัวญ เปรู เวียดนาม สาธารณรัฐอาหรับ และ
แอมบูเจดา

สำหรับเหตุผลสำคัญที่ประเทศต่าง ๆ กำหนดให้การเลือกตั้งเป็น “หน้าที่” พอสรุป
ได้ดังนี้

(1) การไปเลือกตั้งเป็นหน้าที่พลเมือง การเลือกตั้งไม่ใช่สิทธิส่วนบุคคล แต่เป็น
หน้าที่ของประชาชนที่จะต้องมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ถือเป็นหน้าที่ในทางการเมือง เปรียบ
เหมือนหน้าที่อื่น ๆ ในสังคมอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นหน้าที่ไปเป็นพยานในศาล หน้าที่ชำระภาษี หน้าที่รับ
ราชการทหาร เป็นต้น

(2) เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งมากขึ้น การที่มีผู้ไปใช้สิทธิเลือก
ตั้งน้อย อาจทำให้ผู้ได้รับเลือกตั้งไม่สำนึกในความรับผิดชอบในการเป็นผู้นำ อีกทั้งในระบบการ
ปกครองประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยเสียงข้างมาก การกำหนดให้การไปเลือกตั้งเป็น “หน้าที่”
สามารถทำให้คนจำนวนมากไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็น “หน้าที่” นี้ในแต่ละประเทศย่อมมีความเห็นขัดแย้ง
กันบ้างตลอดจนย่อมมีผลดีผลเสียที่ตามมา นายวรสิทธิ์ อภิชาติโชติ ได้ศึกษาถึงผลดีผลเสียของการ
กำหนดให้การเลือกตั้งเป็น “หน้าที่” (การบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง) ของประเทศต่าง ๆ ผลการ
ศึกษาสรุปได้ดังนี้

“ผลดี

* Henry Mayer and Helen Nelson, Australian Politics (Longman :
Cheshire, 1980) pp. 361-362 อ้างใน -วรสิทธิ์ อภิชาติโชติ, การบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง
แนวคิดและผล, วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2534,
หน้า 46.

1. ผลที่เด่นชัดที่สุดคือ การบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง นำมาซึ่งสถานการณ์ที่ประชาชนทั้งหมดได้ช่วยกันตัดสินใจว่า ใครจะเป็นผู้ปกครองพวกเขาหรือใครจะเป็นรัฐบาลซึ่งพวกเขาได้ให้ความสนใจเป็นพิเศษ และแสดงออกโดยการมีส่วนร่วมในทางการเมือง โดยพร้อมใจกันไปลงคะแนนเลือกตั้ง เมื่อถึงวันเลือกตั้งในอัตราที่สูงมาก เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงเจตนาร่วมของฝ่ายข้างมาก ซึ่งเป็นวิธีการสำคัญในระบบประชาธิปไตย

2. การบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง ทำให้อัตราการลงคะแนนเสียงของประชาชนเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนในทุกประเทศที่มีการบังคับ โดยเฉพาะอัตราการลงคะแนนเสียง ตั้งแต่มีการบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้งในแต่ละประเทศจะสูงมากและคงที่อย่างสม่ำเสมอจนถึงปัจจุบัน สิ่งนี้แสดงให้เห็นว่าการบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง ทำให้ประชาชนเกิดความเคยชินในการลงคะแนนเลือกตั้ง ซึ่งได้พัฒนามาตั้งแต่มีการบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้งจนถึงปัจจุบัน

3. การบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง ช่วยลดความแตกต่างในการลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามตัวแปรประเภทต่าง ๆ ทุกประเภท ได้แก่ อายุ การศึกษา ระดับ ความเป็นเมือง ของชุมชน รายได้ การนับถือศาสนา และเพศ รวมทั้งตัวแปรด้านความสนใจทางการเมือง ซึ่งในแต่ละประเภท จำนวนผู้ลงคะแนนเลือกตั้งจะใกล้เคียงกันมาก ความแตกต่างมีน้อยมาก เมื่อเทียบกับในช่วงที่ไม่มีการบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง

4. การบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง ช่วยประหยัดเวลา และค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองทั้งหลายในการชักชวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมทั้งผู้สนับสนุนพรรคของตนให้ไปลงคะแนนเลือกตั้ง ซึ่งหมายความว่า เป็นการเร่งรัดการเลือกตั้ง โดยการให้ประชาชนใช้เวลาเพียงเล็กน้อยจากการชักนำของพรรคการเมืองที่ตนศรัทธา ไปออกมลงคะแนนเลือกตั้งมากกว่าที่จะเป็นการบังคับผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ไปลงคะแนนเลือกตั้งโดยที่ยังไม่ทราบถึงแนวทางว่าจะเลือกใครหรือพรรคการเมืองใดหรือไม่

5. ประโยชน์อีกประการหนึ่งที่ได้มาจากการบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง คือ ชะเนียบผู้มีสิทธิเลือกตั้งถูกคัดกรองและสมบูรณ์ยิ่งขึ้นกว่าเดิม เพราะภายหลังการเลือกตั้งแต่ละครั้งต้องมีการตรวจสอบบัญชีผู้เลือกตั้งอย่างละเอียด เพื่อติดตามเกี่ยวกับการไม่ไปลงคะแนนเลือกตั้งของประชาชน ทำให้มีการแก้ไขบัญชีผู้เลือกตั้งให้ถูกต้องสมบูรณ์อยู่เสมอ

“ผลเสีย”

1. แม้ว่า การบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปลงคะแนนเสียงจำนวนที่สูงมากอันเป็นการสนับสนุนหลักการปกครองตามเสียงข้างมากในระบบประชาธิปไตย แต่การบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้งก็สามารถถูกโต้แย้งได้ว่าเป็นการบังคับประชาชนผู้ซึ่งไม่มีความรู้ ไม่มีความสนใจในการเลือกตั้ง ให้ไปลงคะแนนเลือกตั้ง ซึ่งก็หมายความว่ารัฐบาลนั้นได้รับเลือกมาจากบุคคลที่ไม่มีความรู้ ไม่มีความสนใจในการเลือกตั้ง นั่นเอง ดังเช่นในประเทศออสเตรเลีย การบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้งทำให้เกิดการลงคะแนนเสียงแบบ “donkey vote” ซึ่งการลงคะแนนแบบนี้ก่อให้เกิดผลกระทบต่าง ๆ ตามมา อย่างไรก็ตามการลงคะแนนแบบนี้ไม่ได้มีสาเหตุมาจากการบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว ความยุ่งยากของบัตรเลือกตั้งก็มีส่วนทำให้เกิด “donkey vote”

และก็มีวิธีต่าง ๆ ในการแก้ไขการลงคะแนนแบบนี้ ความยุ่งยากของบัตรเลือกตั้งก็มีส่วนทำให้เกิด "donkey vote" และก็มีวิธีต่าง ๆ ในการแก้ไขการลงคะแนนแบบนี้

2. ในขณะที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้รับความอิสระในการที่จะเลือกผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดก็ได้พวกเขาบางส่วนจึงรู้สึกว้าวุ่นว่าจะได้รับความอิสระที่จะตัดสินใจว่าจะไปลงคะแนนเลือกตั้งหรือไม่ ในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ดังนั้นเมื่อมีการบังคับให้ออกเสียงเลือกตั้ง ผู้เลือกตั้งที่คัดค้านระบบการเลือกตั้งอย่างแข็งขันก็จะลงคะแนนเสียงให้เป็นบัตรเสีย หรือบัตรเปล่าโดยเจตนาทำลายระบบนี้ และทำให้ไม่มีผลต่อการกับคะแนนในที่สุด เห็นได้จากในทุกประเทศที่มีการบังคับอย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่า การบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้งมีผลกระทบต่อการลงคะแนนที่เป็นบัตรเสียน้อยมาก ในประเทศออสเตรเลีย

3. แม้การบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง จะช่วยประหยัดเวลาของพรรคการเมืองในการชักนำประชาชนให้ไปลงคะแนนเลือกตั้ง แต่ผลเสียที่จะเกิดขึ้นคือพรรคการเมืองและผู้สมัครไม่ต้องกังวลมากนักเกี่ยวกับการโฆษณาหรือเผยแพร่การเลือกตั้ง ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นในการทำให้ประชาชนสนใจและไปลงคะแนนเลือกตั้ง สิ่งนี้ทำให้พรรคการเมืองและผู้สมัครก็เกิดความเกียจคร้านในการเปลี่ยนแปลงหรือผูกพัน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ร่วมอยู่ในปรัชญาเฉพาะของพรรค และผลเสียที่ตามมา ก็คือการบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้งทำให้พรรคการเมืองลดความพยายามในการให้ความรู้ด้านการเมืองแก่ประชาชน¹

ในประเทศไทยเองนักวิชาการหลายท่านก็ได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับการกำหนดให้กาไปเลือกตั้งเป็น "หน้าที่" ไว้ ดังต่อไปนี้

1. ศาสตราจารย์ ดร.หุต แสงสุทธิชัย เห็นว่า "ไม่ควรบังคับให้ราษฎรในประเทศไทยใช้สิทธิเลือกตั้งเพราะราษฎรยังไม่ชานซึ่งในระบอบประชาธิปไตย เมื่อราษฎรยังไม่ทราบความหมายในการที่มีผู้แทนราษฎรดี และใช้สิทธิเลือกตั้งผิด ๆ ถูก ๆ ปล่อยให้ราษฎรใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าจะเกิดอันตรายขึ้น คือ ราษฎรจะยังเลือกผู้แทนราษฎรผิด ๆ พลาด ๆ มากขึ้น ฉะนั้น การที่ราษฎรไม่สนใจทางการเมืองก็จะต้องพยายามอบรมให้ราษฎรสนใจการเมือง เช่น คณะกรรมการอบรมประชาชนได้เคยกระทำอยู่ แต่การแสดงให้เห็นประโยชน์ของการเลือกตั้งอันแท้จริงเท่านั้น ที่จะทำให้ราษฎรมาลงคะแนนเสียงเป็นจำนวนมาก"

2. ศาสตราจารย์ ดร.ไพโรจน์ ชัยนาม เห็นว่า "จึงอยู่ในประเทศที่ใช้วิธีให้กาเลือกตั้งเป็นกาบังคับนั้น มีเหตุผลที่อ้างได้ว่า เมื่อรัฐได้เปิดโอกาสให้ทุกคนมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้โดยไม่จำกัด (Suffrage Universal) แล้ว พลเมืองผู้ได้รับสิทธิทุกคนก็ต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตนตามกาได้รับสิทธินี้ แต่ในทางตรงกันข้าม รัฐก็ต้องมีหน้าที่ให้ความสะดวกต่าง ๆ มากมายแก่ผู้ไปออกเสียง

¹ วรวิทย์ อภิชาติโชติ, การบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง : แนวคิดและผล, หน้า 126-127.

² หุต แสงสุทธิชัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513), หน้า 468.

เลือกตั้ง ซึ่งเราคงทำไม่ได้แน่ เมื่อเราทำไม่ได้การที่จะไปบังคับเขาให้ไปออกเสียงเลือกตั้งก็ไม่เป็นกา
ยุติธรรม”^๓

3. ศาสตราจารย์ ดร.เกษม อุทยานิน เห็นว่า “การบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้งหาได้
ให้ความสนใจในการออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนดีหรือไม่ เพื่อที่ได้สำรวจและศึกษาโดยละเอียด
ปรากฏว่าโดยปกติพวกที่มีอันจะกินและพวกที่มีการศึกษาหาได้พึงเจอะและเลือกใช้อิทธิพลส่วนใหญ่
ที่ไม่ออกเสียงได้แก่ พวกที่ยากจนไม่ได้รับการศึกษา และมิได้รับความรู้เห็นในการบ้านการเมือง
(Politically Uninformed) และปรากฏว่าในแหล่งที่ประชาชนหนาแน่นมีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยกว่า
ในชนบท ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าไม่ใช่ว่าการที่จะบังคับให้คนไปออกเสียง แต่เหตุไรเขาจึงไม่ใช้สิทธิทางการเมือง
เมืองของเขา และจำเป็นหรือที่จะบังคับผู้ที่ไม่สนใจ หรือไม่มีความสามารถที่จะออกเสียงโดยมีเหตุผล
ให้เขาจำต้องออกเสียง ดังนั้นไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด ไม่ควรหาทางเพิ่มจำนวนการออกเสียงให้
มากขึ้น เพื่อลดจำนวนผู้ไม่ออกเสียงโดยการโฆษณาการล่อใจล่อลวงได้ หรือการบังคับทางที่สมควรจะ
หาวิธีให้การออกเสียงง่ายขึ้นและพยายามอย่าให้มีการเลือกตั้งบ่อย ๆ นี้ก็ เมื่อราษฎรมีความรู้ นิเทศ
ศึกษาดี ก็จะทำให้ประโยชน์สำคัญของการเลือกตั้งเอง”^๔

4. ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร ทอกรรณชาติ เห็นว่า “การออกกฎหมายให้คนไปใช้
สิทธิเลือกตั้ง และกำหนดโทษสำหรับผู้ไม่ไปใช้สิทธิ ล้วนมีผลทำให้คนไปใช้สิทธิมากขึ้นแต่อย่างไรก็
ความไม่ไปออกกฎหมายกำหนดนี้มาใช้บังคับในประเทศไทย เนื่องจากความไม่สะดวกในเรื่องการ
คมนาคมในประเทศไทยแตกต่างกันมาก นอกจากนั้นผู้ที่จะได้ใช้โทษจากกฎหมายก็มีผล คนยากจนที่
อยู่ห่างไกลจากที่ออกคะแนนนั่นเอง”^๕

3. ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งมากขึ้นอันจะทำให้ประเทศไทยมีระบบประชาธิปไตย
ที่ผู้แทนราษฎรและรัฐบาลเป็นตัวแทนของประชาชนส่วนใหญ่อันจะทำให้ผู้แทนมีสำนึกที่ดีในการเป็นผู้
แทนตลอดจนจำนวนผู้มาใช้สิทธิจำนวนมาก ถัดมาทำให้การซื้อเสียงต้องใช้เงินจำนวนมากจนเขาไม่คุ้ม
ทุนที่จะซื้อเสียง ประเทศไทยควรกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้การไปเลือกตั้งเป็น “หน้าที่” ของ
ประชาชน

^๓ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบ
การปกครองของไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 68.

^๔ เกษม อุทยานิน, รัฐศาสตร์, (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2518), หน้า
109-110.

^๕ ปุณณะ สุทธิประภา, หลักเกณฑ์ทั่วไปในการเลือกตั้ง, (กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัย
พิมพ์, 2520), หน้า 267.

การกำหนดให้กาไปเลือกตั้งเป็น “หน้าที่” นี้ หมายความว่า การกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องไปยังสถานที่เลือกตั้งที่ของทะเบียนเลือกตั้งส่วนการลงคะแนนเลือกตั้งนั้น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเลือกใครหรือไม่เลือกใครเลย ยังคงเป็นอิสระของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ดังนั้นแล้ว การกำหนดให้กาไปเลือกตั้งเป็น “หน้าที่” จึงไม่ขัดต่อหลักความเป็นอิสระแห่งการเลือกตั้ง (Free Vote)

เมื่อกำหนดให้กาไปเลือกตั้งเป็น “หน้าที่” ก็จะต้องมีสภาพบังคับของการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม ซึ่งสภาพบังคับของการฝ่าฝืนนี้อาจมีได้หลายรูปแบบ โดยสภาพบังคับที่มีใช้อยู่ในประเทศต่าง ๆ เช่น

(1) สภาพบังคับทางจิตใจ ซึ่งได้แก่ มาตรการดังต่อไปนี้

(1.1) การว่ากล่าวตักเตือน ซึ่งอาจเป็นการกำหนดไว้ใช้ในกรณีมีการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในครั้งแรก แต่ตัวต่อมายังคงฝ่าฝืนอยู่ก็อาจใช้มาตรการอื่นต่อไป

(1.2) การประกาศชื่อไว้ในที่เปิดเผยเป็นมาตรการประจานผู้ฝ่าฝืน ทั้งนี้อาจมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เปิดเผยตลอดจนระยะเวลาในการเปิดเผย

(2) สภาพบังคับทางระคายภาพ

(2.1) การไม่ชดเชยค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง มาตรการนี้ใช้ในการกรณีที่จำเป็นต้องมีการเลือกตั้งใหม่ เพราะมีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งน้อย

(2.2) ยาวให้เสียค่าปรับ เมื่อฝ่าฝืนไม่ไปออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งมาตรการนี้ใช้แพร่หลายในกฎหมายของประเทศต่าง ๆ

(3) สภาพบังคับในทางระณียิ่ง ได้แก่ การตัดสิทธิทางการเมืองของผู้ฝ่าฝืนไม่ไปออกเสียงเลือกตั้ง เช่น ตัดสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลา

สำหรับประเทศไทยเห็นว่าควรกำหนดสภาพบังคับของการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยวิธีทางระณียิ่งค่าปรับ แล้วควรมีเงินค่าปรับที่ได้ไปอุดหนุนการเลือกตั้งและพรรคการเมือง

อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้กาไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็น “หน้าที่” โดยไม่มีข้อยกเว้นก็ดูจะเคร่งครัดเกินไป ฉะนั้น ควรกำหนดข้อยกเว้น หรือเหตุที่ไม่อาจไปเลือกตั้งได้โดยผู้มีเหตุดังกล่าวไม่ต้องลงเสียค่าปรับ ตัวอย่างเช่น กรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเจ็บป่วย หรือมีร่างกายพิการ มีอายุสูงเกินไป พิหาราชการที่ไม่อาจจะไปใช้สิทธิได้ ทั้งนี้ผู้มีเหตุดังกล่าวจะต้องแจ้งเหตุดังกล่าว แก่ผู้มีอำนาจดูแลการเลือกตั้งให้ทราบก่อนวันเลือกตั้ง เพื่อไม่ให้มีการอ้างเหตุต่าง ๆ โดยไม่มีเหตุอะไรเพื่อขอ

คณะรัฐมนตรี

โดย

รศ.ดร.สุรพล นิติไกรพจน์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมือง

คณะรัฐมนตรี

ในการศึกษาวิจัยเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีนี้ จะได้ยกมาเสนอประเด็นการศึกษาวิจัยออกเป็นสามส่วนด้วยกัน กล่าวคือในส่วนแรกจะได้นำเสนอถึงสภาพปัญหาที่เป็นอยู่ในสังคมการเมืองไทยที่เกี่ยวกับการได้มา อำนาจหน้าที่ การดำรงตำแหน่งตลอดจนการพ้นจากตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ส่วนที่สองจะได้กล่าวถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาลักษณะนี้ที่ศึกษาได้จากประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองแล้วที่เป็นประเทศที่ใช้ระบบการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) เช่นเดียวกับสังคมไทยว่าประเทศต่าง ๆ เหล่านั้นได้มีการปรับเปลี่ยน และพัฒนากลไกทางการเมืองต่าง ๆ โดยปรับเปลี่ยนมาจากบัญญัติของรัฐรวมของตน ไปในแนวทางใดจึงสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่คล้ายคลึงกันที่สังคมไทยประสบอยู่ได้ และในส่วนสุดท้ายจะได้นำเสนอขอบัญญัติของรัฐธรรมนูญใหม่ ตามแนวทางที่ศึกษาจากประสบการณ์ของประเทศอื่น ๆ และจากกรณีศึกษาสภาพปัญหาเฉพาะของสังคมไทยที่น่าจะเป็นประโยชน์และเป็นแนวทางสำหรับการปฏิรูปการเมืองของไทยในส่วนที่เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีต่อไป

ส่วนที่หนึ่ง สภาพปัญหาเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในสังคมการเมืองไทย

บทจะนำเสนอภาพรวมของปัญหาที่เกิดขึ้นที่มีความเกี่ยวเนื่องกับคณะรัฐมนตรีซึ่งมีฐานะเป็นฝ่ายบริหาร (Executive) หรือ รัฐบาล (Gouvernement) ในระบบรัฐสภาของไทยแล้ว หากกล่าวโดยสรุปได้ตั้งแต่ต้นว่าคณะรัฐมนตรีของไทยในอดีตทุกชุดที่ผ่านมาที่เกิดขึ้นภายใต้ระบบประชาธิปไตยโดยมีผู้แทนต่างกอดูภายใต้ภาวะที่ขาดเสถียรภาพ มีความมั่นคงในตำแหน่งน้อย มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งที่สั้นมาก และไม่สามารถทำความต่อเนื่องให้เกิดขึ้นในการบริหารราชการแผ่นดินได้ จนเป็นเหตุให้รัฐบาลทุกชุดดำรงตำแหน่งอยู่ในระยะเวลาเพียงสั้นๆ และไม่อยากผลักดันให้มีการดำเนินการตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ให้เป็นผลได้

สถานการณ์เช่นนี้ส่งผลให้เกิดความชะงักงันในการบริหารราชการแผ่นดิน เกิดความไม่ต่อเนื่องในการกำหนดนโยบายและก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อระบอบ

ประชาธิปไตยในแง่ที่ทำให้เกิดความรู้สึกร่วมกันในหมู่ประชาชนว่า ระบบประชาธิปไตยที่มีแต่
การเลือกตั้งแต่ไม่มีทวนต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดินและไม่มีนโยบายหรือการวาง
แผนในระยะยาวดังที่ตนประสบพบเห็นอยู่นั้น ไม่ใช่ระบบของการปกครองที่พึงประสงค์ เพราะ
องค์คณะกระบวนการของระบอบการปกครองแบบนี้ไม่อาจแก้ไขปัญหามลพิษ ปัญหา
สังคมและปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ ทั้ง ๆ ที่มันก็จริงแล้วระบบประชาธิปไตยใน
ระบบรัฐสภาที่ใช้กันอยู่ในประเทศไทย มีข้อจำกัดที่แท้จริงของความไม่ต่อเนื่องและใช้
ประสิทธิภาพของการบริหารดังกล่าว หากแต่กลไกของระบบรัฐสภาที่ไม่ปรับเปลี่ยนให้ทันสมัย
และปรับตัวไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของวิวัฒนาการทางสังคมต่างหากที่เป็นต้นเหตุแห่งภาวะ
การ ไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาลและความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินที่ปรากฏ
ขึ้นดังกล่าว

ภาวะ ไร้เสถียรภาพของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในสังคมการเมืองไทยเป็นผลมา
จากปัจจัยสองประการคือ การมีพรรคการเมืองมากพรรคซึ่งไม่มีความแตกต่างในทางอุดมการณ์
ที่ชัดเจนเข้มข้นขึ้นในการเลือกตั้งทั่วไปจนไม่มีพรรคการเมืองใดที่มีคะแนนเสียงข้างมากเพียงพอ
ในการจัดตั้งรัฐบาลได้ จนเป็นเหตุให้รัฐบาลทุกชุดที่ผ่านมามีต้องเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค
ประการหนึ่ง กับทวนไม่ปรับกลไกของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับที่มาและอำนาจ
หน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่เป็นผลจาก
ความเปลี่ยนแปลงในทางสังคมวิทยาการเมืองที่เกิดขึ้น ในสังคมไทยอีกประการหนึ่ง

ในประเด็นเรื่องการเมืองพรรคการเมืองมากพรรคที่ไม่มีความแตกต่างทางอุดมการณ์ใน
การเข้าแข่งขันสมัครรับเลือกตั้งทั่วไปจนเป็นเหตุให้ไม่มีพรรคการเมืองใดมีเสียงข้างมากเด็ดขาด
จนส่งผลทำให้รัฐบาลทุกชุดต้องเป็นรัฐบาลหลายพรรคซึ่งทำให้เกิดปัญหาในเรื่องเสถียรภาพทาง
การเมืองของรัฐบาลตามมานั้น ได้มีการศึกษาและนำเสนอไว้แล้วในหัวข้อการวิจัยเกี่ยวกับพรรค
การเมืองและระบบการเลือกตั้งภายในโครงการวิจัยเดียวกันนี้ ดังนั้นจึงจะละเว้นไม่กล่าวซ้ำใน
ประเด็นปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในที่นี้ อีก หากแต่จะได้นำเสนอโดยละเอียด
เฉพาะแต่ในเรื่องการ ไม่ปรับเปลี่ยนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี
ให้สอดคล้องกับ ความเปลี่ยนแปลงทางสังคมวิทยาการเมืองจนก่อให้เกิดปัญหาในเรื่อง
เสถียรภาพของคณะรัฐมนตรี ดังที่ปรากฏอยู่ในระบบรัฐสภาของไทยในปัจจุบันเท่านั้น

ระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิมเป็นระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ (dualist) ที่วางรากฐานอยู่ที่
การมีฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีที่เป็นอิสระและมีที่มาที่แตกต่างไปจากฝ่ายนิติบัญญัติ และ

การให้ทั้งสองฝ่ายมีความคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ระบบ
 รัฐสภาแบบอำนาจคู่เช่นนี้เป็นปรากฏการณ์ที่ทันสมัยไปแล้วเมื่อสภาพการเมืองในสังคมต่าง ๆ
 ได้เกิดความเปลี่ยนแปลงจนทำให้ประมุขของรัฐได้สูญเสียอำนาจในการเลือกแต่งตั้งหัวหน้าฝ่าย
 บริหารที่ตนไว้วางใจ หากแต่จะต้องแต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารจากผู้นำของพรรคการเมืองที่มี
 เสียงสนับสนุนข้างมากจากสภาผู้แทนราษฎร ลักษณะที่ปรากฏเช่นนี้เป็นการเริ่มต้นปรากฏการณ์
 ของระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียว (model) และเมื่อระบบรัฐสภาได้วิวัฒนาการถึงจุดดังกล่าวนี้
 (ซึ่งเป็นสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันในระบอบรัฐสภาที่ใช้อยู่ในทุก ๆ ประเทศ) การฝากความหวังไว้
 ว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างเต็มที่และฝ่ายบริหารก็จะถ่วงดุลอำนาจ
 ของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างเข้มแข็งเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนก็ไม่สามารถเป็นความจริงได้
 อีกต่อไป เพราะอำนาจทางการเมืองสูงสุดทั้งในทางบริหารและนิติบัญญัติได้ถูกหลอมรวมเข้าสู่
 พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรแค่เพียงองค์กรเดียว และพรรคการเมืองหรือ
 กลุ่มการเมืองที่มีเสียงข้างมากนี้เองที่จะส่งผู้นำของคนที่มีที่นั่งอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรแล้วเข้าไป
 ยึดกุมอำนาจในฝ่ายบริหารในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทั้งหลาย¹

ดังนั้นระบบการควบคุมตรวจสอบระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสภานิติบัญญัติที่เคยมี
 อยู่ตามแนวทางของระบบรัฐสภาแบบสองสิทธิหรือระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่จึงทันสมัยและไม่
 สอดคล้องกับปรากฏการณ์ในทางสังคมวิทยาการเมืองของโลกในศตวรรษที่ 20 ที่เป็นอย่างนี้ เพราะ
 การตรวจสอบควบคุม หรือ ถ่วงดุล ซึ่งกันและกันย่อม ไม่อาจเกิดขึ้นได้ ภายในระหว่าง
 องค์กรบริหารและองค์กรนิติบัญญัติซึ่งล้วนมีที่มาจากพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองเสียงข้าง
 มากกลุ่มเดียวกัน

การ ไม่ปรับเปลี่ยนบทบาทนิติบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้ทันสมัยและสอดคล้องกับปรากฏการณ์
 ในทางสังคมวิทยาการเมืองเช่นนี้ นอกจากจะเห็นได้ชัดว่าได้ส่งผลทำให้ระบบการควบคุมตรวจสอบ

¹ รายละเอียดโปรดดู สุรพล นิธิไกรพนธ์ "ระบบควบคุมตรวจสอบรัฐบาลทางการเมืองที่เหมาะสม" รายงาน
 วิจัยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) โดยความสนับสนุนของ สกว. 2538, บทนำ หน้า 13-
 18

สอบพบพระเมืองเวียงราชภาพความมุ่งหมายในตัวเองและไม่สามเกราบบรรลุผลได้จริงแล้ว” ซึ่งส่งผล
คือปัญหาเกี่ยวกับสภาพและความต่อเนื่องในการดำรงตำแหน่งและการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร
อีกด้วย ทั้งนี้โดยจะได้แยกพิจารณาปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อเมือง เช่น สภาพของประตูประตัก
ของรัฐบาลที่มาจากเหตุการณ์ความไม่สงบในทางการเมืองและการสูญเสียไม่ทางการเมืองได้เปลี่ยน
บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงปัจจุบันและสถานการณ์
เป็นสาเหตุให้เกิด “พฤติกรรมในทางการเมืองที่ไม่พึงประสงค์” ขึ้นในระบบการเมืองไทยยุคนี้ได้
เป็นประเด็นสำคัญ ๆ 4 ประเด็นดังนี้คือ

1. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในอดีตที่ผ่านมาไม่ได้รับรองการเป็นผู้นำ
รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีไว้ในกระบวนการแต่งตั้งตำแหน่งนายกรัฐมนตรี
2. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่ได้แยกแยะและให้ความสำคัญกับการลงมติไม่ไว้วางใจ
นายกรัฐมนตรีให้มีความแตกต่างไปจากการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี
อื่นๆ
3. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติรับรองให้รัฐบาลมีเครื่องมือที่สำคัญที่
สุดในการบริหารราชการแผ่นดิน คือการตรากฎหมายต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติตาม
นโยบายของรัฐบาลอย่างพอเพียง
4. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่ได้ปรับเปลี่ยนเทคนิคการจัดความสัมพันธ์ระหว่าง
คณะรัฐมนตรีกับสภาผู้แทนราษฎรให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสังคม
การเมืองในอันที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน

ทั้งนี้ โดยจะได้แยกอธิบายสภาพของปัญหาแต่ละประเด็นดังกล่าวตลอดทั้ง
ปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในอดีตที่แสดงออกถึงปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวโดยลำดับดัง
ต่อไปนี้

² ในประเทศไทยนับแต่เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 อันเป็นการเริ่มต้น
ยุคสมัยใหม่ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีผู้แทนของสังคมไทยเป็นต้นมา ไม่เคยมีครั้งใดเลยที่
สภาผู้แทนราษฎรมิได้ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีไม่ว่านายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นจะถูก
กล่าวหาว่าได้กระทำความผิดทางการเมืองหรือไม่พฤติกรรมที่ไม่สุจริตร้ายแรงเท่าไรก็ตาม และสำหรับกรรณ
สุภาทั้ง 7 ครั้งที่เกิดขึ้นในระหว่างปี 2517 - 2540 นั้น ก็ไม่เคยปรากฏว่าเป็นการยุบสภาที่เกิดจากความขัดแย้ง
ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร หากถ้ามองถ้ามุมนี้เป็นผลมาจากความแตกแยกภายในระหว่างพรรคการเมือง
ร่วมรัฐบาลทั้งสิ้น

1. การไม่มีบทบัญญัติรับรองภาวะการเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรีในการเข้าสู่ตำแหน่ง

บทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม 2535 และ พ.ศ. 2538) และบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 อาจจะแตกต่างกันอยู่บ้างในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญฉบับหลังกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ในฉบับ พ.ศ. 2521 ไม่กำหนดคุณสมบัติในเรื่องนี้ไว้ แต่ในแง่กระบวนการในการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับต่างก็ไม่มีบทบัญญัติใด ๆ กล่าวถึงในเรื่องนี้ไว้เลย ซึ่งก็ย่อมหมายความว่า รัฐธรรมนูญประสงค์จะให้กระบวนการในการเข้าสู่ตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี เป็นไปตามดุลพินิจของผู้ที่จะต้องรับผิดชอบในการรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี อันได้แก่ประธานสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง³

การเสนอชื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อทราบบังคับมตุตให้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ที่ผ่านมากในอดีตจึงปรากฏว่าเป็นกรณีที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ "รับฟังความคิดเห็น" ของบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยดำเนินการหารือกับบรรดาหัวหน้าพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่มีที่นั่งอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร (ซึ่งล้วนแล้วแต่มีมติของถ้อยคำที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคซึ่งได้ลงลายมือชื่อไว้ล่วงหน้าเพื่อสนับสนุนบุคคลที่หัวหน้าพรรคการเมืองของตน วินิจฉัยว่ามีความเหมาะสมที่สุด) ทั้งสิ้น ปรากฏการณ์ในลักษณะเช่นนี้จึงทำให้การเลือกสรรนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยในห้วงเวลาเกือบสองทศวรรษที่ผ่านมากลายเป็นการคัดกรองทางการเมืองภายในกลุ่มหัวหน้าพรรคการเมือง จำนวนไม่กี่สิบพรรคมาโดยตลอดโดยไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใด ได้มีบทบาทเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เพราะกระบวนการดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร หากแต่เป็นการหารือต่อรองและทำความตกลงกันในยามวิกาลภายหลังการประกาศผลการนับคะแนนเสียงในการเลือกตั้งทั่วไป ณ สถานที่ที่ไม่เป็นที่เปิดเผยเสมอ

สถานการณ์เช่นนี้ส่งผลให้นายกรัฐมนตรีที่มาจากระบวนการดังกล่าวเป็นนายกรัฐมนตรีที่มีใจผู้นำทางการเมืองที่เป็นที่ยอมรับของผู้แทนราษฎรอย่างแท้จริง และในบางครั้งผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก็มีได้มาจากพรรคการเมืองใด ๆ เลย

³ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 146 กำหนดให้ประธานรัฐสภาซึ่งในขณะนั้น ได้แก่ ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ทำหน้าที่นี้

และทั้งมิได้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาก่อนหน้านั้นด้วยซ้ำ ปรากฏการณ์เช่นนี้ย่อมจะก่อให้เกิดอุปสรรคในด้านการได้รับเสียงสนับสนุนจากสภาผู้แทนราษฎรในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป และหลายครั้งก็เป็นการเปิดช่องให้อำนาจอภิสิทธิ์ชนครอบงำระบบการเมือง ข้างกรมพระนครบาลและกดดันการตัดสินใจของพรรคการเมืองต่าง ๆ ได้โดยง่าย ดังที่ได้เกิดขึ้นมาแล้วเมื่อมีการเสนอชื่อบุคคลภายนอกที่มีได้มาหาพรรคการเมืองใด ๆ ภายหลัง หากแต่ได้รับความสนับสนุนจากกองทัพให้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2535 (กรณีพลเอก สุจินดา คราประยูร) และในปี พ.ศ. 2526, 2529 และ 2531 (กรณีพลเอก เปรม ติณสูลานนท์)

ผู้นำทางการเมืองที่ไม่ได้มาจากระบบการที่เป็นที่ยอมรับตามระบบการปกครองแบบรัฐสภาหากแต่มีที่มาจากการก่อร่าง การกดขี่ทางการเมืองและภายใต้อิทธิพลบังคับ ดังที่เคยเกิดขึ้นมาในอดีตนั้น ล้วนแล้วแต่มีปัญหาในเรื่องการได้รับความสนับสนุนจากเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น ในอดีตที่ผ่านมาผู้นำทางการเมืองที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเหล่านี้มักจะรักษาสถานะและการนำในทางการเมืองการบริหารราชการแผ่นดินไว้ได้ในระหว่างระยะเวลาหนึ่ง โดยอาศัยอำนาจต่อรองทางกองทัพและพลังนอกระบบต่าง ๆ แต่เมื่อระดับความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนสูงขึ้นและระบบการเมืองมีลักษณะเปิดมากขึ้น ประกอบกับสถานการณ์ที่บทบาทในทางการเมืองของกองทัพถูกจำกัดมากขึ้นโดยผลของวิกฤตการณ์ทางการเมืองหลายครั้งในระยะเวลาสั้น ๆ ที่เพิ่งผ่านมา การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยปราศจากการยอมรับในฐานะผู้นำอย่างแท้จริงจากเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ก็ดูจะเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้อีกต่อไปแล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีเอาไว้โดยชัดเจนในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้โดยบทบัญญัติดังกล่าวจำเป็นจะต้องรับรองการที่นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากความสนับสนุนของเสียงข้างมากในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะต้องมีการเรียกประชุมอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้เพื่อให้แน่ใจได้ว่ากระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวนี้จะสามารถทำให้ได้นายกรัฐมนตรีที่ได้รับการยอมรับจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะผู้นำทางการเมืองแท้จริง ในอันที่จะสามารถคลี่คลายนโยบายและการบริหารราชการแผ่นดินให้ไปสู่จุดมุ่งหมายที่ประสงค์ได้

2. การไม่แยกแยะและให้ความสำคัญกับการลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีให้แตกต่างกันไปจาก การลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี

ปัญหาการไม่กำหนดความแตกต่างในแง่จำนวนของสมาชิกที่สามารถเสนอผู้ตั้งข้อบกพร่องปราชญ์ทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือจากการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีอื่น ๆ และการไม่กำหนดจำนวนคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจให้แตกต่างกันระหว่างการลงมติสำหรับนายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีอื่น ๆ ตลอดจนการไม่กำหนดกระบวนการในการเปิดอภิปรายทั่วไปให้แตกต่างกันระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งทั้งสองประเภทนี้ ดังที่ปรากฏอยู่ตามรัฐธรรมนูญไทยในอดีตทุกฉบับ ได้ก่อให้เกิดสภาพข้อเท็จจริงประการหนึ่งคือ นายกรัฐมนตรีมีฐานะเท่าเทียมกันกับรัฐมนตรีอื่น ๆ ในสถานการณ์ของการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ และไม่ได้รับการยอมรับในฐานะ “ผู้นำ” ของรัฐบาลเมื่อมีผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาลอยู่ก็ตาม

สภาพเช่นนี้ประกอบเข้ากับข้อเท็จจริงที่รัฐบาลทุกรัฐบาลที่ผ่านมานั้นล้วนแล้วแต่เป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค จึงมีผลทำให้พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลสามารถใช้ประโยชน์จาก “ความไม่แตกต่าง” นี้เพื่อการคัดค้านหรือรณรงค์ประโยชน์ในทางการเมืองกับนายกรัฐมนตรี (ซึ่งแท้จริงแล้วก็เป็นเพียงหัวหน้าพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลพรรคหนึ่ง) ได้ การคัดค้านหรือคัดค้านทางการเมืองเหล่านี้จะปรากฏชัดเจนในขณะเมื่อมีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งคณะ ซึ่งจะมีผลทุกคามต่อเสถียรภาพของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีทั้งคณะโดยตรง

การไม่แยกแยะและให้ความสำคัญต่อความแตกต่างระหว่างนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็น “ผู้นำ” ของรัฐบาลกับรัฐมนตรีอื่น ๆ เช่นนี้ทำให้ภาวะการเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรีไม่มีความสำคัญในตัวเอง เพราะนายกรัฐมนตรีก็อาจถูกเปิดอภิปรายทั่วไปได้และอาจถูกลงมติไม่ไว้วางใจในการดำรงตำแหน่งได้เท่าๆ กับรัฐมนตรีคนอื่น ๆ และเมื่อประกอบกับข้อเท็จจริงที่การเปิดอภิปรายทั่วไปสามารถกระทำได้ง่าย และไม่ต้องการเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากนักแม้จะเป็นการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีก็ตาม⁴ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ จึงมีขึ้นแทบจะทุกสมัยประชุม

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 มาตรา 156 กำหนดให้ใช้เสียงเพียงหนึ่งในห้าของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

และสภาพเช่นนี้ทำให้นายกรัฐมนตรีต้องทำการ “ต่อรอง” ทางการเมืองกับพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลในทุกสมัยประชุมเพื่อให้ได้เสียงข้างมากเพียงพอในการบริหารกิจการของรัฐบาลไว้ให้ได้

การเปิดอภิปรายทั่วไปนายกรัฐมนตรียหรือคณะรัฐมนตรีตั้งคณะดังกล่าวออกมา จะทำให้กระบวนการการบริหารราชการแผ่นดินต้องหยุดชะงักลงในระยะเวลาหนึ่งแล้ว การต่อรองทางการเมืองระหว่างนายกรัฐมนตรีกัมพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลเพื่อใหได้คะแนนเสียงที่เพียงพอในการลงมติไว้วางใจเพื่อให้รัฐบาลสามารถอยู่รอดต่อไปได้ ก็ยังมีผลโดยตรงทำให้นายกรัฐมนตรีสูญเสียความเป็นผู้นำในทางการเมืองในระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลอยู่ถึงหลายไปอย่างสิ้นเชิงอีกด้วย เพราะนายกรัฐมนตรียที่อาจถูกลงมติไม่ไว้วางใจได้โดยง่าย ซึ่งถูกยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจทุก ๆ สมัยประชุมนั้นย่อมต้องคำนึงถึงเรื่องการสนับสนุนทางการเมืองจากพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลมากกว่าการตัดสินใจที่เด็ดขาดในการบริหารราชการแผ่นดินที่อาจส่งผลกระทบและก่อให้เกิดความไม่พอใจขึ้น ในหมู่พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลได้

โดยข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่น่าสนใจได้ในสังคมการเมืองไทยเมื่อปรากฏว่าไม่มีนายกรัฐมนตรียคนใดที่ได้มีโอกาสหรือใช้โอกาสตัดสินใจในทางการเมืองที่เด็ดขาด โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ทางการเมืองของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลเลย ทั้งนี้เพราะภาวะการเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรียที่มีอยู่น้อยอยู่แล้วจากกระบวนการในการเข้าดำรงตำแหน่งที่กล่าวนั้นแล้ว ยิ่งเหลืออยู่น้อยลงกว่าเดิมอีกเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีย ซึ่งไม่มีความแตกต่างทั้งในแง่จำนวนเสียงในการขึ้นญัตติและการนับคะแนนในการลงมติไปจากการอภิปรายรัฐมนตรีคนอื่น ๆ

เมื่อข้อเท็จจริงในทางการเมืองเป็นเช่นนี้ การเรียกร้องการตัดสินใจในทางการเมืองที่กล้าหาญ เฉียบขาดและ ไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของพวกเขาทั้งหลาย ก็ย่อมเป็นการเรียกร้องที่ไม่มีพื้นฐานความเป็นไปในทางสังคมวิทยาการเมืองสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยโดยแท้

3. การไม่ได้ให้เครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างพอเพียงแก่รัฐบาล

เครื่องมือที่สำคัญที่สุดของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ก็คือกฎหมายต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้เสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้มีการตราขึ้นใช้บังคับเพื่อวางกฎเกณฑ์การปฏิบัติต่าง ๆ ตามแนวทางที่กำหนดไว้ในนโยบายไว้

ในระบอบรัฐสภาไทย ข้อเท็จจริงที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปประการหนึ่งก็คืออายุของรัฐบาลซึ่งจากการเลือกตั้งและเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค โดยพลอดมิกะไนอื่นขบวนการและในรอบสองทศวรรษนี้ก็ไม่เคยมีรัฐบาลใดสามารถอยู่จนครบวาระการดำรงตำแหน่งมาก่อนเลย แต่ในขณะเดียวกันระยะเวลาที่ต้องใช้ในกระบวนการตรากฎหมายแต่ละฉบับก็ค่อนข้างยาวนาน และมีกระบวนการที่สลับซับซ้อน ทั้ง ๆ ที่กฎหมายหลายฉบับเป็นกฎหมายที่ไม่มีเนื้อหาหรือมีความสำคัญมากนักในเชิงนโยบาย เช่น พระราชบัญญัติเวนคืนหรือพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม เป็นต้น

อายุของรัฐบาลที่สั้นและระยะเวลาที่ยาวนานกับกระบวนการที่สลับซับซ้อน ในกระบวนการพิจารณาพระราชบัญญัติทำให้รัฐบาลไม่สามารถมีกฎหมายที่รองรับนโยบายของตนออกมามีผลใช้บังคับได้อย่างทันทั่วทั้งที่ รัฐบาลเกือบทุกรัฐบาลจึงทำได้แต่เพียงผลักดันกฎหมายที่รัฐบาลที่ผ่านมาสันอไว้มิหรือกฎหมายที่ไม่ส่งผลใด ๆ ในเชิงนโยบายเช่น กฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายราชการประจำซึ่งดำเนินการต่อเนื่องกันมาในทุกรัฐบาลให้ผ่านออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมายเท่านั้น

สมภาพเช่นนี้ทำให้คณะรัฐมนตรีทุกชุดมีฐานะเป็นเพียง "หัวหน้าของฝ่ายราชการประจำที่เผชิญมาจากการเลือกตั้ง" เท่านั้น และก็มีได้มีบทบาทในการกำหนดและผลักดันนโยบายเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง ปราบปรามการฉ้อโกงยังก่อให้เกิดความวุ่นวายในหมู่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารราชการด้วยว่า การมีหรือไม่มีรัฐบาลหรือการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจากกลุ่มการเมืองหนึ่งไปยังอีกกลุ่มการเมืองหนึ่ง จะมีได้ส่งผลกระทบใด ๆ ต่อกระบวนการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้เพราะแทบไม่มีรัฐบาลใด ๆ เลยที่ได้มีโอกาสและระยะเวลาที่เพียงพอในการผลักดันกฎหมายที่รองรับนโยบายของตนให้ออกมีผลใช้บังคับอย่างแท้จริงได้

นอกจากประเด็นในเรื่องการไม่มีโอกาสผลักดันกฎหมายที่เป็นนโยบายออกมาใช้บังคับได้อันเนื่องมาจากอายุที่สั้นมากของรัฐบาลผสม และกระบวนการนิติบัญญัติที่สลับซับซ้อนและใช้เวลายาวนานแล้ว ปัญหาอีกประการหนึ่งที่มีความสำคัญไม่น้อยที่เกี่ยวกับบทบาทและ

การกึ่งคณะรัฐมนตรีก็อีก ในบางครั้งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยการยุบสภาผู้แทนราษฎร แม้เมื่อรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปจะมาจากกลุ่มของพรรคการเมืองที่เคยร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลมาแต่เดิม และเข่นำเสนอหรือผลักดันร่างกฎหมายหลายฉบับไว้เดิมก็ตาม แต่เมื่อสภาผู้แทนราษฎรที่ได้เคยพิจารณาร่างกฎหมายนั้นได้สิ้นสุดวาระลงแล้ว ร่างกฎหมายทั้งหลายที่เคยผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรไปแล้วและอยู่ในระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภาก็จะต้องถือว่าได้ตกไปตามการสิ้นสุดของสภาผู้แทนราษฎรด้วย ทั้งนี้โดยจะต้องมีการกลับมาเริ่มต้นกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น ๆ ในวาระที่หนึ่งในสภาผู้แทนราษฎรใหม่อีกครั้งหนึ่ง ทั้ง ๆ ที่องค์ประกอบของคณะรัฐมนตรีและสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองอาจจะไม่มีความแตกต่างไปจากสภาผู้แทนราษฎรชุดที่เพิ่งถูกยุบไปมากนัก

การจะต้องกลับไปเริ่มต้นกระบวนการเสนอร่างกฎหมายใหม่อีกทุก ๆ ครั้งนี้ แต่เดิมเมื่ออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงโดยการยุบสภาซึ่งจะต้องใช้เวลานานและเมื่อถูกเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในสังคมการเมืองไทยดังที่กล่าวมานี้ นอกจากจะทำให้เกิดความสิ้นเปลืองในทุก ๆ ด้านแล้ว ยังเป็นปัญหาสำคัญที่ถูกยกขึ้นกล่าวอ้างเสมอในส่วนที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพ และต้นทุนที่ผลในการปฏิบัติการขององค์กรที่รับผิดชอบในกระบวนการนิติบัญญัติของไทยอีกด้วย

4. การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่ไม่เอื้อต่อการส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน

ปัญหาในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่อาจกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินอาจจำแนกได้เป็นสามกรณี คือ ปัญหาในเรื่องการให้บุคคลคนเดียวปฏิบัติหน้าที่ทั้งสองฐานะ ทั้งในฐานะที่ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีและทั้งในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน กับในกรณีที่สองคือ ปัญหาการที่ไม่มีระบบการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ ในฐานะฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพ ที่จะสามารถสร้างระบบความรับผิดชอบขึ้นในฝ่ายบริหาร และกรณีที่สามคือการที่ฝ่ายบริหารถูกคุกคามโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจทุกสมัยประชุมจนกระทั่งมีผลกระทบกระเทือนต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

สำหรับในกรณีแรกคือปัญหาในการที่ระบอบรัฐสภายินยอมให้ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถปฏิบัติหน้าที่ในคณะรัฐมนตรีได้ ซึ่งในระยะหลัง ๆ นี้ประเด็นการพิจารณาในแง่ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ก็นำไปสู่สมมติฐานที่เห็นว่าการกำหนดให้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน สามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ที่จะต้องถูกควบคุมได้ในเวลาเดียวกันนั้น จะเป็นระบบที่จะ ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยิ่งไปกว่านั้นการกำหนดให้บุคคลเพียงคนเดียวทำหน้าที่ทั้งเป็นผู้ควบคุมและเป็นผู้ถูกควบคุมไปพร้อม ๆ กัน ก็ย่อมทำให้เกิดความขัดแย้งกันของหน้าที่ (L'incompatibilite?) อันเป็นข้อห้ามที่เป็นการพื้นฐานทางกฎหมายมาใช้ในการปฏิบัติภารกิจสาธารณะประการหนึ่ง

ในกรณีดังกล่าว ข้อเท็จจริงย่อมเห็นได้ประจักษ์อยู่ในตัวว่าในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีผู้นั้นย่อมไม่อยู่ฐานะที่จะควบคุมตรวจสอบ ประเมินผล การปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีซึ่งตนเองร่วมอยู่ด้วยอย่างเที่ยงธรรมได้ นอกจากนั้นในแง่ประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน กรณีย่อมประจักษ์แจ้งอยู่ในตัวเช่นกันว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีย่อมไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ในทางนิติบัญญัติได้อย่างเต็มที่หรือโดยมีประสิทธิภาพ เพราะภารกิจในทางบริหารย่อมจะต้องเบียดบังเวลา สติปัญญาและกำลังความสามารถของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้น ไปเป็นส่วนมากแล้ว

สำหรับในกรณีที่เป็นปัญหาประการที่สองอันเป็นประเด็นในเรื่องประสิทธิภาพของการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ในระบบรัฐสภาโดยเห็นนั้น ก็กรณีของบทบาทนิติบัญญัติในเรื่องการตรวจสอบควบคุมการบริหารของรัฐมนตรีทั้งหลายโดยฝ่ายนิติบัญญัติโดยอาศัยกลไกการควบคุมต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูกำหนดไว้

กระบวนการควบคุมการบริหารที่เป็นไปไม่ได้โดยง่ายและไม่ก่อให้เกิดปัญหาทุกความต่อเสถียรภาพและความต่อเนื่องในการบริหารงานของรัฐบาลมากนักก็คือการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

เมื่อระบอบรัฐสภาวิวัฒนาการ ไปการตอบกระทู้ถามที่เคยเป็นเรื่องมีอสำคัญในการตรวจสอบควบคุมรายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่ามีค่าสำคัญที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีผู้ถูกตั้งกระทู้ถาม ก็ค่อย ๆ ลดระดับความสำคัญลงไปเรื่อย ๆ เพราะภาระในทางบริหารราชการที่หลากหลายทำให้รัฐมนตรี ไม่มีเวลาและโอกาสที่จะให้ความสำคัญกับกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กระทู้ถามจำนวนมากที่เป็นกรณีที่จะสามารถตอบเป็นลายลักษณ์อักษรในราชกิจจานุเบกษาได้ ก็ จะได้รับการเตรียมการและตอบชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษร โดยหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในที่ประชุมสภา โดยที่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบแทบจะไม่จำเป็นต้องรับรู้ในรายละเอียดความเป็นไปของ

เรื่องที่ตนเป็นผู้ลงนามตอบชี้แจง กระทั่งถามอีกจำนวนหนึ่งต้องใช้เวลายาวนานหลายเดือนเพื่อที่จะได้รับคำตอบเป็นการชี้แจงของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในที่ประชุมสภา ซึ่งส่วนใหญ่จะมีการประวิงเวลาจนกระทั่งนั้น ๆ เป็นเรื่องที่ทันสมัยและไม่ทันต่อสถานการณ์แล้ว เพราะข้อเท็จจริงในขณะที่ตั้งกระทุ้งถามก็ที่เป็นอยู่ในขณะเมื่อมีการตอบกระทุ้งแตกต่างกันเป็นอย่างมาก ดังนั้นจึงปรากฏอยู่เสมอ ๆ ว่ากระทุ้งถามในเรื่องการช่วยเหลือเกษตรกรที่ประสบความเดือดร้อนจากความแห้งแล้งและภาวะฝนทิ้งช่วง มักจะได้รับคำตอบในช่วงที่เกิดภาวะน้ำท่วมใหญ่ทั่วประเทศหรือกระทุ้งถามในเรื่องน้ำท่วมก็มักจะได้รับคำตอบในฤดูแล้งที่มีปัญหาขาดแคลนน้ำอยู่เสมอ ๆ

โดยเหตุ ดังกล่าว มาตรการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยกระบวนการตั้งกระทุ้งถาม จึงเป็นการดำเนินการควบคุมทางการเมืองที่สูญเลิขารัตตะไปแล้วอย่างสิ้นเชิงในระบอบรัฐสภาที่เป็นอยู่ภายใต้วิวัฒนาการปัจจุบัน

นอกจากนั้นโดยข้อเท็จจริงที่คณะรัฐมนตรีในปัจจุบันมักจะเป็นรัฐบาลผสมจากพรรคการเมืองหลายพรรคที่จำเป็นต้องมีการแบ่งปันความรับผิดชอบภายในแต่ละกระทรวงโดยมักจะไม่มีการก้าวท้าวกัน ภายในกระทรวงหนึ่ง ๆ ที่มีรัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการมาจากต่างพรรคการเมือง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งอยู่ในฐานะที่จะต้องรับผิดชอบนโยบายและการปฏิบัติราชการของกระทรวงนั้น ๆ ทั้งหมดตามบทบัญญัติของกฎหมาย ก็อาจจะหลีกเลี่ยงไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับงานของส่วนราชการที่ได้มอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนไปแล้วก็ได้ สภาพเช่นนี้ทำให้รัฐมนตรีแต่ละคนในกระทรวงหนึ่ง ๆ วางกรอบที่จำกัดความรับผิดชอบของตนออกเป็นส่วน ๆ ตามส่วนราชการที่ตนควบคุมโดยไม่มีผู้ใดรับผิดชอบในภาพรวมทั้งหมดของกระทรวงนั้น ๆ ทั้ง ๆ ที่งานทั้งหมดของกระทรวงจะต้องเป็นความรับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงโดยผลของกฎหมายอยู่ก็ตาม⁵ เมื่อกรณีเป็นดังนี้ การกำหนดแนวทางการบริหารงานของกระทรวงให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้งานของรัฐบาลดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ก็อาจจะไม่สามารถกระทำได้ เพราะรัฐมนตรีแต่ละคนจะจำกัดบทบาทและภารกิจของตนอยู่แต่เพียงงานในส่วนราชการที่ตน

⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 20 บรรคแรกบัญญัติว่า "ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา 11 กระทรวงหนึ่งที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและกำหนดนโยบายของกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวง และจะให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการก็ได้"

ดูแลรับผิดชอบโดยไม่ไปเกี่ยวข้องกับงานของส่วนราชการอื่น ๆ ในกระทรวง ทั้งที่ตนเองจะมีฐานะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งต้องเป็นผู้รับผิดชอบในภาพรวมด้วยก็ตาม สภาพการณ์เช่นนี้ย่อมทำให้ประสิทธิภาพในการดำเนินการตามนโยบายบริหารราชการของรัฐบาลทั้งคณะประสบปัญหาโดยมีพิกัดต้องสงสัย

สำหรับในกรณีศึกษา คือปัญหาการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารที่เกิดขึ้นในแทบทุกสมัยประชุมของสภาผู้แทนราษฎร โดยในบางสมัยประชุมของสภาผู้แทนราษฎรบางชุดก็มีการยื่นญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าวมาทกว่าหนึ่งครั้ง สภาพเช่นนี้เป็นเหตุการณ์ที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะของสังคมการเมืองไทยโดยแท้ เพราะการเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคที่ไม่มีนายกรัฐมนตรีที่มีฐานะเป็นผู้นำอย่างแท้จริง ประกอบกับข้อเท็จจริงที่พรรคการเมืองไทยไม่มีความแตกต่างอย่างชัดเจนในเชิงอุดมการณ์ และต่างก็มุ่งหวังในการที่จะได้มีส่วนเข้าไปอยู่ร่วมในรัฐบาลผสมที่จัดขึ้นเสมอ ดังนั้นความพยายามที่จะสร้างความขัดแย้งขึ้นในระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล โดยอาศัยการเลือกยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเฉพาะที่มาจากบางพรรคการเมืองจึงเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และกระบวนการนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาความชะงักงันในการบริหารราชการแผ่นดินในระหว่างเวลาที่มีการเปิดอภิปรายทั่วไปอยู่ตลอดเวลา และยิ่งหากการอภิปรายทั่วไปนั้นเป็นไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งคณะ การชะงักงันของกลไกทางการเมืองและการบริหารของประเทศไทยย่อมจะเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ตลอดระยะเวลาหนึ่งสัปดาห์ก่อนการเปิดอภิปราย และภาวะชะงักงันในทางการเมืองและการบริหารนี้จะดำรงอยู่ไปตลอดจนกระทั่งการลงคะแนนเสียงสิ้นสุดลง ดังนั้นการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจที่มีเกิดขึ้นบ่อยครั้งมากเกินกว่าที่จำเป็นจึงเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่สะท้อนถึงการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่ไม่เหมาะสมในสังคมการเมืองไทย

สภาพปัญหาทั้งสี่ประการที่กล่าวถึงมาทั้งหมดนี้ เป็นปัญหาภายในสังคมการเมืองไทยที่เกิดขึ้นกับการดำรงตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาที่ปรากฏอยู่ในระยะเวลากว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา และเป็นประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพ เสถียรภาพของฝ่ายบริหารของประเทศไทยมาโดยตลอด แต่ปัญหาในลักษณะเช่นนี้ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะแต่ในสังคมไทยเท่านั้น หากแต่ในประเทศประชาธิปไตยตะวันตกที่ใช้ระบบรัฐสภาเช่นเดียวกับประเทศไทยก็เคยประสบกับปัญหาในลักษณะนี้มาเหมือนกัน ดังนั้นการศึกษานโยบายการจัดการกับปัญหาลำนี้โดยการเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติของรัฐ

รัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ ที่อยู่ในระบอบรัฐสภา อันเป็นมรดกมาจากประสบการณ์ของประเทศประชาธิปไตยตะวันตก จึงเป็นแนวทางที่น่าสนใจในการพิจารณาทางจัดการกับปัญหาที่คล้ายคลึงกันเกิดขึ้นในสังคมไทยด้วยเช่นกัน

ส่วนที่สอง แนวทางการแก้ไขปัญหาคือในเรื่องนี้ที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญต่างประเทศ

การกำหนดหัวข้อของส่วนที่สองให้จำกัดอยู่ในเรื่องแนวทางการแก้ไขปัญหาคือเรื่องนี้ที่ ปรากฏในรัฐธรรมนูญต่างประเทศย่อมหมายความว่าการศึกษาค้นคว้าจากประสบการณ์และบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ซึ่งก็ย่อมจะมีข้อจำกัด อยู่ในกรอบสองประการ กรอบข้อจำกัดประการแรกเป็นไปภายใต้หลักเหตุผลของเรื่องที่ว่าแนวทางการแก้ไขปัญหาคือรัฐธรรมนูญต่างประเทศที่กล่าวถึงนี้จะต้องเป็นประเทศที่อยู่ภายใต้ระบบการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) เท่านั้น และในกรอบข้อจำกัดที่สอง ประเทศประชาธิปไตยที่ใช้ระบบการปกครองแบบรัฐสภาที่จะเป็นตัวอย่างในการปรับเปลี่ยนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกล่าวรับนำมาใช้ในการยกวางรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมืองไทยนี้จะต้องเป็นประเทศที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร (Written Constitution) เท่านั้น

เพื่อให้สอดคล้องกับประเด็นปัญหาของสังคมการเมืองไทยที่ได้นำเสนอไว้ การพิจารณาแนวทางจากรัฐธรรมนูญต่างประเทศในส่วนที่สองนี้จึงจะไล่ลำดับหัวข้อไปตามสภาพปัญหาของสังคมการเมืองไทยตามที่ลำดับไว้ในส่วนแรก

1. แนวทางการสร้างภาวะผู้นำให้แก่นายกรัฐมนตรีในการเข้าสู่ตำแหน่ง

ความพยายามสร้างภาวะผู้นำให้แก่นายกรัฐมนตรีตั้งแต่กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งโดยกำหนดให้กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นไปโดยมติในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่จะต้องมีการประชุมอย่างเป็นทางการและจะต้องได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากสภาผู้แทนราษฎรนั้นปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของประเทศกรีซ ในรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและในรัฐธรรมนูญของประเทศสเปน

ในรัฐธรรมนูญกรีซฉบับปัจจุบันคือรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 9 มิถุนายน 1975 ได้บัญญัติถึงกระบวนการในการสรรหาและแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีไว้ในมาตรา 37 ว่า นายกรัฐมนตรีจะแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดสังกัดอยู่ในพรรคนั้น ในกรณีที่ไม่มีพรรคการเมืองใดมีเสียงข้างมากในสภาผู้

แทนราษฎรประธานาธิบดีจะมอบหมายอำนาจในการจัดตั้งรัฐบาลให้แก่หัวหน้าพรรคการเมืองที่
โกลิองมากที่สุดเพื่อให้จัดตั้งรัฐบาลที่จะสามารถได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรนั้น

หากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงมากที่สุดไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้
ประธานาธิบดีอาจมอบหมายให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงลำดับสองและลำดับสามเป็นผู้จัด
ตั้งรัฐบาลต่อไปตามลำดับ โดยหัวหน้าพรรคการเมืองแต่ละพรรคมีเวลาในการดำเนินการเพียง
สามวัน หากเมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ยังไม่มีหัวหน้าพรรคการเมืองใดจัดตั้งรัฐบาลได้
ประธานาธิบดีอาจเรียกประชุมหัวหน้าพรรคการเมืองทุกพรรคเพื่อหาความตกลงร่วมกันในการ
จัดตั้งรัฐบาล หากว่าการประชุมดังกล่าวไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลที่จะได้รับความไว้วางใจจากสภา
ผู้แทนราษฎรได้ ประธานาธิบดีอาจมอบหมายให้ประธานสภาแห่งรัฐ หรือประธานสภาฎีกาหรือ
ประธานศาลบัญชี ทำการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีที่จะเป็นที่ยอมรับได้มากที่สุดขึ้นเพื่อทำหน้าที่
เตรียมการเลือกตั้ง แล้วยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่

ในรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีฉบับปัจจุบันที่รัฐธรรมนูญฉบับลง
วันที่ 23 พฤษภาคม 1949 ได้บัญญัติในเรื่องกระบวนการเลือกตั้งและแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีไว้
ในมาตรา 63 ดังต่อไปนี้

“นายกรัฐมนตรีจะได้รับความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งโดยมติของสภาผู้แทน
ราษฎรตามข้อเสนอของประธานาธิบดีของสหพันธ์

ผู้ที่ได้รับความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งจะต้องได้รับคะแนนเสียงสนับสนุน
มากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและจะได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีของ
สหพันธ์

ในกรณีที่ผู้ที่ประธานาธิบดีเสนอชื่อ ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบโดยคะแนนเสียงมาก
กว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอชื่อบุคคลอื่นขึ้นดำรง
ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ ภายในกำหนดสิบสี่วันนับแต่วันที่ลงมติคราวแรก

หากไม่มีมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรในการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีภายในระยะเวลาดังกล่าวให้ดำเนิน
การลงมติใหม่อีกครั้งหนึ่ง ในครั้งนั้นให้ถือว่าบุคคลที่ได้รับเสียงสนับสนุนมากที่สุดจากสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในกรณีที่บุคคลที่ได้รับการเสนอ
ชื่อได้รับคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานาธิบดีของ

สหพันธ์แต่งตั้งผู้นั้นเป็นนายกรัฐมนตรีภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มติของสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่บุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อไม่ได้รับคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประธานาธิบดีของสหพันธ์อาจแต่งตั้งผู้นั้นให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันที่มติของสภาผู้แทนราษฎร หรืออาจยุบสภาผู้แทนราษฎรก็ได้”

ในรัฐธรรมนูญของประเทศสเปน ฉบับปัจจุบันคือฉบับลงวันที่ 27 ธันวาคม 1978 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการสรรหาและแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีไว้ในมาตรา 99 ดังต่อไปนี้

“ในกรณีที่มีการเริ่มต้นวาระการดำรงตำแหน่งของสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป หรือในกรณีอื่นที่จะต้องมีการเลือกนายกรัฐมนตรีตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด หลังจากที่พระมหากษัตริย์ได้ปรึกษากับตัวแทนของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรแล้ว พระมหากษัตริย์จะเสนอชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎรโดยผ่านประธานสภาผู้แทนราษฎร

ผู้ได้รับการเสนอชื่อจะต้องแถลงนโยบายการบริหารงานของรัฐบาลที่ตนจะจัดตั้งขึ้นเพื่อขอรับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมติไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นนายกรัฐมนตรี ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวไม่ได้รับคะแนนเสียงไว้วางใจมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ให้เสนอนโยบายการบริหารงานดังกล่าวเพื่อขอรับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่งเมื่อระยะเวลาสี่สิบแปดชั่วโมงจากการลงมติในคราวแรกได้ล่วงพ้นไปแล้ว ในการลงมติครั้งที่สองนี้ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรมติไว้วางใจ หากว่าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจโดยคะแนนเสียงมากกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลงมติในคราวนั้น

หากสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความไว้วางใจในการลงมติครั้งที่สอง พระมหากษัตริย์จะเสนอชื่อบุคคลอื่นซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในสองวรรคก่อน

ภายในระยะเวลาสองเดือนนับแต่การลงมติครั้งแรกในสภาผู้แทนราษฎรตามข้อเสนอของพระมหากษัตริย์ หากสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ให้ความไว้วางใจในการจัดตั้งรัฐบาลแก่ผู้ได้รับการเสนอชื่อรายใดเลยให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูงเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ โดยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ”

2. การกำหนดให้การถอดถอนนายกรัฐมนตรีกระทำได้ยากยิ่งกว่าการถอดถอนรัฐมนตรีอื่น

กระบวนการในการสร้างภาวะผู้นำให้แก่สมาชิกวุฒิสภาโดยพรรคการเมืองและการลงคะแนนเสียงในวุฒิสภาเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจะต้องใช้คะแนนเสียงที่มากกว่าการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีคนอื่น ๆ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาไม่อาจถูกถอดถอนได้โดยง่ายและไม่ต้องพะวักพะวนเกี่ยวกับการอภิปรายทั่วไปที่มุ่งผลทางการเมืองยิ่งไปกว่าการมุ่งตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี กับให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถ “ลอบคิว” ไปจากการเมืองในความหมายของการแข่งขันชิงเข้าสู่ตำแหน่ง กับทั้งสามารถควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานที่ของรัฐมนตรีว่ารัฐบาลที่มาจากการเมืองอื่นในฐานะที่เป็นผู้นำที่แท้จริงของรัฐบาลได้นั้น ปราบกวดอย่างอยู่ในรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐโปรตุเกสฉบับลงวันที่ 2 เมษายน 1976 มาตรา 198 รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐกรีซ ฉบับลงวันที่ 9 มิถุนายน 1975 มาตรา 84 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ฉบับลงวันที่ 27 ธันวาคม 1978 มาตรา 113 และรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับลงวันที่ 4 ตุลาคม 1958 มาตรา 49 โดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเหล่านี้ล้วนแต่กำหนดให้การลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งคณะ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการสถานะภาพของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทุกคนจะต้องกระทำโดยเสียงข้างมากเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร (เสียงข้างมากเด็ดขาด) ทั้งสิ้น

นอกจากกำหนดจำนวนคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจให้ต้องเป็นคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดแล้ว รัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและรัฐธรรมนูญของประเทศเบลเยียมฉบับปัจจุบันยังได้กำหนดมาตรการพิเศษที่จะส่งเสริมสถานะภาพการเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรีไว้อีกด้วยว่า ในการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้น ญัตติไม่ไว้วางใจดังกล่าว จะต้องเป็นญัตติไม่ไว้วางใจที่สร้างสรรค์ ก็จะต้องเสนอชื่อสมาชิกวุฒิสภาใหม่มาพร้อมด้วย ทั้งนี้เพื่อยับยั้งชั่งใจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อาจจะมีเจตน์จำนงร่วมกันในการโค่นล้มนายกรัฐมนตรีโดยมติไม่ไว้วางใจ แต่ไม่อาจตกลงร่วมกันในการเลือกสรรหัวหน้าพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบต่อไปได้ ให้จำต้องให้โอกาสสมาชิกวุฒิสภาเดิมบริหารราชการแผ่นดินสืบต่อไปก่อนเพื่อมิให้เกิดปัญหาในเรื่องเสถียรภาพและความต่อเนื่องของฝ่ายบริหารหรือภาวะว่างรัฐบาลขึ้น

ทั้งนี้ โดยในรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันฉบับปัจจุบัน

(ค.ศ.1949) ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ในมาตรา 67 และมาตรา 68 ดังต่อไปนี้

“มาตรา 67 มติไม่ไว้วางใจที่สร้างสรรค์

1. สมาชิกแทนราษฎรจะมีมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ก็ต่อเมื่อได้มีการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนใหม่โดยเสียงข้างมากของสมาชิกที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร โดยเสนอให้ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์ถอดถอนนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในคราวเดียวกันนั้น ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมติดังกล่าว และแต่งตั้งผู้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

2. ระยะเวลาสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่การยื่นญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจะต้องล่วงพ้นไปก่อน จึงจะมีการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนใหม่

มาตรา 68 การขอมติไม่ไว้วางใจและการยุบสภาผู้แทนราษฎร

1. ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีขอรับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร และไม่ได้รับมติไว้วางใจโดยคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์โดยข้อเสนอของนายกรัฐมนตรีอาจยุบสภาผู้แทนราษฎรภายในสี่สิบแปดวัน อำนาจในการยุบสภาดังกล่าวจะสิ้นสุดลงในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรโดยคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกที่มีอยู่ได้เลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว

2. ระยะเวลาสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่การยื่นขอรับความไว้วางใจจะต้องล่วงพ้นไปก่อนจึงจะมีการลงมติความไว้วางใจ”

ในรัฐธรรมนูญของประเทศเบลเยียมฉบับปัจจุบันซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 1994 ได้บัญญัติในเรื่องนี้ไว้ในมาตรา 46 วรรคแรกและวรรคสอง ดังต่อไปนี้

“พระมหากษัตริย์ไม่อาจทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ เว้นแต่ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรโดยเสียงข้างมากเด็ดขาดของสมาชิกที่มีอยู่ได้กระทำกา

1. ลงมติไม่ให้ความไว้วางใจแก่รัฐบาลซึ่งขอรับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร โดยมีได้เสนอชื่อบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ให้แก่พระมหากษัตริย์ภายในระยะเวลาสามวันนับแต่วันที่มติดีไม่ให้ความไว้วางใจแก่รัฐบาล

2. ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลในญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล โดยมีได้เสนอชื่อบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีใหม่ให้แก่พระมหากษัตริย์ในโอกาสเดียวกันกับมติไม่ไว้วางใจนั้น

การลงมติในกรณีที่รัฐบาลขอรับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรและการลงมติในญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจจะกระทำต่อเมื่อระยะเวลาสี่สิบแปดชั่วโมงล่วงพ้นไปแล้วนับแต่มีการยื่นญัตติต่อสภาผู้แทนราษฎร

3. การให้เครื่องมือในการตรากฎหมายแก่คณะรัฐมนตรี

เมื่อรัฐบาลมาจากความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาลได้แถลงแนวนโยบายที่จะบริหารประเทศต่อสภาแล้ว ก็ชอบที่รัฐบาลจะมีเครื่องมือสำคัญในการปฏิบัติตามนโยบายคือการตรากฎหมายขึ้นรองรับการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายนั้น และในกรณีที่กระบวนการนิติบัญญัติโดยปกติอาจจะล่าช้าและไม่ทันเหตุการณ์ รัฐธรรมนูญของประเทศประชาธิปไตยตะวันตกหลายประเทศก็ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีสามารถมีเครื่องมือพิเศษในการดำเนินการเพื่อให้มีกฎหมายขึ้นใช้บังคับได้โดยอาศัยกระบวนการประกาศภาวะความจำเป็นทางนิติบัญญัติเพื่อเร่งรัดหรือยกวันขึ้นตอนปกติในกระบวนการนิติบัญญัติ ดังที่กำหนดอยู่ในรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศสและรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

นอกจากนั้น ในรัฐธรรมนูญของเยอรมันยังมีบทบัญญัติรับรองอำนาจในทางนิติบัญญัติของคณะรัฐมนตรีเป็นพิเศษในกรณีที่กฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร หากว่ามีการประกาศภาวะความจำเป็นในทางนิติบัญญัติเพื่อให้มีกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ แล้ว โดยได้กำหนดให้ที่ประชุมรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาว่าร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎร ไม่ให้ความเห็นชอบมาแล้วได้อีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อให้คณะรัฐมนตรีสามารถมีกฎหมายอันเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดในการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายได้นั้นเอง

รัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ.1945 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้ในมาตรา 81 ดังต่อไปนี้

“ 1. ในกรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา 68 หากไม่มีการขู่ว่าสภาผู้แทนราษฎรจะระงับการปฏิบัติแห่งสหพันธ์โดยการร้องขอของนายกรัฐมนตรีและโดยความเห็นชอบของสภาสูงสามารถประกาศภาวะความจำเป็นในทางนิติบัญญัติต่อว่าพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง ซึ่งรัฐบาลได้แถลงว่ามีความเร่งด่วนแต่ไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรได้ อำนาจ

ดังกล่าวนี้อาจใช้ได้กับร่างกฎหมายซึ่งนายกรัฐมนตรีได้เสนอและร้องขอความไว้วางใจตาม มาตรา 68 แต่ไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรด้วย

2. ในกรณีที่มีการประกาศภาวะความจำเป็นทางนิติบัญญัติแล้ว สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับร่างกฎหมายดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง หรือมีการแปรญัตติในร่างกฎหมายดังกล่าว จนกระทั่งรัฐบาลประกาศว่าไม่อาจยอมรับการแปรญัตติในลักษณะเช่นนั้นได้ ให้ถือว่าร่างกฎหมายนั้นผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วเมื่อสภาสูงได้ลงมติเห็นชอบด้วยในร่างกฎหมายดังกล่าว การลงมติของสภาสูงตามเงื่อนไขข้างต้นอาจกระทำได้เช่นกัน เมื่อร่างกฎหมายดังกล่าว ยังไม่ได้ผ่านการพิจารณาลงมติในสภาผู้แทนราษฎรภายในสี่สิบห้าวันหลังจากที่มีการเสนอร่างกฎหมายนั้นต่อสภาผู้แทนราษฎร

3. ในระหว่างวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี ร่างกฎหมายอื่นที่ไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรอาจนำมาเสนอและถือว่าได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในวรรคหนึ่งและวรรคสองภายในระยะเวลาหกเดือนนับแต่การประกาศ ภาวะความจำเป็นทางนิติบัญญัติครั้งแรก เมื่อระยะเวลาดังกล่าวสิ้นสุดลงนายกรัฐมนตรีที่ ประกาศภาวะความจำเป็นทางนิติบัญญัติจะไม่สามารถประกาศภาวะความจำเป็นดังกล่าวได้อีก

4. กฎหมายที่ตราขึ้นตามความในวรรคสองย่อมไม่อาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขยกเลิก หรืองดเว้นการใช้บังคับกับกฎหมายรัฐธรรมนูญได้ไม่ว่าบางส่วนหรือทั้งหมด"

สำหรับรัฐธรรมนูญสยามฉบับรัฐประหาร ค.ศ. 1958 ได้กำหนดบทบัญญัติที่จะเร่งรัดกระบวนการนิติบัญญัติโดยคณะรัฐมนตรีไว้ในมาตรา 44 วรรคสามและมาตรา 49 วรรคสาม มาตรา 44 วรรคสาม ได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ดังต่อไปนี้

"ในกรณีที่รัฐบาลร้องขอ สภาที่กำลังพิจารณาร่างกฎหมายอยู่จะต้องลงมติเพียง ครั้งเดียวในบทบัญญัติทั้งหมดหรือบางส่วนของร่างกฎหมายที่พิจารณาอยู่และจะลงมติได้เฉพาะ แต่ในบทบัญญัตินั้นกับคำขอแปรญัตติที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอหรือรับรองเท่านั้น"

สำหรับมาตรา 49 วรรคสามได้บัญญัติไว้ว่า

"ภายหลังจากที่ได้หารือในคณะรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีอาจแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอผูกพันความรับผิดชอบของรัฐบาลในการลงมติในบทบัญญัติเรื่องหนึ่งเรื่องใด ก็ได้ ในกรณีดังกล่าวให้ถือเสมือนว่าบทบัญญัติเช่นนั้นได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เว้นแต่ว่าจะได้มีการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลภายใน

ในยี่สิบสี่ชั่วโมงต่อมา และผู้ติดังกล่าวได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนในการลงมติจากสภาผู้แทนราษฎรตามเงื่อนไขที่กำหนดในวรรคก่อน"

4. การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

แนวทางการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเสียใหม่เพื่อสร้างประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญต่างประเทศ อาจจะแยกเสนอได้เป็นเรื่อง ๆ รวมตามกรณีดังที่ได้แยกแยะนำเสนอปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมการเมืองไทยไว้ โดยจะได้กล่าวถึงแนวทางการดำเนินการ ในรัฐธรรมนูญต่างประเทศสำหรับแต่ละส่วนดังต่อไปนี้

4.1 การแยกผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติ

การกำหนดมิให้สมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ดำรงตำแหน่งบริหารในขณะเดียวกันเป็นแนวทางการปฏิบัติของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมาจากความพยายามในการแก้ไขปัญหาคาความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาลที่เกิดขึ้นต่อเนื่องกันมาในสมัยสาธารณรัฐครั้งที่ 3 และสาธารณรัฐครั้งที่ 4 ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มากยิ่งกว่าที่จะมาจากแนวคิดอันเป็นพื้นฐานของระบบรัฐสภา ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งของข้อกำหนดข้อห้ามดังกล่าวมาจากความเชื่อที่ว่า การให้ผู้ที่ จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภานั้น จะทำให้บรรดารัฐมนตรีทั้งหลายผูกพันและร่วมกันรับผิดชอบในเสถียรภาพของรัฐบาลมากกว่าการที่จะยอมให้รัฐมนตรีแต่ละคนยังคงมีฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ และยังคง "มีที่นั่งเหล็กอยู่" เมื่อคณะรัฐมนตรีที่ตนร่วมอยู่ด้วยจะต้องประสบวิกฤติทางการเมืองจนต้องพ้นจากตำแหน่งไป

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ค.ศ. 1958 ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้บัญญัติหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในมาตรา 23 และมาตรา 25 ดังต่อไปนี้

"มาตรา 23 การปฏิบัติหน้าที่สมาชิกในคณะรัฐมนตรีก่อนขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ สมาชิกรัฐสภาทุกประเภท และขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนในสมัชชาวิชิหรือระดับชาติ การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะพนักงานในหน่วยงานของรัฐและการประกอบกิจกรรมของวิชิหรือระดับต่าง ๆ

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้องกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการเลือกสรรบุคคลผู้ที่จะดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาสืบแทนหรือการปฏิบัติหน้าที่ตัวแทนในสมัชชาวิชิหรือระดับชาติ หรือพนักงานในหน่วยงานของรัฐสืบแทนบุคคลดังกล่าว

การได้มาซึ่งบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาสืบแทนให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 25”

“มาตรา 25 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดวาระของแต่ละสภา ในสมาชิก คำตอบแทน เงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้ง ตลอดจนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะต้องห้าม และลักษณะของกิจกรรมที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดเงื่อนไขในการเลือกสรรบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนและสมาชิกวุฒิสภาสืบแทนในกรณีที่ตำแหน่งดังกล่าวว่างลงก่อนจะครบอายุการดำรงตำแหน่งตามวาระของสภานั้น”

4.2 การกำหนดให้มีการตั้งกระตุ้มตามด้วยวาระใบที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

แนวทางการกำหนดให้มีการตั้งกระตุ้มตามด้วยวาระใบที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีโอกาสได้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอย่างใกล้ชิดและเป็นมาตรการบังคับให้สมาชิกในคณะรัฐมนตรีจะต้องตระหนักในภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ตลอดจนกระตือรือร้นในการตรวจสอบติดตามผลการปฏิบัติราชการของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในความดูแลของตนมีปรากฏแบบอย่างอยู่ในรัฐธรรมนูญของประเทศแคนาดา ประเทศสเปน และในรัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศส

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ค.ส. ๕ ฉบับลงวันที่ 5 มิถุนายน 1953 บัญญัติเรื่องนีไว้ในมาตรา 53 ว่า

“สมาชิกแต่ละคนของสภานิติบัญญัติโดยความยินยอมของสภา สามารถขออภิปรายในประเด็นที่เกี่ยวกับกิจการสาธารณะได้ทุกประการและสามารถขอให้รัฐมนตรีชี้แจงหรือให้คำอธิบายในประเด็นที่อภิปรายนั้นก็ได้”

รัฐธรรมนูญสเปน ค.ศ. 1958 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการตั้งกระตุ้มตามด้วยวาระไว้ในมาตรา 48 วรรคสองว่า

“จะต้องกำหนดวาระการประชุมสภาไว้อย่างน้อยสัปดาห์ละครั้ง สำหรับการตั้งกระตุ้มของสมาชิกของรัฐสภา และการตอบกระตุ้มของรัฐบาล”

รัฐธรรมนูญสเปน ค.ศ. 1976 ได้บัญญัติในเรื่องเดียวกันนี้ไว้ในมาตรา 111 วรรคแรกว่า

“รัฐบาลหรือรัฐมนตรีแต่ละคนอาจถูกเรียกให้ไปปรากฏตัวและตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภาแต่ละสภาได้ ข้อบังคับการประชุมสภาจะต้องกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำต่อสัปดาห์สำหรับระเบียบวาระในเรื่องนี้ไว้”

4.3 การห้ามเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในบางสมัยประชุม

โดยที่พรรคการเมืองในสังคมประชาธิปไตยตะวันตกมีความแตกต่างในเชิงอุดมการณ์อย่างค่อนข้างชัดเจน และการเข้าร่วมรัฐบาลของพรรคการเมืองที่มีแนวทางแตกต่างกันอย่างชัดเจนก็เป็นเรื่องที่ไม่อาจเกิดขึ้นได้โดยง่าย ดังนั้นความพยายามในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเพื่อหวังผลในทางการเมืองในการก่อให้เกิดความแตกแยกภายในพรรคร่วมรัฐบาลเพื่อให้พรรคการเมืองที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาลได้มีโอกาสร่วมรัฐบาล ดังที่เคยปรากฏอยู่ในสังคมไทย จึงมักไม่ปรากฏในสังคมตะวันตก การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจจึงเป็นกรณีที่มีความสำคัญและมักจะมาจากความคิดพลาทในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลหรือรัฐมนตรีโดยแท้ ดังนั้นการดำเนินการดังกล่าวจึงไม่มีนัยบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดห้ามมิให้ดำเนินการ ในระหว่างสมัยประชุมใดสมัยประชุมหนึ่งเอาไว้

ดังนั้นการศึกษาค้นคว้าอย่างการดำเนินการในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาที่เป็นปัญหาของสังคมไทยโดยเฉพาะเช่นนี้ จึงอาจจะต้องเทียบเคียงกับกรณีที่มีบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านี้ในเรื่องของสมัยประชุมวิสามัญ ซึ่งโดยปกติแล้วจะจัดให้มีการประชุมเพื่อการนิติบัญญัติเท่านั้น และจะบัญญัติห้ามมิให้มีการดำเนินการอย่างอื่นนอกจากการดำเนินการกระบวนกรนิติบัญญัติดังที่ได้ระบุไว้ล่วงหน้าในระเบียบวาระการประชุมของสมัยประชุมนั้น ในขณะที่เรียกประชุมแล้ว ซึ่งก็ย่อมมีความหมายในตัวเองว่าจะไม่สามารถดำเนินการในเรื่องอื่น ๆ ซึ่งรวมตลอดไปถึงการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในสมัยประชุมดังกล่าวด้วยนั่นเอง

บทบัญญัติในลักษณะเช่นนี้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ค.ศ.1978 มาตรา 73 และรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 มาตรา 29 บรรทัดหนึ่ง ซึ่งบัญญัติไว้โดยมีเนื้อความตรงกันว่า สมัยประชุมวิสามัญที่จะเริ่มการประชุมขึ้นนั้นจะต้องมีระเบียบวาระการประชุมที่กำหนดไว้ในการล่วงหน้าในขณะเรียกประชุม และสมัยประชุมวิสามัญจะสิ้นสุดลงทันทีเมื่อการพิจารณาได้เสร็จสิ้นตามระเบียบวาระการประชุมที่กำหนดไว้แล้ว

ส่วนที่สาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่นำเสนอและความเป็นไปได้ในการแก้ไข
ปัญหาของสังคมไทย

เมื่อได้เสนอปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ตลอดจนการพ้นจากตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอื่น ๆ ในบริบทของสังคมการเมืองไทยและได้นำเสนอแนวทางการจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวในทางการเมืองของต่างประเทศบางประเทศ ซึ่งก็อาจจะสอดคล้องกับสภาพทางสังคมวิทยาของประเทศไทยนั้น ๆ โดยเฉพาะและอาจจะเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมกับการนำมาใช้สำหรับสังคมไทยหรือไม่ก็ได้แล้ว ในที่นี้จะได้นำเสนอข้อเสนอต่อการร่างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่น่าจะเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพสังคมไทยเอง เพื่อที่จะได้นำไปสู่แนวทางใหม่ในการปฏิรูปการเมืองไทยอันเป็นจุดมุ่งหมายหลักของโครงการวิจัยนี้ ตามประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่ได้นำเสนอมาในสองภาคแรก เป็นลำดับต่อไป

ในส่วนนี้จะได้นำเสนอบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านประเด็นปัญหาที่ได้นำเสนอไว้พร้อม ๆ กันจะได้ชี้แจงโดยสรุปในสาระสำคัญด้วยว่าบทบัญญัติดังกล่าวน่าจะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างไร โดยจะได้นำเสนอตามประเด็นทั้ง 4 ประเด็นนี้ได้แยกแยะมาตั้งแต่ต้นดังต่อไปนี้

1. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่จะสร้างภาระผู้นำแก่นายกรัฐมนตรีในการเข้าสู่ตำแหน่ง

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามแนวทางปฏิรูปการเมืองที่นำเสนอเพื่อให้นายกรัฐมนตรีได้รับการยอมรับในฐานะผู้นำตั้งแต่แรกในขณะเข้าดำรงตำแหน่งประกอบด้วยบทบัญญัติสามมาตราดังต่อไปนี้

“มาตรา 1 พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสี่สิบแปดคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ I ได้รับเลือกจากบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอตามมาตรา...”

มาตรา 2 ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรกราบบังคมทูลเสนอชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามมติของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

การเสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรลงชื่อรับรอง

มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบให้เสนอชื่อบุคคลใดเพื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องได้รับคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

การลงมติตามวรรคก่อนให้กระทำโดยการลงคะแนนเสียงลับ

มาตรา 3 ในกรณีการเสนอชื่อบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป หากไม่มีบุคคลใดได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วยคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไป ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำรายชื่อบุคคลที่เห็นสมควรขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้ง

หากประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่นำรายชื่อขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งภายในกำหนดสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาตามวรรคก่อน ให้อาญาของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง

การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้จะมีผลทำให้สภาผู้แทนราษฎรต้องเปิดประชุมเพื่อลงมติเสนอชื่อนายกรัฐมนตรี การควบคุมคะแนนเสียงสมาชิกพรรคโดยหัวหน้าพรรคการเมืองโดยการลงลายมือชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้น ไว้ล่วงหน้าเพื่อให้หัวหน้าพรรคเป็นผู้ลงชื่อกับบุคคลที่อยู่ในข่ายจะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีดังที่เคยเป็นอยู่เดิม จะเกิดขึ้นไม่ได้อีกต่อไปเมื่อได้มีการประชุมสภาโดยเปิดเผยแต่ให้มีการลงคะแนนเสียงโดยลับ และเมื่อผนวกเข้ากับมาตรการในการคุ้มครองดุลพินิจในการลงมติเลือกสรรตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ของสมาชิกวุฒิสภาโดยกำหนดมิให้มีการควบคุมการลงคะแนนเสียง (whip) แล้ว ก็น่าจะเห็นได้ว่า บุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อและมีมติให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้นจะต้องมาจากการยอมรับของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างแน่นอน

การกำหนดจำนวนคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดไว้สำหรับการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีในที่นี้ นั่น มีขึ้นเพื่อกดดันให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องหาความเห็นร่วม (consensus) ในเรื่องตัวบุคคลที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีให้ได้โดยเร็ว แม้ว่า

ไม่มีพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งได้เสียงข้างมากเด็ดขาด และจะต้องมีการจัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้นก็ตาม เพราะหากสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถดำเนินการเสนอชื่อให้เสร็จสิ้นในเวลาที่กำหนด อาวุธของสภาผู้แทนราษฎรจะสิ้นสุดลงโดยอัตโนมัติ

ด้วยมาตรการเหล่านี้ เชื่อว่าในขั้นต้นในกระบวนการสรรหาบุคคลเข้าสู่การดำรงตำแหน่งจะสามารถได้นายกรัฐมนตรีที่ได้รับการยอมรับและมาจากเสียงข้างมากเด็ดขาดในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยปราศจากการขึ้นจากอำนาจนอกระบบหรือการครอบงำจากผู้มีอำนาจในพรรคการเมืองได้อย่างแท้จริง

2. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่จะทำให้การถอดถอนนายกรัฐมนตรีกระทำได้อย่างถึงกว่าถอดถอนรัฐมนตรีอื่น

แนวทางการสร้างและพัฒนาภาวะผู้นำให้แก่นายกรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีสามารถตรวจสอบควบคุมและรับผิดชอบในทางการเมืองในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐมนตรีต่าง ๆ ได้อย่างแท้จริงโดยไม่ต้องกังวลใจต่อเสถียรภาพของรัฐบาลที่จะต้องมาจากพรรคการเมืองแต่ละพรรคที่ประกอบกันขึ้นเป็นรัฐบาลผสมโดยในที่นี้ได้นำเสนอไว้รวมทั้งสิ้น 2 มาตรา กล่าวคือ

“มาตรา 4 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าสองในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ เพราะนโยบายหรือการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายผิดพลาด ไม่ได้ผล หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติหรือประชาชนได้ โดยญัตติดังกล่าวต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปด้วย และเมื่อได้มีการเสนอญัตติแล้วจะมีการยุบสภาฯได้

เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมีใช้ตัวมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายต่อไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นนี้มีมติให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิด

อภิปรายนั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีทั้งคณะอีกตลอดสมัยประชุมนั้น"

"มาตรา 5 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวน สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมิสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อ ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล เพราะการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายผิดพลาด ไม่ได้ผล หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติหรือประชาชนได้

เมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลง โดยมิใช่ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้น ไปให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นว่านี้มีให้กระทำในวัน เดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน สมาชิกที่เข้าร่วมประชุม"

การบัญญัติให้การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือคณะ รัฐมนตรีทั้งคณะจะกระทำได้นั้นแต่โดยคะแนนเสียงขอเปิดอภิปรายถึงสองในห้าของสมาชิกสภาผู้ แทนราษฎรทั้งหมดที่มีอยู่ กับทั้งจะต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไป ด้วย และกำหนดให้มตินี้ไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีทั้งคณะจะต้องได้รัคะแนน เสียงข้างมากเด็ดขาดนั้น นอกจากจะทำให้การเสนอญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเป็นการดำเนินการ ที่สร้างสรรค์ก็จะต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่ด้วย มิใช่เพียงแต่จะล้มล้างนายกรัฐมนตรี ที่อยู่ในตำแหน่งให้พ้นไปเท่านั้นแล้ว การบัญญัติให้การขอเปิดอภิปรายทั่วไปรัฐมนตรี เป็นรายบุคคลสามารถกระทำได้ง่ายทั้งในการเสนอญัตติและการลงมตินั้นก็ย่อมเกื้ออำนวยการให้ สามารถมีการตรวจสอบควบคุมรัฐมนตรีแต่ละคนได้ง่าย และแม้ไม่สามรถมีมติไม่ไว้วางใจได้ แต่ก็จะสามารถเป็นแนวทางให้นายกรัฐมนตรีที่ได้เห็นและรับฟังปัญหาความไม่ถื่นที่นำไว้วาง ใจของรัฐมนตรีนั่น ได้ความป็นผู้ว่าทางการเมืองของตนด้วยนัยการ ให้มีการเปลี่ยนแปลงตัว รัฐมนตรีที่เป็นที่คลั่งไคล้ของมวลชนของสาธารณะ ได้โดยง่ายอีกด้วย

3. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่จะทำให้รัฐบาลมีเครื่องมือในการตรากฎหมาย อำนาจการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่วางไว้

แนวทางในการ ให้อำนาจในการตรากฎหมายตามกระบวนการปกติในรูปพระราช บัญญัติแก่คณะรัฐมนตรีถือเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายของรัฐสภา

มากไปกว่าเพียงแต่การเป็นเพียงผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎร อาจจะกระทำได้ โดยบทบัญญัติดังต่อไปนี้

มาตรา ๕ ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน

ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ให้ความเห็นชอบและคะแนนเสียงที่ไม่ให้ความเห็นชอบไม่เกินถึงหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะรัฐมนตรีอาจขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อลงมติอีกครั้งหนึ่ง หากรัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบ ให้ตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกรัฐสภามีจำนวนของแต่ละสภาเท่ากันตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ประกอบกันเป็นคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภารายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ได้พิจารณาแล้วต่อรัฐสภา ถ้ารัฐสภาลงมติเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัตินั้น ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา*** ถ้ารัฐสภาลงมติไม่ให้ความเห็นชอบให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป

บทบัญญัติดังกล่าวนี้จะทำให้คณะรัฐมนตรีซึ่งได้แถลงนโยบายไว้ต่อรัฐสภาแล้ว มีเครื่องมือในการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าวได้โดยไม่ถูกขัดขวางจากการมีคะแนนเสียงที่ไม่พอเพียงในสภาผู้แทนราษฎรในชั้นการพิจารณากฎหมาย หากคะแนนเสียงที่ไม่เห็นชอบด้วยในร่างกฎหมายดังกล่าวนี้มีใช้เสียงข้างมากเด็ดขาดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีก็มีช่องทางที่จะผลักดันให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นออกมามั่งคั่งใช้เป็นกฎหมายได้ โดยอาศัยการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นดังกล่าว

เงื่อนไขประการสำคัญที่คณะรัฐมนตรีจะเลือกใช้เครื่องมือพิเศษในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาตามแนวทางนี้ได้ก็คือการที่เรื่องนั้น ๆ ต้องเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและเป็นเรื่องที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ในนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาว่าจะดำเนินการให้เป็นผลสำเร็จให้ได้เท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อมิ้องกันมิให้เกิดโอกาสการควบคุมตรวจสอบตามปกติของระบบรัฐสภาต้องถูกบิดเบือนไป ซึ่งก็ย่อมหมายความว่าจะต้องมีความชัดเจนตั้งแต่ขั้นการแถลงนโยบายของรัฐบาลจนไปถึงข้อที่จะเป็น ได้ตั้งแต่แรกว่ามีเรื่องใดบ้างที่รัฐบาลถือว่าเป็นร่างกฎหมายสำคัญตามนโยบายของตนนั้นเอง

4. บทบัญญัติที่จะปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน

แนวทางการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเสียใหม่ภายในกรอบข้อเท็จจริงในทางสังคมวิทยาการเมืองไทยซึ่งได้นำเสนอปัญหาที่เคยเกิดขึ้นไว้เป็นตามประการในเรื่องของการห้ามสมาชิกในฝ่ายบริหารดำรงตำแหน่งในฝ่ายนิติบัญญัติไปพร้อม ๆ กัน การห้ามการเกิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในบางสมัยประชุมและการเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบควบคุมการบริหารงานของรัฐมนตรีโดยการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาในที่ประชุมสภา นั้น อาจนำเสนอเป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้เป็น 4 มาตรา ดังต่อไปนี้

มาตรา 7 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง

ในกรณีที่ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับเลือกตั้งจากบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอตามมาตรา*** ให้ประธานรัฐสภาประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ผู้มีรายชื่อในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นในลำดับถัดไป เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนบุคคลดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้ามาแทนนั้นให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุของสภาผู้แทนราษฎรที่เหลืออยู่

ในกรณีที่ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับเลือกตั้งจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามมาตรา*** ให้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทนภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้ามาแทนนั้นให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุของสภาผู้แทนราษฎรที่เหลืออยู่

มาตรา 8 การบริหารราชการแผ่นดินเรื่องใดที่เป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือที่เป็นเรื่องเร่งด่วน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจแจ้งต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มประชุมในวันนั้นว่าจะอวยนถกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในเรื่องนั้น ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุเรื่องดังกล่าวไว้ในวาระการประชุมวันนั้น และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาในเรื่องนั้นได้เรื่องละไม่เกินสามคำถาม การถามและการตอบกระทู้ถามตามมาตรานี้ให้ใช้เวลาได้ไม่เกินวันละหนึ่งชั่วโมง

มาตรา 9 ภายในสามสิบวันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรก

ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญประจำปี และสมัยประชุมนิติบัญญัติ

วันประชุมครั้งแรกตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปี ส่วนวันเริ่มสมัยประชุมนิติบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนด

มาตรา 10 ในสมัยประชุมนิติบัญญัติ ให้รัฐสภาดำเนินการประชุมได้เฉพาะกรณีที่บัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์หรือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การอนุมัติพระราชกำหนด การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา การถอดถอนออกจากตำแหน่ง การตั้งกระทู้ถาม และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เว้นแต่รัฐสภามิมีมติให้พิจารณาเรื่องอื่นใดด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกรัฐสภาที่มีอยู่

การกำหนดห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันนั้นนอกจากจะอธิบายเหตุผลได้จากสภาพความเป็นจริงในทางการเมืองไทยที่มีการแก่งแย่งเพื่อดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีของบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหลายจนเป็นเหตุให้เกิดปัญหาในเรื่องเสถียรภาพในทางการเมืองของรัฐบาล จนทำให้ต้องหาทางออกด้วยการไม่เปิดโอกาสให้รัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง สามารถกลับไปอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรได้อีกเพื่อให้สมาชิกในคณะรัฐมนตรีจะต้องมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีแล้ว ยังสามารถอธิบายได้ด้วยเหตุผลในแง่ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและหลีกเลี่ยงผลของเรื่องที่ว่าไม่ควรจะมีบุคคลใดที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ทั้งในฐานะผู้ควบคุมและผู้ถูกควบคุมในเวลาเดียวกันได้อีกด้วย

สำหรับการกำหนดให้มีการตั้งกระทู้และตอบกระทู้ถามด้วยวาจาที่นับถือได้ว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะทำให้รัฐมนตรีทุกคนตระหนักในความรับผิดชอบในงานของหน่วยงานของรัฐในกรรมคุณและของตน และจะต้องรับผิดชอบต่อความคิดเห็นและความรับรู้ของสาธารณะ โดยไม่กระวนกระวายการตอบกระทู้ถามเสมอ หากว่าตนเองยังไม่พอใจตรวจสอบติดตามการปฏิบัติราชการหรือดูว่ามีความดูแลและรับผิดชอบของตน

สำหรับการกำหนดให้มีสมัยประชุมนิติบัญญัติขึ้นเป็นการเฉพาะนั้น ก็มีวัตถุประสงค์ที่จะเร่งรัดกระบวนการนิติบัญญัติและป้องกันมิให้มีการเพิกเฉยปฏิบัติทั่วไปเพื่อถ่วงดุล

ไว้วางใจขึ้นในทุก ๆ สมัยประชุมซึ่งที่เคยเป็นอยู่จนเป็นเหตุให้ภารกิจในทางนิติบัญญัติอันเป็นหน้าที่หลักของรัฐสภาไม่อาจดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพในอดีต

การปรับปรุงกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามแนวทางที่ได้นำเสนอมานี้เชื่อว่าจะสามารถปรับปรุงกลไกและกระบวนการของระบบรัฐสภาให้กระฉับกระเฉงมีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองความคาดหวังและแก้ปัญหาของประชาชนซึ่งเป็นพื้นฐานของระบอบการปกครองได้เป็นอย่างดี

ข้อเสนอในเรื่องการปฏิรูปการเมืองโดยการปรับปรุงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับที่มา อำนาจหน้าที่ การดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทั้งหลายที่ได้นำเสนอมานี้ เป็นความพยายามในการนำเสนอทางออกสำหรับการถ่วงรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของสังคมไทยที่เกิดขึ้นจากการศึกษาสภาพของปัญหาในทางสังคมวิทยาการเมืองของไทย ประกอบกับการศึกษาแนวทางการดำเนินการในการจัดการกับสภาพปัญหาที่คล้ายคลึงกันในประเทศตะวันตกที่มีการปกครองในระบบรัฐสภา ทั้งนี้โดยกรอบข้อเสนอในการถ่วงรัฐธรรมนูญได้จัดทำขึ้นนี้ได้มีการพิจารณาอย่างรอบคอบถึงสภาพความเป็นไปได้บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงทางการเมืองของสังคมไทยแล้ว

ผู้เสนอหวังในท้ายที่สุดนี้ว่า แนวทางที่นำเสนอในการปรับเปลี่ยนระบบรัฐสภาของไทยให้มีความเป็นเหตุเป็นผลและสอดคล้องกับสภาพความเป็นไปของสังคมมากขึ้น (Rationalized Parliamentary System) ที่ได้นำเสนอมาทั้งหมดในส่วนนี้จะสามารถมีส่วนผลักดันให้เกิดการแก้ปัญหาและการเปลี่ยนแปลงที่มีนัยสำคัญสำหรับกระบวนการปฏิรูปทางการเมืองไทยได้ต่อไป

รองศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิธิไกรพล
ทษะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การลงประชามติ

โดย

รศ.ธงทอง จันทรางศุ
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การออกเสียงแสดงประชามติในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญใหม่

รองศาสตราจารย์สงทอง จันทรางศุ

ส่วนที่ 1 ความจำเป็นและสภาพปัญหา

นับตั้งแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็น การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พุทธศักราช 2475 เป็นต้นมา วิธีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยได้มี พัฒนาการและกระบวนการเปลี่ยนแปลงมาโดยลำดับ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2476 และต่อมาได้มี การแก้ไขเพิ่มเติมหรือประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุผลต่าง ๆ กัน แต่อย่างไรก็ดี ประชาชนจำนวนมากได้แสดงเจตนาอย่างแน่วแน่ ที่จะเลือกถนนที่เดินในระบอบประชาธิปไตยนี้ถึงกว่าระบอบการปกครองแบบอื่น ถึงแม้ว่าการ ปกครองประชาธิปไตยจะไม่สามารถสร้างระบบให้สมบูรณ์ได้ในช่วงเวลาหนึ่ง แต่การ เปลี่ยนแปลงให้มีความก้าวหน้าตามยุคสมัย ต่าง ๆ เพิ่มเติมหรือปรับปรุงระบบให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น วิธีการเช่นนี้เป็นวิธีการที่ทุกโลกเชื่อมั่นว่าจะสนองตอบความต้องการและเป็นหนทางแก้ปัญหา ที่ยั่งยืน

ปัญหาสำคัญที่ต้องแก้ไขในวิถีทางประชาธิปไตยของไทย คือ การมีส่วนร่วมทางการเมือง ของประชาชน แม้คนทั่วไปในระบอบประชาธิปไตยนั้น การเลือกตั้งย่อมเป็นหัวใจสำคัญที่จะแสดง เจตนาของประชาชนให้ปรากฏชัด พรรคการเมืองต่าง ๆ ก็จำเป็นต้องวันเลือกตั้งจึงจะพ่ายแพ้ก็ มีหน้าที่ต้องนำเสนอนโยบายหรือทางเลือกของนโยบาย ขบวนการเคลื่อนไหวมีสิทธิออกเสียงลงคะแนน เลือกตั้ง และในวันเลือกตั้งประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเป็นผู้เลือกพรรคการเมืองที่ต้องการให้ พรรคใดหรือผู้ใดได้เป็นรัฐบาลเป็นผู้นำของชาติ แต่คำถามที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในใจของประชาชนมาก คือ ทำไมบางหน่วยงานที่ได้รับเลือกจากประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ในสภานิติบัญญัติ หรือไม่ ทำหน้าที่ในส่วนราชการนั้น จะเป็นผู้แสดงเจตนาของประชาชนหรือไม่หรือประชาชนเสนอไปหรือไม่ เพราะว่าอันใดระบบแล้ว ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่มีทางเลือกใดเลยที่จะ "สื่อสาร" หรือ แสดงความต้องการที่อยู่ในใจของตนให้ปรากฏอย่างมีน้ำหนัก และนี่คืออุปสรรคจิตใจของ "ผู้แทน" ของตน การออกเสียงลงคะแนนในหน้าที่ผู้แทนราษฎรแต่ละครั้ง จะพบว่าเป็นอำนาจ อิทธิพลของผู้แทนราษฎรแต่ละคน ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งหากมีความไม่พอใจในการตัดสินใจ

ทางการเมืองเหล่านั้น ก็ต้องขอทบทวนก่อนที่จะมีการเลือกตั้งครั้งต่อไป แล้วไปใช้สิทธิ "ไม่เลือก" ผู้แทนคนเดิมของคนเดิม แต่วิธีการอย่างนี้ได้รับคำวิพากษ์วิจารณ์เสมอว่า ไม่สอดคล้องกับหัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนควรมีส่วนมีเสียงในการปกครองได้ด้วยวิธีทางต่าง ๆ ไม่จำกัดเฉพาะวิธีออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว

ในปัจจุบันประเทศไทยที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยหลายประเทศได้พัฒนาระบบหลักการปกครองโดยทางผู้แทนเข้ากับหลักการปกครองโดยประชาชนทางตรง หมายความว่า ในขณะที่ประเทศเหล่านั้นยังคงใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนมีเสียงในการปกครองทางผู้แทน ยังคงมีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร หรือเป็นที่มาของฝ่ายบริหารด้วยนั้น ประเทศบางประเทศได้นำเรื่องการออกเสียงแสดงประชามติ (Referendum) คือ ระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนมีเสียงโดยตรงในการบริหารราชการแผ่นดินมาใช้ โดยให้สิทธิแก่ประชาชนที่ได้เลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนแล้ว ได้มีสิทธิออกเสียงแสดงความคิดเห็นหรือชี้ขาดต่อการบริหารงานใด ๆ ของชาติที่มีความสำคัญ สมควรกลับมาสอบถามความคิดเห็นของประชาชนโดยตรงถึงกว่าการที่จะมอบหมายให้ "ผู้แทน" คิดสินใจเองโดยลำพัง

เอกสารงานวิจัยฉบับนี้ จะได้ศึกษาถึงความคิดที่จะนำระบบการออกเสียงแสดงประชามติมาใช้ในระบบประชาธิปไตยของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ศึกษาหลักการ จุดเน้น จุดต่อของระบบการออกเสียงแสดงประชามติที่ใช้อยู่ในประเทศต่าง ๆ รวมทั้งเสนอแนะแนวทางการที่จะนำเรื่องการออกเสียงแสดงประชามติบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อการปฏิรูปการเมืองด้วย

ส่วนที่ 2 การออกเสียงแสดงประชามติในประเทศไทย

ในประเทศไทยของเราได้มีความคิดที่จะนำระบบการออกเสียงแสดงประชามติมาใช้เพื่อนรวมความเชื่อกว่าของระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน หรือเพื่อสนับสนุนและแสวงหาเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชนในประเด็นปัญหาสำคัญของชาติมาเป็นเวลานานเกือบห้าสิบปีแล้ว จากการศึกษามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญย้อนหลังไปในอดีต พบว่าได้เคยมีการนำเรื่องระบบการออกเสียงแสดงประชามติบัญญัติไว้ในหมวดความแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 3 ฉบับด้วยกัน คือ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 174-176

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 170-172

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 228-231

ผลในทางปฏิบัติยังไม่เคยปรากฏว่าได้จัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับนั้นเลย

หลักการที่บัญญัติไว้ในเรื่องการทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ ในรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับมีความคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ หากพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายกระทรวงมหาดไทยได้เล็งสำคัญของประเทศหรือประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่า เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญนั้น โดยพระมหากษัตริย์จะให้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาภายในกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่นำร่างรัฐธรรมนูญที่ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อกำหนดวันให้ประชาชนแสดงประชามติออกเสียงภายใน 90 วัน นับแต่วันตราพระราชกฤษฎีกา อันมีผลข้างมากมีประชามติเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์จะทรงลงพระปรมาภิไธยภายใน 30 วัน แต่ถ้าหากเสียงข้างมากมีประชามติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ร่างรัฐธรรมนูญนั้นก็ป็นอันลบล้างไป

สำหรับประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามตินั้น กำหนดให้ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาบังคับ หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามตินั่นเอง

ในส่วนของกฎหมายบัญญัติที่จะกำหนดรายละเอียดวิธีการและขั้นตอนของการออกเสียงแสดงประชามติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้น สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้มีหนังสือจากเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้พิจารณาว่าร่างกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงแสดงประชามติ และหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากำลังยกร่างอยู่นั้น ได้มีการทำรัฐประหารล้มรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2492 เสียก่อน การพิจารณาว่าร่างกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงแสดงประชามติจึงยุติแต่เพียงนั้น ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ไม่พบหลักฐานว่ามีการเตรียมการยกร่างกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงแสดงประชามติ และรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2511 ใช้อยู่เป็นเวลายาวนานปีเศษก็ถูกยกเลิกไปโดยการรัฐประหารในเดือนพฤษภาคม พุทธศักราช 2514 ในเวลาต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการยกร่างกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงแสดงประชามติ และเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวไปยังคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ 16 กันยายน พุทธศักราช 2518

ลงมติรับหลักการของร่างกฎหมายดังกล่าว และสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา
ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาตรวจเรียบร้อยแล้ว แต่ยังไม่มีเห็นชอบร่าง
กฎหมายเรื่องนี้เข้าสู่สภา ก็เกิดการรัฐประหารในเดือนตุลาคม พุทธศักราช 2519 เล่มก่อน
การดำเนินการเพื่อออกกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงแสดงประชามติจึงสิ้นสุดลง

โดยสรุปจึงเห็นได้ว่า นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เคยมีการบัญญัติเรื่องการออกเสียง
แสดงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2492, 2511 และ 2517 ในหมวดของการ
แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ถึงแม้จะปรากฏว่าได้มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการแสดง
ประชามติเล่มหนึ่งเล่มนั้นก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากขณะกำลังพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว รัฐธรรมนูญ
ที่ใช้บังคับอยู่ได้ถูกยกเลิกโดยการรัฐประหารทุกครั้งไป

นอกจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในอดีตทั้ง 3 ฉบับแล้ว ตามบทบัญญัติมาตรา
211 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6)
พุทธศักราช 2539 ซึ่งบัญญัติให้มีการจัดตั้งสภาว่าวรัฐธรรมนูญขึ้น มีหน้าที่จัดทำร่าง
รัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับเพื่อเสนอต่อรัฐสภา ให้กำหนดให้มีการดำเนินการออกเสียงแสดง
ประชามติไว้ด้วย กล่าวคือ ในกรณีที่สภาว่าวรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นภายใน
กำหนดเวลา 240 วันแล้ว ให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ทราบเห็นชอบ
หากรัฐสภาให้ทราบเห็นชอบ ก็ให้นำร่างรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระพร
กษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แต่ถ้าหากรัฐสภามีคะแนนเสียงให้ทราบเห็นชอบไม่ถึงกึ่ง
หนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของรัฐสภาให้นำร่างรัฐธรรมนูญนั้นไปให้ประชาชนออก
เสียงแสดงประชามติภายในเวลาไม่เกิน 120 วัน นับแต่วันที่รัฐสภาเป็นมติ แต่ทั้งนี้ ต้องไม่ก่อน
ครบกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่รัฐสภาเป็นมติเช่นเดียวกัน

การออกเสียงแสดงประชามติครั้งนี้ ผู้มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติ ได้แก่
ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และต้องมีผู้มาใช้สิทธิแสดงประชามติเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5
ของผู้มีสิทธิทั้งหมด กับทั้งเสียงข้างมากของผู้มาใช้สิทธิแสดงประชามตินั้นให้ทราบเห็นชอบ
กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงจะถือว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นได้รับความเห็นชอบจาก
ประชาชนและให้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายต่อไป

ส่วนที่ 3 ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ (Referendum)

ระบบการออกเสียงแสดงประชามติไม่ใช่ข้อใหม่ที่เกิดขึ้นเพียงหนึ่งร้อยหรือสองร้อยปี หากแต่มีพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ย้อนหลังขึ้นไปจนถึงสมัยกรีกและโรมัน ซึ่งสังคมในขณะนั้นมีขนาดไม่ใหญ่โตนัก การแสดงความเห็นหรือการตัดสินใจร่วมกันโดยคนหมู่มากยังคงอยู่ในวิถีที่กระทำได้ ตัวอย่างเช่น ในสมัยโรมันได้มีการกล่าวถึงการให้ประชาชนเข้าร่วมประชุมพิจารณานโยบายต่าง ๆ ของรัฐ และร่วมกันออกเสียงแสดงประชามติ โดยกรีกที่ประชุมอย่างนี้ว่า "Comitia curiae หรือ Public assemblies"

วัตถุประสงค์สำคัญของการออกเสียงแสดงประชามติ คือ การให้ประชาชนมาร่วมประชุมหารือเพื่อประสานประชาชนกับรัฐเข้าหากันและร่วมกันตัดสินใจในปัญหาสำคัญ กระบวนการเช่นนี้จะทำให้ประชาชนมีความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองและการปกครองประเทศดีขึ้น และเมื่อมีการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสำคัญ ก็สามารถเลือกแนวทางการตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง

ระบบการออกเสียงแสดงประชามติเช่นนี้ เมื่อแรกทีเดียวได้รับความนิยมในรัฐสมัยโบราณเป็นจำนวนมาก เพราะสอดคล้องกับวิถีประชาธิปไตยที่มอบอำนาจให้ประชาชนได้ตัดสินใจนโยบายสำคัญด้วยตนเอง แต่ต่อมาเมื่อสังคมมีขนาดใหญ่ขึ้นและปัญหามีความซับซ้อนมากขึ้น ระบบการออกเสียงประชามติที่ใช้เนืองนิจ และถูกแทนที่ด้วยระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีผู้แทน ซึ่งตามแนวคิดในระบบการปกครองเช่นนี้จะเห็นได้ว่า ประชาชนได้มอบอำนาจอธิปไตยบางส่วนของตนในการกำหนดนโยบาย การออกกฎหมาย หรือการดำเนินการต่าง ๆ ให้แก่ผู้แทนของตนที่ได้รับเลือกเข้าไปทำหน้าที่ ดังนั้น ประชาชนจึงไม่มีความจำเป็นต้องมาออกเสียงประชามติอีก เพราะเป็นหน้าที่ของผู้แทนราษฎรที่จะดำเนินการต่าง ๆ ในนามของประชาชนอยู่แล้ว แต่ต่อมาเริ่มมีผู้ตั้งข้อสงสัยว่าผู้แทนที่ได้รับเลือกซึ่งเข้าไปสามารถแสดงเจตนาอันได้ถูกต้องตรงกับความต้องการของประชาชนเสมอไปหรือไม่ ผลสุดท้ายในระยะหลังเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการนำระบบออกเสียงประชามติเข้ามาเป็นกระบวนการเสริมทฤษฎีตัวแทนของประชาชน โดยให้สิทธิแก่ประชาชนที่ได้เลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนแล้ว ได้มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติต่อกิจการหรืองานใด ๆ ที่ผู้แทนของตนได้ทำลงไป เพื่อตรวจสอบหรือเพื่อยืนยันเจตนาอันแท้จริงของประชาชน เมื่อเป็นเช่นนี้ โดยภาพรวมจึงสามารถทำให้ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีผู้แทนของบางประเทศได้พัฒนาเป็นระบบประชาธิปไตยที่ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเอง และโดยทางผู้แทนประสมกัน

รัฐธรรมนูญของบางประเทศกำหนดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติในร่างกฎหมายที่สำคัญ ๆ หรือในกรณีเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือกรณีที่ประเทศจะเข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญาสำคัญ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญของบางประเทศยังกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายได้

ต่อไปจะได้อภิปรายถึงประเภทของการออกเสียงแสดงประชามติและหลักเกณฑ์ทั่วไปในการออกเสียงแสดงประชามติตามลำดับ

ประเภทของการออกเสียงแสดงประชามติ

การออกเสียงแสดงประชามติที่ใช้อยู่ในนานาประเทศในปัจจุบัน อาจแยกออกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ด้วยกัน คือ การออกเสียงแสดงประชามติระดับชาติ และการออกเสียงแสดงประชามติระดับท้องถิ่น

1) การออกเสียงแสดงประชามติระดับชาติ

การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ดี การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ดี หรือแม้แต่การบัญญัติกฎหมายที่สำคัญทั้งหลายก็ดี แต่เดิมมาที่โดยถือว่าป้อมคำเร่งัดชักตัวตนเพียงกลุ่มเดียว คือ ผู้แทนราษฎรผู้ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ส่วนประชาชนทั้งความเยือกเย็นหน้าก็ให้ผู้แทนแล้ว ก็ไม่มีสิทธิเข้ามาเกี่ยวข้องโดยพล ปัจจุบันความผิดในเรื่องนี้ได้พัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปมาก ดังนั้น ในบางประเทศเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายสำคัญเสร็จเรียบร้อยแล้ว อาจมีขั้นตอนนำไปให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติเสียก่อนว่า เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับกฎหมายนั้น เพราะว่ากฎหมายดังกล่าวจะถูกนำไปใช้บังคับกับประชาชนทั้งประเทศ ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจึงมีความชอบธรรมที่จะให้ตนเห็นอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างกฎหมายเหล่านั้นเสียก่อน

การออกเสียงแสดงประชามติระดับชาติ แบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

- ก) การออกเสียงแสดงประชามติที่กฎหมายบังคับให้ต้องดำเนินการ
- ข) การออกเสียงแสดงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจดำเนินการได้
- ค) การให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอกฎหมายได้ (Initiative Process)

ก) การออกเสียงแสดงประชามติที่กฎหมายบังคับให้ต้องดำเนินการ

สำหรับการออกเสียงแสดงประชามติประเภทนี้ หมายความว่า เป็นเรื่องที่ได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายฉบับแรก กำหนดว่าในกรณีใดบ้างที่เป็นนโยบายสำคัญ หรือปัญหาสำคัญของชาติ ที่เมื่อเกิดกรณีอย่างนั้นขึ้นแล้ว โดยละบังคับแห่งกติกากำหนดในรัฐธรรมนูญ จะต้องนำประเด็นดังกล่าวมาออกเสียงแสดงประชามติ เพราะถือว่าเป็นเรื่องสำคัญที่กระทบผลประโยชน์ได้เสียสำคัญของประชาชนโดยตรง ไม่ใช่คุณสมบัติของผู้นำผู้ใดที่จะตัดสินใจโลกสวยว่าจะให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติหรือไม่ หากแต่เป็นเรื่องที่ "ต้องทำ" ตามกฎหมายแต่เดิมมาการออกเสียงแสดงประชามติที่กฎหมายบังคับว่าต้องดำเนินการเมื่ออยู่เพียงไม่กี่เรื่อง แต่ต่อมาในหลายประเทศได้มีการขยายวงกว้างออกไป ในปัจจุบันการออกเสียงแสดงประชามติประเภทนี้มีในหลาย ๆ ประเทศ คือ

(1) การออกแสดงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคมที่จัดทำขึ้นระหว่างผู้เป็นสมาชิกในสังคม รัฐธรรมนูญจึงมีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดที่รับรองสิทธิเสรีภาพและกำหนดบทบาทหน้าที่ของสมาชิกในสังคม รัฐธรรมนูญที่ดีจึงต้องให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญที่จะมาบังคับใช้กับประชาชนทั้งหลายให้มากที่สุดที่จะเป็นไปได้ด้วย และแน่นอนว่าโดยสภาพของการทำงานย่อมเป็นการหลีกเลี่ยงที่จะให้ประชาชนทั้งประเทศเข้ามามีส่วนร่วมทั้งในขั้นต้นแห่งรัฐธรรมนูญ หากแต่ต้องมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการ ดังนั้น ในบางประเทศหลังจากระเบิดหรือสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะยังไม่มีการใช้บังคับทันที แต่จะค่อนข้างร่างรัฐธรรมนูญนี้ไปให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติให้ความเห็นชอบเสียก่อน จึงจะประกาศใช้เป็นกฎหมายของแผ่นดิน

คำว่า "ร่างรัฐธรรมนูญ" นี้ หมายความว่ารวมถึงร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมด้วย

ในประเทศสวีเดนและแคนาดา มีบทบัญญัติวางกติกาไว้ในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับ การออกเสียงแสดงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อย่างเคร่งครัดมาก กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็นกรณีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ หรือเป็นการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมก็ตาม จะต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติให้ความเห็นชอบก่อนในทุกกรณี ส่วนในประเทศฝรั่งเศส มีบทบัญญัติวางกติกาไว้ในรัฐธรรมนูญ เฉพาะกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่จะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไปให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ

(2) การออกเสียงแสดงประชามติในกฎหมายสำคัญบางประเภท

ผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญในบางประเทศมีความเห็นว่า นอกเหนือจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดแล้ว กฎหมายบางเรื่องบางประเภทก็มีความสำคัญเป็นอันมากและไม่ควรมองข้ามไป เพราะเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อนโยบายสาธารณะโดยสำคัญ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านั้นจึงกำหนดกฎหมายสำคัญบางประเภทที่ “ต้อง” นำมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ หากประชาชนให้ความเห็นชอบก็ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ต่อไป แต่ถ้าหากประชาชนไม่เห็นชอบ กฎหมายฉบับนั้นก็เป็นอันตกไป

ในประเทศสวีเดนและเดนมาร์ก รัฐธรรมนูญได้วางกติกาให้ใช้ “รัฐกำหนด” คือ กฎหมายที่ฝ่ายบริหารจัดทำขึ้นและประกาศใช้เป็นกฏแห่งส่วนโดยไม่ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติตามปกติวิสัยของรัฐธรรมนูญทุกฉบับมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ประกาศใช้กฎหมายฉบับนั้น หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ไม่ทำให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ กฎหมายฉบับนั้นก็สิ้นผลบังคับใช้โดยปริยาย

ในประเทศอิตาลี รัฐธรรมนูญมาตรา 132 ได้กำหนดวางกติกาว่า หากจะมีการรวมภาค (Region) ที่มีขนาดเดิมเข้าด้วยกัน หรือจะมีการตั้งภาคใหม่ เมื่อได้มีการผ่านในการออกกฎหมายโดยผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติครบถ้วน คือ ผ่านสภาแล้ว จะต้องนำร่างกฎหมายนั้นมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบเสียก่อน ร่างกฎหมายนี้จึงจะมีผลใช้บังคับ

(3) การออกเสียงแสดงประชามติในสนธิสัญญาสำคัญบางประเภท

ในบางประเทศ ผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการแสดงประชามติในกรณีที่จะเข้าร่วมเป็นภาคีในสนธิสัญญาสำคัญบางประเภท รวมถึงข้อตกลงระหว่างประเทศ และสัญญาระหว่างประเทศที่มีลักษณะทำนองเดียวกันด้วย

ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ โดยปกติแล้วอำนาจในการให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญา หรือข้อตกลงระหว่างประเทศ เป็นหน้าที่ของสภามณฑลทั้งสี่สมาพันธ์รัฐ (Cantons Federal) เว้นแต่สนธิสัญญาที่เกี่ยวกับการเข้าเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่รักษาความสงบร่วมกัน หรือการเข้าเป็นสมาชิกประชาคมระหว่างชาติ ทั้งสองกรณีนี้ต้องนำไปให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติเสียก่อนจึงจะเข้าร่วมเป็นสมาชิกได้

ข) การออกเสียงแสดงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจดำเนินการได้

สำหรับเราออกเสียงแสดงประชามติในกรณีนี้ ได้แก่ กรณีที่ไม่มีกฎหมายบังคับว่า "ต้อง" ดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติ หากแต่ให้อำนาจแก่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุ สามารถจัดให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติในร่างกฎหมายบางประเภท หรือประเด็นปัญหาบางชนิดได้ หรือเป็นกรณีที่ประชาชนอาจเข้าชื่อร้องขอตามจำนวนและวิธีการที่กำหนดเพื่อขอให้มีการออกเสียงแสดงประชามติก็ได้

ตัวอย่างที่สำคัญของการออกเสียงแสดงประชามติในกรณีนี้ ได้แก่

ในประเทศฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญมาตรา ๔๕ ให้นิบัญญัติให้ประธานาธิบดีมีสิทธิจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติเกี่ยวกับร่างกฎหมายสำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

1. ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบองค์กรของรัฐ ได้แก่ ร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรของรัฐ ร่างกฎหมายที่กำหนดองค์ประกอบ หรือเกี่ยวกับการปฏิรูปหน้าที่ของรัฐบาลหรือของรัฐสภา รวมทั้งร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบแผนบริหารขององค์กรกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่น

2. ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบในข้อตกลงของประชาชนยุโรป ได้แก่ บรรดาข้อตกลงทั้งหมดที่ประเทศฝรั่งเศสตกลงทำกับประเทศสมาชิกของประชาคมยุโรป

3. การให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งแม้จะไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่อาจกระทบกับการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันต่าง ๆ ได้

ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ได้มีการบัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง จำนวนตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป หรือรัฐ (canton) จำนวนตั้งแต่ 8 รัฐขึ้นไป สามารถร้องขอต่อสภามณฑลแห่งสหพันธรัฐ (Conseil Fédéral) เพื่จัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ หรือรัฐกำหนดที่ออกใหม่ถูกตั้งตามกระบวนการของกฎหมายรัฐธรรมนูญได้ทุกฉบับ ก่อนที่กฎหมายฉบับนั้นจะมีผลใช้บังคับ

ในประเทศอิตาลี รัฐธรรมนูญมาตรา ๓๒ ให้นิสิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง จำนวนตั้งแต่ 500,000 คนขึ้นไป หรือสมาชิกของรัฐสภาสภาหนึ่งจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภานั้น หรือสภามณฑล (Region) ตั้งแต่ 5 สภาขึ้นไป อาจร้องขอให้มีการออกเสียงแสดงประชามติในกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับกรณีที่จะเพิ่มเงินหรือยกเลิกรัฐธรรมนูญได้

พ) การให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอกฎหมายได้ (Initiative Process)

เมื่อฟังดูโดยผิวเผินแล้ว หลายคนอาจมีความรู้สึกว่าการให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอกฎหมายได้ ไม่น่าจะเกี่ยวข้องกับเรื่องการออกเสียงแสดงประชามติที่เรากำลังศึกษาอยู่ในบัดนี้ แต่ความเป็นจริงแล้ว เรื่องทั้งสองเรื่องนี้มีความผูกพันอย่างใกล้ชิด เพราะการให้สิทธิแก่ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเสียงต้องตามจำนวนที่กำหนด สามารถริเริ่มเสนอกฎหมายบางอย่างได้ มักจะต้องมีการออกเสียงแสดงประชามติตามมาด้วย กล่าวคือ เมื่อประชาชนจำนวนหนึ่งจำนวนเท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้เข้ายื่นข้อเสนอร่างกฎหมายแล้ว รัฐธรรมนูญอาจกำหนดให้ต้องนำร่างกฎหมายนั้นไปแสดงประชามติเพื่อวัดหรือสอบถามความต้องการที่แท้จริงของประชาชนว่าจะรับร่างกฎหมายนั้นหรือไม่ วิธีการเช่นนี้เป็นรูปแบบการปกครองที่ใกล้ชิดกับระบอบการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยโดยทางมากที่สุด

วิธีการให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายได้เช่นนี้ ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของหลายประเทศ

ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนจำนวนไม่น้อยกว่า 100,000 คนขึ้นไป สามารถเข้าชื่อขึ้นเสนอก่อนที่อธิบดีปรับปรุงกฎหมายได้ในฐานะ “ผู้ริเริ่มก่อการ” โดยร่างกฎหมายที่จะเสนอนั้นอาจเป็นการแก้ไขอย่างใดดังต่อไปนี้ คือ ขอให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ คือ ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิมและร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นใช้แทน หรือขอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วน โดยประชาชนผู้ริเริ่มก่อการเสนอร่างรัฐธรรมนูญที่ขอแก้ไขเพิ่มเติมในมาด้วย และในกรณีใดการจะไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายนั้นได้ หรือขอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วนโดยประชาชนผู้ริเริ่มก่อการมิได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญโดยตรง เพียงแต่ร้องขอมาว่าประสงค์จะให้มีการแก้ไขในส่วนใด มาตราใด ซึ่งในกรณีนี้หากมีหน้าที่ที่จะยกว่ารัฐธรรมนูญตามความต้องการของประชาชน และไม่จำเป็นกรณีใดก็ตามเมื่อมีการเข้าชื่อตามจำนวนที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ คำขอของประชาชน “ผู้ริเริ่มก่อการ” ก็จะต้องนำไปให้ประชาชนทั้งประเทศออกเสียงแสดงประชามติว่าสมควรจะดำเนินการหรือไม่ หากผลการออกเสียงแสดงประชามติแสดงว่าประชาชนเห็นชอบด้วย รัฐสภาและรัฐบาลก็มีความรับผิดชอบที่ต้องดำเนินการต่อไป แต่หากว่าออกมาตรงกันข้าม คือ ประชาชนไม่เห็นชอบด้วย ข้อเสนอกับผู้ริเริ่มก่อการก็เป็นอันลบกไป

ในประเทศอิตาลี ได้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา 75 ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน หรือสภาของภาค ตั้งแต่ 5 ภาคขึ้นไป เข้าชื่อกันขอให้มีการยกเลิกกฎหมายบางฉบับ ซึ่งอาจเป็นการยกเลิกทั้งฉบับ หรือ

เฉพาะบางส่วน บางมาตราก็ได้ เมื่อประชาชนหรือสภาเข้าซื้อครบตามจำนวนแล้ว จะต้องนำข้อเสนอดังกล่าวไปให้ประชาชนทั้งประเทศออกเสียงแสดงประชามติเพื่อรับรองให้สามารถเห็นชอบว่าสมควรจะดำเนินการตามที่มีผู้ร้องขอหรือไม่

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญมาตรา 71 ของประเทศอิสราเอล ก็ได้ให้สิทธิกับประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน ร่วมกันเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายใหม่ได้ แต่การเสนอร่างกฎหมายเช่นนี้มิได้มีบทบัญญัติบังคับผูกพันรัฐสภาว่าต้องนำร่างกฎหมายนั้นไปให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ เมื่อประชาชนเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายใหม่แล้ว เป็นจุดที่รัฐสภาที่จะพิจารณาว่าร่างกฎหมายดังกล่าวควรขึ้นลงคะแนนการนิติบัญญัติต่อไป

2) การออกเสียงแสดงประชามติระดับท้องถิ่น

ในประเทศที่มีรูปแบบการปกครองกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจปกครองตนเองได้ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ด้วยตนเองตามวิถีทางประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญอาจกำหนดให้อำนาจขององค์กรกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่น สามารถจัดให้ประชาชนในท้องถิ่นออกเสียงแสดงประชามติออกฎระเบียบ หรือกิจการต่าง ๆ ขององค์กรกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่นได้ หรืออาจให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าชื่อร่วมกันเสนอร่างกฎหมายใหม่ เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกกฎหมายเดิมของท้องถิ่นได้ตามที่เห็นสมควร

การออกเสียงแสดงประชามติในระดับท้องถิ่น อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท เช่นกัน คือ

- ก) การออกเสียงแสดงประชามติที่กฎหมายบังคับให้ต้องดำเนินการ
- ข) การออกเสียงแสดงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจดำเนินการได้
- ค) การให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอกฎหมายได้ (Initiative Process)

ก) การออกเสียงแสดงประชามติที่กฎหมายบังคับให้ต้องดำเนินการ

การออกเสียงแสดงประชามติในกรณีนี้ เป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายบังคับให้ต้องดำเนินการทุกกรณี โดยมิต้องใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจเข้าประเทศกรณีที่จะมีกฎหมายบังคับว่าต้องดำเนินการออกเสียงแสดงประชามติอาจมีได้หลากหลาย แต่ไม่ว่าผู้ที่มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศจะมีความเห็นว่ากฎหมายเรื่องใดมีความสำคัญ ต้องให้มาลงตามประชามติจากประชาชน ตัวอย่างของกรณีที่มีกฎหมายบังคับให้ต้องดำเนินการออกเสียงแสดงประชามติ ได้แก่

● การออกเสียงแสดงมติในร่างกฎหมายทั่วไปของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ แต่ละรัฐ (Canton) มีกฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันออกไปว่า กฎหมายเรื่องใดของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่ต้องนำไปให้ประชาชนในรัฐของตนออกเสียงแสดงประชามติ ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐ

ในประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่มีรัฐธรรมนูญของรัฐใดที่บัญญัติบังคับให้สมัชชาแห่งรัฐต้องนำร่างกฎหมายไปให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติก่อนใช้บังคับ แต่หากเป็นร่างกฎหมายใหม่ที่มีประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอ มีรัฐถึง 14 รัฐด้วยกัน เช่น รัฐอาร์ิโซนา แคลิฟอร์เนีย โคโลราโด และยูทาห์ กำหนดว่าต้องนำร่างกฎหมายนั้นมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติเห็นชอบด้วยก่อนที่จะมีผลใช้บังคับ ส่วนกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายเดิมที่เสนอโดยประชาชนเป็นผู้ริเริ่ม รัฐธรรมนูญของบางรัฐ เช่น อาร์ิโซนา มิชิแกน เนวาดา และเวอร์จิเนีย กำหนดว่าต้องนำร่างกฎหมายเช่นว่านั้นมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติด้วยเช่นกัน

● การออกเสียงแสดงประชามติเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

ในประเทศสหรัฐอเมริกา ในรัฐทุกรัฐยกเว้นรัฐเดลาแวร์ต่างมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของรัฐ กำหนดว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐจะต้องมีการออกเสียงแสดงประชามติให้ความเห็นชอบด้วยก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับได้ บางรัฐอาจกำหนดให้มีการกำหนดออกเสียงแสดงประชามติถึง 2 ครั้ง ครึ่งแรก เพื่อลงมติในหลักการเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบที่จะให้มีการร่างรัฐธรรมนูญ และครึ่งที่สอง เพื่อลงมติรับหรือไม่รับร่าง ร่างรัฐธรรมนูญที่สมัชชาของรัฐธรรมนูญได้จัดทำขึ้น แต่ในบางรัฐอาจกำหนดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติเพียงครั้งเดียว คือ เมื่อได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นมาให้ประชาชนในรัฐออกเสียงแสดงประชามติ

● การออกเสียงแสดงประชามติในร่างกฎหมายเกี่ยวกับการคลัง

ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ การจัดทำงานประมาณประจำปีของแต่ละรัฐที่ดี รวมถึงการกำหนดประเภทภาษีที่ใหม่ของแต่ละรัฐที่ดี จะต้องนำกฎหมายเหล่านั้นมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติเสียก่อน

ในประเทศสหรัฐอเมริกา บางรัฐได้กำหนดให้มีการออกกฎหมายเพื่อเพิ่มภาษีประเภทใหม่ ต้องนำกฎหมายนั้นมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติเสียก่อน

๑. การออกเสียงแสดงประชามติขององค์กรกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่น

การออกเสียงแสดงประชามติเรื่องนี้ ปกติอยู่ในรัฐธรรมนูญของบางรัฐในสหรัฐอเมริกา เช่น รัฐโอไฮโอ รัฐธรรมนูญบัญญัติว่า องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไม่สามารถกำหนดไว้ในข้อบัญญัติของท้องถิ่นได้ว่าข้อบังคับของท้องถิ่นประเภทใดที่จะต้องนำมาให้ประชาชนในท้องถิ่นออกเสียงแสดงประชามติให้ความเห็นและยกเว้นที่จะมีผลใช้บังคับ

ข) การออกเสียงแสดงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจดำเนินการได้

การออกเสียงแสดงประชามติกรณีนี้เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงแสดงประชามติในระดับชาติ คือ มีข้อบังคับว่า "ต้องกระทำ" หากแต่เป็นกรณีที่ถูกกฎหมายวางกติกาเบื้องต้นไว้ให้ อาจมีการนำการนำร่างกฎหมายบางเรื่องบางประเภทไปให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติได้ ซึ่งในเรื่องนี้มีรัฐธรรมนูญของบางรัฐในสหรัฐอเมริกาเปิดโอกาสไว้ โดยกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกสิ่งตามจำนวนและหลักเกณฑ์กฎหมายบัญญัติสามารถเข้าชื่อกันร้องขอต่อผู้ว่าการของรัฐเพื่อขอให้มีการออกเสียงแสดงประชามติในกฎหมายเรื่องใดเรื่องใดได้ ที่ไม่ต้องด้วยข้อห้ามของรัฐธรรมนูญของรัฐ ที่กล่าวขานในหมายเหตุว่า รัฐธรรมนูญของรัฐบางรัฐกำหนดประเภทของกฎหมายบางอย่าง มาตรา เช่น ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาความสงบเรียบร้อยว่าไม่สามารถเสนอให้มีการออกเสียงแสดงประชามติได้

ค) การให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอกฎหมายได้ (Initiative Process)

รัฐธรรมนูญของท้องถิ่นและรัฐในแต่ละประเทศ เช่น ในประเทศสวีเดนและเดนมาร์ก และสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดหลักการเรื่องการออกเสียงแสดงประชามติไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแตกต่างกันออกไป แต่หลักสำคัญที่มีความสอดคล้องตรงกัน คือ รัฐท้องถิ่นต่าง ๆ จำนวนมาก เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าชื่อกันเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายเรื่องสำคัญ ๆ ได้ และเมื่อมีการเสนอแล้วมักจะนำไปสู่การออกเสียงแสดงประชามติ เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอ

หลักเกณฑ์ทั่วไปในการออกเสียงแสดงประชามติ

การออกเสียงแสดงประชามติในแต่ละประเทศ ย่อมมีรายละเอียดที่แตกต่างกันไป ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ การให้ความสนับสนุน ตลอดจนการแทรกแซงของรัฐบาลว่าจะมีมากหรือน้อยเพียงใด เพราะเมื่อกำหนดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติแล้ว มักมีข้อถกเถียงเสมอว่า รัฐบาลควรเข้าไปเกี่ยวข้อง ซึ่งประเด็น หรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นที่ต้องออกเสียงประชามติหรือไม่ ถ้ารัฐบาลแทรกแซงมากเกินไป ก็จะกลายเป็นว่ารัฐบาลเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องว่ารัฐบาลทอดธุระไม่เกี่ยวข้องด้วยเลย ประชาชนก็อาจไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอและจำเป็นต่อการตัดสินใจ

การออกเสียงแสดงประชามติโดยทั่วไป จะมีประเด็นทางเลือกง่าย ๆ เพียง 2 ประเด็น คือ "รับ" หรือ "ไม่รับ", "เห็นชอบ" หรือ "ไม่เห็นชอบ" เพื่อความสะดวกของประชาชนที่มาออกเสียงแสดงประชามตินั้นเอง ส่วนการถกเถียงกันว่าเพียงใด แต่ไหน จะเป็นประเด็นต้องเห็นชอบ ส่วนใหญ่แล้วมักถือเอาเสียงส่วนใหญ่ข้างมากของประชาชนที่มาออกเสียงแสดงประชามติเป็นประมาณ ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นอย่างอื่นเพิ่มเติมขึ้นอีก เช่น จะต้องมีส่วนเกินกว่าออกเสียงแสดงประชามติขึ้นข้างน้อยเป็นจำนวนเท่าไร จึงจะถือว่าออกเสียงแสดงประชามติครั้งนั้นนับผูกพันตามกฎหมาย

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่า โดยสภาพของการออกเสียงแสดงประชามติซึ่งต้องกำหนดประเด็นทางเลือกให้สั้นและกระชับเพียงสองทางเลือก คือ "รับ" หรือ "ไม่รับ" ผู้มาออกเสียงแสดงประชามติจึงไม่อยู่ในฐานะที่จะแสดงความคิดเห็นปลีกย่อยเพิ่มเติม เช่น รับโดยมีข้อแม้เงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งเพิ่มเติมมาด้วยนั้น มาตราที่ 161 การตัดสินใจในการออกเสียงแสดงประชามติเป็นการตัดสินใจในภาพรวม หลังจากได้ข้อมูลข่าวสารที่สมบูรณ์เพียงพอต่อการตัดสินใจแล้ว ประชาชนต้องชั่งน้ำหนักทางใดหนทางเสียว่าข้างใดมีน้ำหนักยิ่งหย่อนกว่ากัน และออกเสียงแสดงประชามติไปตามความคิดเห็นของตน

ส่วนรายละเอียดอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการออกเสียงแสดงประชามติ เช่น ระยะเวลาที่จะเปิดโอกาสให้มีการให้ข้อมูลข่าวสารและรายละเอียดอื่น ๆ ย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมาย วิธีการ และเงื่อนไขที่แต่ละประเทศจะได้กำหนดขึ้น

ส่วนที่ 4 การออกเสียงแสดงประชามติในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญใหม่

โดยที่ในขณะนี้มีความเคลื่อนไหวที่จะให้มีการปฏิรูปทางการเมืองครั้งสำคัญในประเทศไทย ด้วยวิธีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อใช้เป็นกติกาในการปกครองประเทศ และวางกรอบความเชื่อที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนมีเสียงในการปกครองประเทศ การออกเสียงแสดงประชามติเป็นประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งที่ควรจะได้มีการพิจารณาโดยรอบคอบ และนำมานับญาติไว้เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญใหม่ เพื่อบรรเทาปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในอดีต ซึ่งประชาชนจำนวนไม่น้อยรู้สึกว้าวุ่นเมื่อตนออกเสียงลงคะแนนเลือกสิ่งใดไปแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของเราจะเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภาอย่างไร ตนก็ไม่มีอำนาจที่จะควบคุมดูแล หรือออกความคิดความเห็นได้ แผลงให้เห็นว่าระบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนที่เราใช้มาหลายสิบปีแล้วนั้น กำลังเผชิญปัญหาวิกฤตและคำถามที่ท้าทายว่าท่ามกลางโรดของประชาธิปไตยของไทย จะสะท้อนเจตนารมณ์ของผู้ถูกต้องแท้จริงของประชาชนได้

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า แนวทางของประเทศไทยในเรื่องนี้คงจะต้องดูโดยตามแนวที่ได้ดำเนินการไว้ในประเทศต่าง ๆ กล่าวคือ ประเด็นประเด็นระบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนเข้ากับการลงประชามติโดยที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง ในขณะที่เราต้องระบบเลือกตั้งให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่นิติบัญญัติและเป็นที่ยอมรับฝ่ายบริหารในรัฐสภา ประชาชนควรที่จะมีสิทธิ “ตัดสินใจ” ในประเด็นปัญหาหรือนโยบายสำคัญได้ด้วยตนเอง โดยผ่านกระบวนการออกเสียงแสดงประชามติ ทั้งนี้ กฎเกณฑ์และวิธีการที่รัฐธรรมนูญกำหนด

ข้อที่ควรพิจารณาโดยเฉพาะเจาะจงกับความรอบคอบ คือ การออกเสียงแสดงประชามตินั้น ควรจะมีน้ำหนักผูกพันว่านิติบัญญัติและฝ่ายบริหารพึงปฏิบัติตามหรือไม่ “บังคับ” เด็ดขาดผูกพันให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตามไหม จากประสบการณ์ในอดีตของต่างประเทศ เช่น ในประเทศเยอรมนีก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 เคียงให้ทราบกันว่า การออกเสียงแสดงประชามติที่มีลักษณะเช่นนี้ อาจเป็นผลลบเพราะประชาชนไม่มีโอกาสได้ทราบข้อมูลที่เป็นรอบด้านบ้าง เพราะการเข้าถึงข้อมูลบ้าง เพราะความนิยมในคำพูดหลอกลวงของผู้นำบ้าง ทำให้การออกเสียงแสดงประชามติไม่สะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนในเวลานั้นก็จริงอยู่ แต่กลับเป็นโทษ เป็นภัยต่อการดำเนินนโยบายของประเทศในระยะยาว หากแต่ในเรื่องนี้ ในหลาย ๆ ประเทศจึงกำหนดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติในประเด็นปัญหาหรือนโยบายสำคัญระดับชาติได้ เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารริเริ่ม และผลการออกเสียงแสดงประชามตินั้นไม่ “บังคับ” เด็ดขาดผูกพันให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตาม หากแต่ผลการออกเสียงแสดงประชามติเป็น “ข้อมูลสำคัญ” ประกอบการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร

อนึ่ง เนื่องจากประเทศไทยของเรามีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญใหม่ที่จะกำหนดประเด็นเรื่องการออกเสียงแสดงประชามติของประชาชนตามข้อเสนอของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร จึงต้องคำนึงถึงรูปแบบการกำหนดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติ ซึ่งควรกำหนดเพื่อให้จัดขึ้นเป็นวาระพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชกฤษฎีกาด้วย แล้วแต่กรณี

พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชกฤษฎีกาที่ในรัฐธรรมนูญใหม่ ควรกำหนดให้เป็นความผิดหรือไม่ผิดของฝ่ายบริหาร ในกรณีที่มีพระบรมราชโองการเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชกฤษฎีกาในข้อใด อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน คณะรัฐมนตรี อาจนำความขึ้นกราบบังคมทูล เพื่อขอให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อออกเสียงแสดงประชามติได้ การออกเสียงแสดงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการสอบถามความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชกฤษฎีกาในเรื่องที่มีการออกเสียงแสดงประชามตินั้น และการออกเสียงแสดงประชามติขึ้นก็ควรถือเกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งโดยเฉพาะพระกฤษฎีกา

เป็นที่จริงว่าการนำระบบการออกเสียงแสดงประชามติมากำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญใหม่ในลักษณะที่เปิดกว้างกว่าเดิม ไม่จำกัดเฉพาะประเด็นเรื่องการเมืองเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดมาแล้วก่อน หากแต่เปิดโอกาสให้มีการออกเสียงแสดงประชามติในร่างกฎหมาย หรือประเด็นนโยบายสำคัญต่าง ๆ ได้เช่นที่เสนอมาข้างต้น จะสามารถทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการปกครองตามวิถีทางประชาธิปไตยได้จริง และเป็นกลไกสำคัญส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิรูปทางการเมืองในประเทศไทย

การตรวจเงินแผ่นดิน

โดย

ผศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ

ผศ.ดร.นันทวัฒน์ บรรณานันท์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ส่วนที่ 1 สภาพปัญหา

ในการบริหารประเทศ รัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่วางไว้ การใช้จ่ายเงินดังกล่าวดำเนินการด้วยกระบวนการรอบคอบและระมัดระวังเพราะเงินเหล่านั้นส่วนใหญ่แล้วจะเป็นเงินที่ได้มาจากการจัดเก็บภาษีอากร ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายจากการใช้จ่ายเงินอย่างไม่รอบคอบและระมัดระวัง ในหลาย ๆ ประเทศรวมทั้งในประเทศไทยจึงได้สร้างมาตการในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐขึ้นมา โดยมีผู้ทำหน้าที่ควบคุมสององค์การคือ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

การควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติได้แก่การที่รัฐสภาจะต้องให้ความเห็นชอบในกฎหมายการประมาณรายจ่ายของรัฐรายปีก่อนที่รัฐบาลจะนำไปใช้ในทางบริหารประเทศได้ โดยฝ่ายบริหารไม่สามารถนำเงินไปใช้ในกรณีอื่นนอกเหนือจากที่รัฐสภาได้บัญญัติไว้ได้ ส่วนการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินโดยฝ่ายบริหารนั้นมักอยู่องค์ที่ตอน ขึ้นตอนแรกคือ การตรวจสอบก่อนการจ่ายเงินซึ่งเป็นขั้นตอนของการตรวจสอบความถูกต้อง ความสมบูรณ์ว่าทั้งหลักฐนประกอบการเบิกจ่าย ค่าเป็นไปประมาณที่แท้จริง กฎหมายวิธีระเบียบหรือระเบียบ ผู้ที่ทำการตรวจสอบในขั้นตอนนี้ได้แก่กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณและส่วนราชการผู้เบิก สำหรับขั้นตอนหลังคือการตรวจสอบการจ่ายเงินนั้นเป็นขั้นตอนควบคุมหลังจากที่ได้มีการจ่ายเงินไปแล้ว โดยองค์การที่ทำหน้าที่ควบคุมคือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและหน่วยงานตรวจสอบภายในหรือส่วนราชการผู้เบิกจะเป็นผู้พิจารณาถึงตามถูกต้องสมบูรณ์ของการจ่ายเงิน รวมถึงผลการใช้จ่ายเงินนั้นด้วย

แม้ว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในประเทศไทยจะมีวิวัฒนาการมากกว่า 100 ปี ก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์เท่าที่ควร ทั้งนี้ เนื่องมาจากการขาดความเป็นอิสระ กล่าวคือ โครงสร้างของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในปัจจุบันที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 นั้น มีผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นหัวหน้าผู้บริหารรับผิดชอบในการตรวจเงินแผ่นดินแต่เพียงผู้เดียว และแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้กรมแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินต้องมาด้วยความเห็นชอบจากรัฐสภาก็ตาม แต่ระบบการควบคุมการเงินแผ่นดินโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินก็ไม่มีที่มาเป็นอิสระเพราะการตรวจเงินแผ่นดินทำโดยข้าราช

การที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารคือนายกรัฐมนตรี การรายงานผลการตรวจสอบของหน่วยรับตรวจซึ่งส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานในสังกัดของฝ่ายบริหารจะต้องรายงานต่อนายกรัฐมนตรี ก่อนนำเสนอต่อสภา และนอกจากนี้การบริหารงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและการสั่งการของนายกรัฐมนตรี จึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวถูกแทรกแซงได้ง่าย อันมีผลทำให้การตรวจเงินแผ่นดินของรัฐไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น จึงเห็นสมควรปรับปรุงสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินเสียใหม่ โดยให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอันประกอบด้วยบุคคลผู้มีความชำนาญเฉพาะและมีหน้าที่ได้รับการกลั่นกรองและยึดโยงกับฝ่ายนิติบัญญัติ เข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารแทนการให้ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเพียงคนเดียวดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อีกทั้งสมควรให้มีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของรัฐซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐเป็นหัวหน้าผู้บริหาร มีภาพที่รับผิดชอบงานบริหารทั่วไปของงานตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ มีอิสระในการบริหารงานบุคคลและการงบประมาณของตนเอง

ส่วนที่ 2 แนวทางในการแก้ไขปัญหาดำเนินการตามร่างรัฐธรรมนูญ หมวด 12 “การตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ”

ร่างรัฐธรรมนูญ หมวด 12 “การตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ” มีวัตถุประสงค์ที่จะปรับปรุงสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐให้มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง เพื่อเป็นหลักประกันว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะไม่ถูกฉ้อฉลของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมาแทรกแซง การจัดองค์การของสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินในร่างรัฐธรรมนูญ หมวด 12 นี้ ประกอบด้วย 3 ส่วนสำคัญคือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ

1. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ

1.1 องค์ประกอบ เพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีความสามารถที่สัมพันธ์กันงาน จำนวนราว 276 จึงได้กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง 2 คน อันได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลังและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก 10 คน อันประกอบด้วยผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ จำนวนด้านละ 2 คน

ก. เป็นผู้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งเคยรับราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของรัฐในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่ามาแล้ว

ข. เคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวมาแล้วรวมกันไม่น้อยกว่าสี่ปี

ค. เป็นผู้มีคุณวุฒิหรือความรู้ทางด้านการบัญชี การตรวจสอบภายใน หรือการเงินการคลัง

ง. เป็นผู้มีความรู้ทางด้านการรวมศาสตร์ นิติศาสตร์ สังคมศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือการบริหารธุรกิจ

จ. ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นของธุรกิจซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

และนอกจากนี้ บุคคลตาม (ค) (ง) และ (จ) ต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่ง อย่างใดดังต่อไปนี้ด้วย คือ

- (1) เป็นผู้สอบบัญชีตามกฎหมายว่าด้วยผู้สอบบัญชี
- (2) รักหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือ เทียบเท่า
มาแล้ว หรือ
- (3) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์ในสถาบันการศึกษาระดับปริญญาตรีในชั้น
มหาวิทยาลัย โดยมีตำแหน่งทางวิชาการไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์

จะเห็นได้ว่า การกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ
ในร่างมทพ.นี้เป็นการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลผู้มีประสบการณ์จากด้านต่าง ๆ ให้มาประกอบ
กันเข้าเป็นคณะกรรมการได้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้มาซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่มี
ความเชี่ยวชาญ มีความเหมาะสมและมีงานสามารถเฉพาะด้าน

๔.2 วิธีการได้มา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐมีที่มาด้วยกระบวนการที่
มีการเชื่อมโยงกับฝ่ายการเมืองแต่ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลการควบคุมอำนาจของพรรคการเมืองหรือนอง
นักการเมืองเพื่อที่จะสามารถทำงานตรวจสอบได้อย่างมีอิสระเช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญ และ
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยได้กำหนดวิธีการได้มาไว้ดังต่อไปนี้
(ร่างมทพ. 207-208)

ก. ให้มีคณะกรรมการคัดเลือก ประกอบด้วยผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรค
ที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละ 1 คน พิจารณาเสนอชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการ
ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ จำนวน 12 คน ต่อประธานรัฐสภา โดยต้องเสนอพร้อมความเห็นยินยอมของผู้
ได้รับการเสนอชื่อ มติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวน
กรรมการคัดเลือกที่มีอยู่

ข. ให้วุฒิสภามีอำนาจเสนอชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของ
รัฐ จำนวน 6 คน ต่อประธานรัฐสภา โดยต้องเสนอพร้อมความเห็นยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ

ค. ให้ประธานรัฐสภาเรียกประชุมสมาชิกรัฐสภาเพื่อลงมติเลือกบุคคลผู้ได้
รับการเสนอชื่อจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีการลงคะแนนลับ ในกรณีที่มีผู้
ได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกรัฐสภาที่สภกลงคะแนน ให้ถือว่าผู้นั้นได้รับ
เลือกเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ แต่จำนวนผู้ได้รับเลือกไม่เกินครบ 10 คน ให้มีรายชื่อผู้ที่
ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกมาใหม่สมาชิกรัฐสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งต่อเนื่องกันไป และใน
กรณีนี้ให้ถือว่าผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบสิบคนเป็นผู้นั้นได้รับเลือกให้เป็นคณะกรรมการ
ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ และในกรณีที่มีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานรัฐสภาจับสลากว่า
ผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

๔. ให้ผู้ได้รับเลือก จำนวน 10 คน ปลัดกระทรวงการคลังและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ จึงเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ และให้แจ้งผลให้ประธานรัฐสภาทราบเพื่อนำความทราบถึงคณะตุลาการเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งต่อไป

1.3 วาระการดำรงตำแหน่ง เพื่อประกันความเป็นอิสระในการดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ สมควรกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งให้ยาวคือ ๕ ปี และเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้ว จะได้รับแต่งตั้งเสียใหม่ได้ (ร่างมาตรา 277)

1.4 อำนาจหน้าที่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ การพัฒนาการตรวจเงินรอนับัญญัติของคตและบุคคล การกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับระบบและการควบคุมตรวจสอบการบริหารงบประมาณ รวมทั้งการกำกับวินัยทางงบประมาณและการคลัง รวมทั้งการแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง (ร่างมาตรา 278)

2. ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ

2.1 คุณสมบัติ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ จะต้องเป็นผู้มีความชำนาญทางด้านบัญชี เศรษฐศาสตร์ การเงินการคลังหรือเคยเป็นข้าราชการระดับสูง (ร่างมาตรา 280) รายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐจะต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต่อไป การที่มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐไว้สูงก็เนื่องมาจากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐแตกต่างจะมีหน้าที่ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของรัฐอื่นเกินกว่าจะพอแล้ว ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐยังเป็นการรวมและเลขาธิการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐอีกด้วย

2.2 วิธีการได้มา ร่างมาตรา 279 วาระสอง ได้กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งบุคคลหรือผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ และให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบเช่นเดียวกับที่การได้มาซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน วิธีการดังกล่าวเป็นการแยกองค์การที่ทำหน้าที่คัดเลือกตัวบุคคลออกจากองค์การที่ให้ความเห็นชอบ ซึ่งจะทำให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐมีอิสระในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของตนเองต่อไป

2.3 อำนาจหน้าที่ ดังได้กล่าวมาแล้ว ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐนอกจากจะทำหน้าที่เป็นหัวหน้าผู้บริหารซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานทั่วไปของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ (ร่างมาตรา 279) แล้วยังทำหน้าที่เป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ และเลขานุการคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐอีกด้วย (ร่างมาตรา 276 บรรค 3)

3. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของรัฐจะต้องถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดไว้ที่หมวดที่ 2 ประการ คือ

3.1 เป็นหน่วยงานภายใต้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ

3.2 เป็นกลไกในการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐโดยมีเจ้าหน้าที่ (เจ้าหน้าที่ตรวจสอบและพิจารณาเงิน) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

หน้าที่ที่กระทรวงกลาโหมเป็นหน้าที่ที่สำคัญมาก จะเน้นเพื่อเป็นหลักประกันให้สำนักงานฯ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ จึงสมควรกำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของรัฐเป็นหน่วยงานอิสระไม่อยู่ในการกำกับดูแลของฝ่ายบริหารดังเช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในปัจจุบัน จึงจะทำให้สำนักงานฯ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างดีต่อไป

ส่วนที่ 3 บทสรุป

จากสภาพปัญหาที่พบว่า ระบบการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐไม่สามารถควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐได้อย่างจริงจัง ทำให้เกิดการทุจริตทางการเงินในหน่วยงานของรัฐ ผู้วิจัยจึงได้สร้างกลไกที่เน้นความเป็นอิสระ ความเป็นกลาง และความชำนาญในด้านการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐไว้ในร่างรัฐธรรมนูญหมวดการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐโดยมีสาระสำคัญ คือ

3.1 นำรูปแบบ “คณะกรรมการ” มาประกอบด้วยบุคคลที่มีความชำนาญและประสบการณ์สูง ผ่านการคัดเลือกอย่างเป็นระบบโดยแยกองค์การที่ทำหน้าที่คัดเลือกออกจากองค์การที่ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบ เพื่ามาแทนที่รูปแบบ “บุคคลเพียงคนเดียว” ที่เป็นข้าราชการประจำในฝ่ายบริหารซึ่งสามารถถูกแทรกแซงได้โดยง่าย ซึ่งจะมีผลทำให้การตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสามารถทำได้อย่างมีอิสระ เป็นกลางและมีประสิทธิภาพกว่าเดิม

3.2 กำหนดให้มีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ ที่เป็นหน่วยงานอิสระไม่อยู่ใต้อำนาจของฝ่ายบริหาร พร้อมทั้งมีเจ้าหน้าที่บริหารของสำนักงานฯ คือ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ ซึ่งมีที่มาจากการคัดเลือกอย่างเป็นระบบโดยแยกองค์การที่ทำหน้าที่คัดเลือกออกจากองค์การที่ทำหน้าที่เห็นชอบ ซึ่งจะมีผลทำให้การทำงานของสำนักงานฯ ในฐานะหน่วยงานการตรวจสอบและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และในฐานะเป็นกลไกสำคัญในการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐเดินไปอย่างอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมอำนาจของฝ่ายบริหารฝ่ายใด

ร่างรัฐธรรมนูญหมวดการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐดังกล่าวมาแล้วเป็นกลไกที่เห็นสมควร บรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐ โดยหวังว่ากลไกดังกล่าวจะทำให้ฝ่ายบริหารไม่ว่าจะเป็นข้าราชการการเมืองหรือข้าราชการประจำ เห็นความระมัดระวังในการใช้จ่ายเงินของรัฐอันมีที่มาจากภาคีการของประชาชนให้มากยิ่งขึ้น

การตรวจสอบทางการเมือง

โดย

ผศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การตรวจสอบทางการเมือง

ศส.ดร.นันทวัฒน์ แรมานันท์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ส่วนที่ 1 สภาพปัญหา

การทุจริตคอร์รัปชันและการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นหัวข้อที่กล่าวถึงในสังคมไทยอย่างกว้างขวางมาเป็นเวลาช้านาน โดยทฤษฎีสิทธิรัฐประหารแทบจะทุกครั้งก็จะมีสาเหตุหนึ่งที่ยกขึ้นมากล่าวอ้างกันอยู่เสมอว่าเกิดจากการที่การเมืองทุจริตหรือใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ แม้ปัญหาดังกล่าวจะเกิดขึ้นมานานแต่ก็ไม่ได้มีการสร้างกลไกขึ้นมาแก้ไขปัญหามันจริงจัง การตรวจสอบการทุจริตหรือใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในอดีตและปัจจุบัน สามารถทำได้โดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเราตรวจสอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งและประกอบกับการทูลเกล้าและประพจน์มีมติในวาระการ และโดยกระบวนการทางรัฐธรรมนูญที่ให้สมาชิกวุฒิสภาควบคุมกันเอง¹ ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่า กระบวนการทั้งหมดดังกล่าวไม่สามารถปราบปรามการทุจริตและการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

หลาย ๆ ประเทศทั้งในทวีปเอเชีย ทวีปอเมริกา และทวีปยุโรป² ต่างก็มีมาตรการในการแก้ไขปัญหการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงและแตกต่างกันไป โดยมีทั้งการกำหนดมาตรการในบทประจวบ การจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมาพิจารณา คดีความผิดที่เกี่ยวกับการเมืองระดับสูงเป็นหน้าที่ ดังนั้น เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงสมควรที่จะพิจารณาบทเฉพาะแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการศึกษามาตรการที่ให้อยู่ในต่างประเทศ และนำมาปรับใช้ให้ออกสอดคล้องกับสภาพสังคมไทย

¹ โปรดดูรายละเอียดใน บวรศักดิ์ สุวรรณใจ, ระบบการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง: รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทย เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (คสช.), สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) พ.ศ. 2558, หน้า 16-24.

นักวิชาการหลายท่านเช่น ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์^๑ ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับ ปัญหาการทุจริตและใช้อำนาจในทางมิชอบของนักการเมืองไว้ว่า สหกรณ์บัญญัติกลไกขึ้นเพื่อ ตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการทุจริตคอร์รัปชันที่เรียกว่า ระบบ impeachment ไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นเครื่องป้องกันหรือลดโอกาสการใช้อำนาจโดยมิชอบ ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยปรับให้เข้ากับสถาบันในประเทศไทย ในขณะที่ ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์^๒ นักวิชาการอีกท่านหนึ่งก็ได้มีความเห็นว่าสมควรจัดให้มีมาตรการที่จะนำนักการเมืองที่ ทุจริตมาลงโทษโดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีศาลสูง ชื่อ Haute Cour de justice เพื่อพิจารณาตัดสิน ความผิดที่นักการเมืองเป็นผู้กระทำเป็นกรณีพิเศษ ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 หรือข้อเสนอของ ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ^๓ ที่เห็นว่าสมควรให้มีการบัญญัติถึงคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะตุลาการอาญาทั่วไปในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็น เครื่องมือในการตรวจสอบการใช้อำนาจในทางมิชอบหรือทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ระบอบสูง

ขยายภาพปัญหาที่เกิดขึ้น จากแนวความคิดของนักวิชาการและจากองค์ความรู้ถึง ระบบการตรวจสอบการทุจริตและการใช้อำนาจโดยมิชอบของนักการเมืองระดับสูง จึงเห็นสมควร ขยายรัฐธรรมนูญในหมวดที่เกี่ยวกับตรวจสอบทางการเมืองขึ้น โดยมีการสร้างองค์การระบอบ ขึ้นมา 2 องค์การ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กับคณะตุลาการคดี อาญาทางการเมือง และสร้างมาตรการในการตรวจสอบอีก ๔ มาตรการคือ การแสดงบัญชีรายการ ทรัพย์สินและหนี้สิน การถอดถอนจากตำแหน่ง การพิจารณาพยานหลักฐานของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองระดับสูง และการพิจารณาความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่วิพากษ์วิจารณ์หรือกระทำผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ ดังจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในส่วนต่อไป

^๑ อมร จันทรมบูรณ์, รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของ รัฐธรรมนูญในทัศนะของ ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์, กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, หน้า 19 - 21

^๒ อมร จันทรมบูรณ์, การแก้รัฐธรรมนูญนักการเมืองจากทัศนะนักการเมืองและรัฐศาสตร์, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 23, มิถุนายน ๒๕๕๕

^๓ ลีนแล้วโน (1)

ส่วนที่ 2 องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบทางการเมือง

1. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรที่สมควรมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรตรวจสอบทุจริตสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในประเทศไทย โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.1 องค์ประกอบ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วย (ร่างมาตรา 252)

1.1.1 ประธานกรรมการ

1.1.3 อธิการสูงสุด

1.1.5 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 7 คน

1.2 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม เนื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ควบคุมและตรวจสอบการทุจริตและการใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบของบุคคลผู้มีตำแหน่งสูง ดังนั้น จึงสมควรที่จะกำหนดคุณสมบัติของกรรมการให้มีความเหมาะสมสำหรับตำแหน่งดังกล่าว ควรมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ สำเร็จการศึกษาระดับสูงกว่าปริญญาตรีในสาขานิติศาสตร์หรือรัฐศาสตร์ เคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีหรือเทียบเท่า รวมทั้งทั้งสมควรกำหนดข้อห้ามมิให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการการเลือกตั้ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการคดีอาญาทางการเมือง กรรมการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา รวมทั้งยังกำหนดให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกพรรคการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง ในระยะเวลาสามปีก่อนดำรงตำแหน่ง (ร่างมาตรา 252, 207, 208)

1.3 วิธีการได้มา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีที่มาด้วยกระบวนการที่มีความเชื่อมโยงกันฝ่ายการเมืองแต่ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลการครอบงำของพรรคการเมืองหรือของนักการเมืองเพื่อที่จะสามารถทำงานตรวจสอบได้อย่างมีอิสระ โดยได้กำหนดวิธีการได้มาไว้ดังต่อไปนี้ (ร่างมาตรา 207-208)

1.3.1 ให้มีคณะกรรมการคัดเลือก ประกอบด้วยผู้แทนพรรคการเมือง ทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละ 1 คน พิจารณาเสนอชื่อผู้ที่สมควรเป็น กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน 12 คน ต่อประธานรัฐสภา โดยต้องเสนอ พร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ มติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า สามในสี่ของจำนวนกรรมการคัดเลือกที่มีอยู่

1.3.2 ให้วุฒิสภาพิจารณาเสนอชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน 6 คน ต่อประธานรัฐสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ

1.3.3 ให้ประธานรัฐสภาเรียกประชุมสมาชิกรัฐสภาเพื่อลงมติเลือกบุคคลผู้ ได้รับการเสนอชื่อจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ที่มีผู้ ได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกรัฐสภาที่ลงคะแนนลงคะแนน ให้ถือว่าผู้นั้นได้รับเลือก เป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกมีไม่ครบ 8 คน ให้ บำนาจต่อผู้ที่มิได้รับเลือกในคราวแรกมาให้สมาชิกรัฐสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งต่อไป และในการนี้ให้ถือว่าผู้รับคะแนนสูงสุดเพียงลงไปตามลำดับจนครบแปดคนเป็นผู้ได้รับเลือก ให้เป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และในการนี้มีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานรัฐสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

1.3.4 ให้ผู้ได้รับเลือก จำนวน 8 คน และหลักการสูงสุดซึ่งเป็นกรรมการโดย ตำแหน่ง ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ และให้แจ้งผลให้ประธานรัฐสภา ทราบเพื่อนำพยานกราบบังคมทูลเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งต่อไป

1.4 วาระการดำรงตำแหน่ง เพื่อประกันความเป็นอิสระในการดำเนินงานของ คณะ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สมควรกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งให้ยาว คือ 9 ปี และเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้วจะได้รับแต่งตั้งอีกไม่ได้ (ร่างมาตรา 253)

1.5 อำนาจหน้าที่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจ หน้าที่ซึ่งสามารถแยกได้สองประเภท คือ

1.5.1 อำนาจหน้าที่ร่วมกับหน่วยงานอื่น

1.5.1.1 หน้าที่ในการได้สามข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำ ความเห็นเสนอต่อรัฐสภาในการนี้มีการร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่ง (ร่างมาตรา 260)

1.5.1.2 หน้าที่ในการได้สามข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้ง

นำความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการคดีอาญาทางการเมืองในกรณีที่มีผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงถูกกล่าวหาว่าร้ายกาจผิดปกติ กระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำหยาบผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม (ร่างมาตรา 263)

1.5.2 อำนาจหน้าที่เฉพาะตัว

1.5.2.1 ได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายกาจผิดปกติ กระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ร่างมาตรา 255)

1.5.2.2 ตรวจสอบความถูกต้องและการมีอยู่จริงรวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ได้ยื่นไว้ (ร่างมาตรา)

1.6 หน่วยธุรการ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอิสระในการบริหารงานบุคคล งบประมาณ มีสิทธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งในการแต่งตั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและรัฐสภา ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2. คณะตุลาการคดีอาญาทางการเมือง

คณะตุลาการคดีอาญาทางการเมืองเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเป็นพิเศษเพื่อพิจารณาตัดสินคดีทางการเมืองระดับสูงถูกกล่าวหาว่าร้ายกาจผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมโดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 องค์ประกอบ คณะตุลาการคดีอาญาทางการเมืองประกอบด้วย (ร่างมาตรา 266)

2.1.1 ประธานตุลาการ

2.1.2 ตุลาการประจำ จำนวน 9 คน

2.1.3 ตุลาการเฉพาะคดี จำนวน 5 คน

2.2 วิธีการได้มา คณะตุลาการคดีอาญาทางทหารเมือง มีที่มาด้วยกระบวนการดังต่อไปนี้ (ร่างมาตรา 267-268)

2.2.1 ประธานตุลาการและตุลาการประจำ เนื่องจากคณะตุลาการคดีอาญาทางทหารเมืองจะตั้งทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาชี้ขาดตัดสินคดีที่นิกการเมืองระดับสูงกระทำความผิดในเรื่องร้ายแรง เช่น ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ดังนั้น ผู้ที่จะมาเป็นตุลาการชี้ขาดกรณีดังกล่าวได้จึงควรมีที่มาจากผู้พิพากษาระดับสูง เพื่อให้จะได้ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองรวมทั้งยังเป็นผู้มีประสบการณ์ในการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างมากมาย ประธานตุลาการและตุลาการประจำ จำนวน 9 คน จึงมีที่มาจากศาลฎีกา โดยวิธีการได้มาคือ ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา เลือกผู้พิพากษาศาลฎีกา (นอกจากประธานศาลฎีกา) จำนวน 10 คน เป็นตุลาการประจำและให้ตุลาการประจำทั้ง 10 คน ประชุมกันเองเพื่อเลือกตุลาการประจำคนหนึ่งเป็นประธานคณะตุลาการคดีอาญาทางทหารเมือง (ร่างมาตรา 267)

2.2.2 ตุลาการเฉพาะคดี เพื่อให้สอดคล้องกับฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติด้วยกันเอง จึงสมควรที่จะมีตัวแทนของฝ่ายนิติบัญญัติร่วมอยู่ในการพิจารณาตัดสินความผิดร้ายแรงที่นิกการเมืองระดับสูงได้กระทำลงด้วย ตุลาการเฉพาะคดีซึ่งเป็นตัวแทนของฝ่ายนิติบัญญัติในคณะตุลาการคดีอาญาทางทหารเมืองมีที่มาดังนี้ คือ ในการประชุมสมัยสามัญครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปทุกครั้ง ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเลือกผู้ซึ่งเห็นว่าสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการเฉพาะคดีจำนวนสภากละ 5 คน แล้วขึ้นบัญชีไว้ และเมื่อกรณีที่ต้องพิจารณาคดีใดโดยคณะตุลาการคดีอาญาทางทหารเมือง ให้ประธานตุลาการคดีอาญาทางทหารเมืองแต่งตั้งตุลาการคดีเฉพาะคดี จำนวน 5 คน เข้าร่วมพิจารณาคดี โดยเลือกจากบัญชีตุลาการเฉพาะคดีที่เหมาะสมของสภาที่เลือกตุลาการเฉพาะคดีมิได้ถูกพิจารณาคดี (ร่างมาตรา 268)

2.3 วาระการดำรงตำแหน่ง เพื่อให้มีความอิสระในการทำงาน ตุลาการคดีอาญาทางทหารเมืองที่มาจากศาลฎีกาจะดำรงตำแหน่งไปจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ส่วนตุลาการเฉพาะคดีมีวาระเท่ากับสมาชิกภาพของสภาที่ตนสังกัด

2.4 อำนาจหน้าที่ คณะตุลาการคดีอาญาทางทหารเมืองมีอำนาจในการพิจารณาตัดสินที่นิกการเมือง และคดีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้กระทำผิด

2.4.1 นิกการเมือง คณะตุลาการคดีอาญาทางทหารเมืองจะทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาคดีความผิดที่เกิดจากการกล่าวหาว่า นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือข้าราชการการเมืองอื่น ไม่ว่าจะเป็นในฐานะของตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน มีพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม (ร่างมาตรา 269)