

ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550



บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

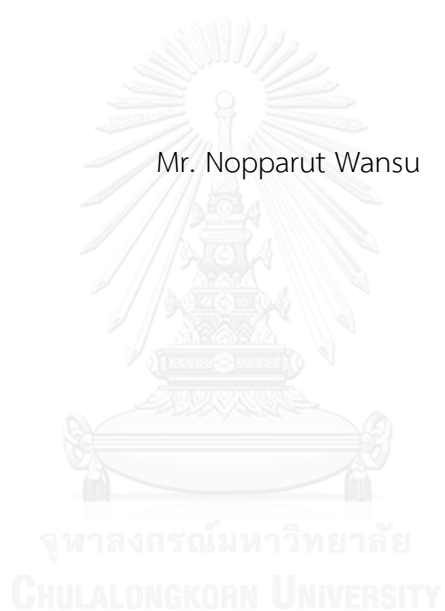
สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

EFFICIENCY OF THE DEBATE OF NO CONFIDENCE TO PRIME MINISTER
UNDER THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND B.E. 2540
AND CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND B.E. 2550



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws
Faculty of Law
Chulalongkorn University
Academic Year 2016
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

โดย

นายนพรุจ หวันสู

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์

(ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(ดร.เจริญ คันธวงศ์)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา)

.....กรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พิณีจิววอล)

นพรุจ วัฒนสุ : ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (EFFICIENCY OF THE DEBATE OF NO CONFIDENCE TO PRIME MINISTER UNDER THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND B.E. 2540 AND CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND B.E. 2550) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: รศ.มานิตย์ จุ่มปา, หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกรอภิปรายไม่ไว้วางใจในประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี เพื่อประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

จากการศึกษาพบว่า การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศสมีหลักเกณฑ์ที่ง่ายต่อการอภิปราย ส่วนการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ในประเทศเยอรมนีมีหลักเกณฑ์ที่ยากต่อการอภิปราย แต่การลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีของทั้งสามประเทศเป็นเรื่องยากเพราะระบบพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็ง จึงทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพสำหรับการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในประเทศไทย นั้น พบว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่เกิดการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเพราะกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเสนอญัตติไว้สูง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงปรับลดจำนวนผู้มีสิทธิเสนอญัตติทำให้เกิดการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีขึ้นจำนวน 6 ครั้ง แต่การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรียังไม่มีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีอาจเกิดผลโดยอ้อมในการทำลายความน่าเชื่อถือของนายกรัฐมนตรีจนเกิดการลาออกหรือการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้

ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะว่า การกำหนดหลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยควรพิจารณาถึงสภาพของการเมืองไทยเป็นหลักเพื่อประสิทธิภาพของการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่าควรคงบทบัญญัติว่าด้วยการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ต่อไป และควรกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ให้ดีขึ้น

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2559

ลายมือชื่อนิติ

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

5685982234 : MAJOR LAWS

KEYWORDS: EFFICIENCY / VOTE OF NO CONFIDENCE / PRIME MINISTER

NOPPARUT WANSU: EFFICIENCY OF THE DEBATE OF NO CONFIDENCE TO PRIME MINISTER UNDER THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND B.E. 2540 AND CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND B.E. 2550. ADVISOR: ASSOC. PROF. MANIT JUMPA, pp.

This thesis aims to study the effectiveness of the The debate of no-confidence to Prime Minister according to the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540 and the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 by comparison with the debate of no-confidence to Prime Minister in England. France And Germany

According to studies, the results shown that The debate of no-confidence to Prime Minister resolution in all mentioned countries is not passed easily. This makes the government most stable. For the discussion of the debate of no-confidence to Prime Minister in Thailand, it was found that, under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540, no discussion of distrust of the Prime Minister because of the high number of voters. The Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 has reduced the number of members for submitting this motion. According to this, six debate of no-confidence to Prime Minister was submitted. However, the debate of no-confidence to Prime Minister was considered not effective according to the spirit of the Constitution. but causes indirectly influence to the prime minister and government

As mentioned above, The determination of the criteria for submitting the motion for debate of no-confidence to Prime Minister according to the Constitution of the Kingdom of Thailand, should consider the condition of Thai politics for the effectiveness of executive control by the legislature. The constructive vote of no-confidence to Prime Minister should be provided in the constitution with better provision.

Field of Study: Laws

Student's Signature

Academic Year: 2016

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความรู้และความเมตตาอย่างยิ่งของรองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาเสียสละเวลาอันมีค่าในการให้คำปรึกษาและตรวจแก้ไขวิทยานิพนธ์จนเสร็จสมบูรณ์ ให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ ให้โอกาสแก่ผู้เขียนเสมอมา ผู้เขียนจึงกราบขอขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้

ขอกราบขอบพระคุณ ดร.เจริญ คันธวงศ์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พิณีจิวตล กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ที่ร่วมเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้และได้กรุณาเสียสละเวลาเข้าร่วมเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และได้ให้คำแนะนำที่มีค่าแก่ผู้เขียนเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ซึ่งเป็นบุคคลที่มีส่วนสำคัญที่ให้โอกาสในการศึกษาเล่าเรียนและเป็นแรงผลักดันและแรงสนับสนุนให้ผู้เขียนสามารถจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จได้ด้วยดี

ขอขอบคุณ พี่ๆ น้องๆ ที่คอยให้ความช่วยเหลือ ให้กำลังใจและให้ความเอาใจใส่สอบถามความคืบหน้าตลอดเวลาการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบคุณพี่ๆ เพื่อนๆ น้องๆ ในหมวดวิชากฎหมายมหาชนที่คอยให้ความช่วยเหลือและให้กำลังใจแก่กันและกันเสมอมา และขอขอบคุณพี่ปณิษฐ์ ปทุมวัฒน์ พี่เสกสรรค์ กัญยาสาย พี่สลินลา สิงห์พันธุ์ พี่ป๋ม พี่โอเล่ที่ช่วยเหลือเกื้อกูลกันเสมอมา

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	1
บทที่ 1 บทนำ	2
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	2
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	16
1.3 สมมติฐานการวิจัย	16
1.4 วิธีดำเนินการวิจัย	17
1.5 ขอบเขตของการวิจัย.....	17
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	17
บทที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหาร	19
2.1 ทฤษฎีเบื้องต้นในการควบคุมฝ่ายบริหาร	20
2.1.1 ทฤษฎีแห่งดุลยภาพ	20
2.1.2 ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมือง	21
2.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ	22
2.2.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาด.....	33
2.2.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจในรูปแบบการแบ่งแยกหน้าที่	34
2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภา.....	35
2.3.1 อำนาจและหน้าที่ของฝ่ายบริหาร	36
2.3.2 อำนาจและหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ	37

2.3.3 การถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ	40
2.4 รูปแบบการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ.....	41
2.4.1 การควบคุมโดยการตั้งกระทู้ถาม.....	41
2.4.2 การควบคุมโดยการตั้งคณะกรรมการ.....	44
2.4.3 การควบคุมการใช้งบประมาณของฝ่ายบริหาร	50
2.4.4 การควบคุมโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจ.....	52
2.5 การถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร.....	55
2.5.1 การถ่วงดุลโดยตรง	55
2.5.2 การถ่วงดุลโดยอ้อม	58
2.6 แนวความคิดเกี่ยวกับการประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจ	61
2.6.1 ความหมายของการประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจ	61
2.6.2 เกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจ.....	62
2.6.3 แนวทางการประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจ	89
บทที่ 3 การควบคุมฝ่ายบริหารโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี	95
3.1 การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	95
3.1.1 ความเป็นมา.....	97
3.1.2 หลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี	121
3.1.3 ข้อมูลการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี.....	131
3.1.4 ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี	145
3.2 การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	155
3.2.1 ความเป็นมา.....	155
3.2.2 หลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี	163

3.2.3 ข้อมูลการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี	176
3.2.4 ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี	186
3.3 การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	191
3.3.1 ความเป็นมา	191
3.3.2 หลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี	195
3.3.3 ข้อมูลการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี	211
3.3.4 ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี	231
3.4 การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	236
3.4.1 ความเป็นมา	237
3.4.2 หลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี	248
3.4.3 ข้อมูลการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี	252
3.4.4 ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี	252
บทที่ 4 การควบคุมฝ่ายบริหารโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในต่างประเทศ	257
4.1 การอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในประเทศอังกฤษ	257
4.1.1 ความเป็นมา	258
4.1.2 หลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี	265
4.1.3 ข้อมูลการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี	267
4.1.4 ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี	270
4.2 การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในประเทศฝรั่งเศส	273
4.2.1 ความเป็นมา	273
4.2.2 หลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี	275
4.2.3 ข้อมูลการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี	279

4.2.4 ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี.....	280
4.3 การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในประเทศเยอรมนี.....	283
4.3.1 ความเป็นมา.....	283
4.3.2 หลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี.....	290
4.3.3 ข้อมูลการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี.....	295
4.3.4 ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี.....	298
บทที่ 5 วิเคราะห์ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์.....	302
5.1 ประสิทธิภาพของหลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์.....	302
5.1.1 การกำหนดจำนวนสมาชิกผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์.....	304
5.1.2 การกำหนดให้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติ.....	322
5.1.3 การห้ามยุบสภาเมื่อมีการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจแล้ว.....	328
5.1.4 การกำหนดให้ยื่นคำร้องถอดถอนก่อนการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ.....	338
5.2 ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์.....	346
5.2.1 ความน่าเชื่อถือของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี.....	346
5.2.2 การลงมติไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามที่พรรคการเมืองกำหนด.....	352
5.3 ผลของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์.....	376
5.4 ประสิทธิภาพของการดำเนินการภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจ.....	377
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	381
6.1 บทสรุป.....	382
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	394
.....	395
รายการอ้างอิง.....	395

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ 402



สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 ตารางแสดงการอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550	9
ตารางที่ 2 ตารางเปรียบเทียบบทบัญญัติว่าด้วยการอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538	121
ตารางที่ 3 ตารางแสดงการอภิปรายไม่ไว้วางใจก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลบังคับใช้	133
ตารางที่ 4 ตารางแสดงการอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	177
ตารางที่ 5 ตารางแสดงบทบัญญัติว่าด้วยการอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 และร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 4 ฉบับ	238
ตารางที่ 6 ตารางแสดงจำนวนผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี	305
ตารางที่ 7 ตารางแสดงข้อมูลการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย	329
ตารางที่ 8 ตารางแสดงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไทยเรื่องการบังคับสังกัดพรรคและการพ้นสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อลาออกหรือถูกขับออกจากพรรค	354
ตารางที่ 9 บทบัญญัติรัฐธรรมนูญไทยเรื่องหลักความเป็นผู้แทนปวงชน	367

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 โดยการปฏิวัติเข้ายึดอำนาจการปกครองแผ่นดินของคณะราษฎรอันนำมาซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยโดยใช้ชื่อว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐบาลภายใต้รัฐสภา (Assembly Government) ซึ่งอำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของประชาชน โดยฝ่ายบริหารอยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรงของรัฐสภา¹ ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ได้เปลี่ยนมาใช้รูปแบบรัฐบาลแบบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติไว้ให้มีการควบคุมและตรวจสอบซึ่งกันและกันโดยฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ต้องปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้ความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาผู้แทนราษฎร) ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางการเมือง² โดยวิธีการตั้งกระทู้ถาม การตั้งคณะกรรมการ การควบคุมการใช้งบประมาณของฝ่ายบริหาร และการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีซึ่งหากไม่ได้รับความไว้วางใจจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็เป็นเหตุให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้ ส่วนฝ่ายบริหารก็มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้อันเป็นไปตามหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ (checks and balances)

แต่อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่มีการกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นเวลา 82 ปี มีรัฐบาล 60 ชุด เฉลี่ยรัฐบาลชุดหนึ่งดำรงตำแหน่งเพียง 1 ปี 4 เดือน ซึ่งสามารถแบ่งพัฒนาการของการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

¹ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2530), หน้า 117-122.

² ชาลูนัย แสงศักดิ์, การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540), หน้า 21-22.

นายกรัฐมนตรีในประเทศไทยออกได้เป็น 2 ช่วง กล่าวคือ ในช่วงแรกเป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบดั้งเดิมเป็นเวลา 65 ปี ส่วนในช่วงที่สองเป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ (konstruktives Misstrauensvotum, constructive vote of no confidence) เป็นเวลา 17 ปี

ในช่วงแรกนับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไม่มีเงื่อนไข ดังนี้

1. ไม่มีการจำกัดสมัยการประชุมและจำนวนครั้งที่สามารถเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ
2. ไม่มีการกำหนดให้มีการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติ
3. ไม่มีการห้ามนายกรัฐมนตรียุบสภาเมื่อมีการเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจแล้ว
4. ไม่มีการกำหนดให้ต้องยื่นถอดถอนนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีก่อนการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจในบางกรณี
5. ไม่มีการกำหนดให้ม็อบครั้งอื่นมีอำนาจตรวจสอบประเด็นทางกฎหมายที่สมาชิกใช้ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

อย่างไรก็ตามตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม 2538 ได้เพิ่มข้อจำกัดของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดให้กรณีที่การอภิปรายไม่ไว้วางใจไม่ประสบผลสำเร็จสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอญัตตินั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจตลอดสมัยประชุมนั้น

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบดั้งเดิมก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงก่อให้เกิดปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลเนื่องจากไม่มีพรรคการเมืองใดสามารถครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้จึงต้องร่วมกันจัดตั้งเป็นรัฐบาลผสมโดยมีการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรี

ให้กับพรรคร่วมรัฐบาล จึงส่งผลให้เกิดระบบเจ้ากระทรวงกล่าวคือ นายกรัฐมนตรีไม่สามารถสั่งการให้รัฐมนตรีที่มาจากพรรคร่วมรัฐบาลทำตามนโยบายได้ และมักเกิดการช่วงชิงอำนาจระหว่างแกนนำพรรคร่วมรัฐบาลทำให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล จนก่อให้เกิดการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลอยู่บ่อยครั้งและมีการต่อรองตำแหน่งกับนายกรัฐมนตรีเพื่อแลกกับคะแนนเสียงไว้วางใจในสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ในทุกสมัยประชุมและไม่มีการกำหนดจำนวนครั้งของการเสนอญัตติ ทำให้เกิดการลาออกหรือการยุบสภาอันเนื่องมาจากความขัดแย้งกันระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล³ จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทยอันเป็นการตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ (checks and balances) ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะส่งผลโดยตรงทำให้นายกรัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรและต้องพ้นจากตำแหน่งได้ การอภิปรายไม่ไว้วางใจจึงส่งผลเพียงทางอ้อมให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลของการอภิปรายไม่ไว้วางใจ แต่ด้วยประเด็นที่ใช้ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจมักเป็นเรื่องการทุจริตและไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของนายกรัฐมนตรีซึ่งผู้ถูกอภิปรายไม่สามารถพิสูจน์ความจริงได้ เพราะไม่มีการกำหนดให้ม็องค์กรอื่นมีอำนาจตรวจสอบประเด็นที่สมาชิกใช้ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อคณะรัฐมนตรีและอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของคณะรัฐมนตรี ประกอบกับแรงกดดันจากความขัดแย้งภายในพรรคร่วมรัฐบาล และความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติจนนายกรัฐมนตรีลาออกหรือยุบสภาผู้แทนราษฎร ทั้งก่อนและหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจเพื่อดับกระแสความร้อนแรงทางการเมืองให้สงบลง อย่างไรก็ตามการลาออกหรือยุบสภาดังกล่าวไม่ได้เป็นผลมาจากการไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะการอภิปรายไม่ไว้วางใจเกิดขึ้นเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองได้ก่อให้เกิดการถ่วงดุลและคานอำนาจในระบบรัฐสภาตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแต่อย่างไรไม่หรือเรียกได้ว่าเป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบไม่สร้างสรรค์ (destructive vote of no confidence) เพราะมุ่งแต่จะล้มรัฐบาลหาได้ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริงไม่ การควบคุมฝ่ายบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติโดยวิธีการอภิปรายไม่ไว้วางใจแบบดั้งเดิมที่มีการอภิปราย

³ มานิตย์ จุมปา, มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ พี. เพรส จำกัด, 2541), หน้า 19-23.

ไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะจำนวน 9 ครั้ง นับตั้งแต่ พุทธศักราช 2490 - พุทธศักราช 2540 เป็นเวลา 50 ปี แต่กลับยังไม่มีนายกรัฐมนตรีท่านใดพ้นจากตำแหน่งจากมติไม่ไว้วางใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแม้เพียงท่านเดียว แสดงถึงความไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เมื่อศึกษาถึงปัญหาในประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี พบว่าในอดีตก็มีปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติที่การตรวจสอบและถ่วงดุลไม่มีประสิทธิภาพมาก่อน เช่นเดียวกับประเทศไทย

กล่าวคือ ในประเทศอังกฤษแม้ว่าจะไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร (unwritten constitution) เนื่องจากกฎหมายสูงสุดของประเทศอังกฤษคือ พระราชบัญญัติ (Act of parliament) แต่มีรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างกว้างกล่าวคือ อังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่ประมวลไว้ในฉบับเดียวกันและเป็นกฎหมายสูงสุดมีวิธีการจัดทำและแก้ไขที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติตามความหมายของรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างแคบ แต่อังกฤษมีเอกสารพระราชบัญญัติและคำพิพากษาซึ่งมีบทบัญญัติวางบรรทัดฐานเกี่ยวกับโครงสร้างทางการเมืองการปกครอง การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน นอกจากนี้ยังมีธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (Constitution Convention) ที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมือง⁴ ซึ่งธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญอังกฤษที่เกี่ยวกับกษัตริย์ รัฐสภาและรัฐมนตรี มีใจความสำคัญว่าพระมหากษัตริย์จะแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี (Prime Minister) จากหัวหน้าพรรคการเมืองที่สามารถควบคุมเสียงข้างมากในสภาสามัญและพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีตามรายชื่อที่นายกรัฐมนตรีทูลเกล้าฯ ถวายเนื่องจากรัฐบาลมีแหล่งกำเนิดจากพระมหากษัตริย์⁵ โดยเรียกรัฐบาลที่ตั้งขึ้นนี้ว่ารัฐบาลในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว หรือรัฐบาลในสมเด็จพระบรมราชินีนาถ⁶ ส่วนอำนาจของสภาสามัญคืออำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลเมื่อคณะรัฐมนตรี(Cabinet) ไม่ได้ได้รับความไว้วางใจจากสภาสามัญคณะรัฐบาลต้องลาออกจากตำแหน่งทั้งคณะ เว้นแต่จะร้องขอให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาและพระมหากษัตริย์ทรงปฏิบัติตามซึ่ง

⁴ รวินท์ ลีละพัฒนะ, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น อธิบายหลักกฎหมายไทยและหลักกฎหมายอังกฤษ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555), หน้า 24-25.

⁵ สนธิ เดชานันท์, ระบบการปกครองของอังกฤษ (กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2529), หน้า 121-122.

⁶ อมร รักชาติยศ และคณะ, ประชาธิปไตย : อุดมการณ์หลักการและแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 204-205.

พระมหากษัตริย์จะยุบสภาตามคำขอของคณะรัฐมนตรี ซึ่งแม้ว่าอำนาจในการยุบสภา (Dissolution Power) ที่แท้จริงจะเป็นของนายกรัฐมนตรีก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติอำนาจที่เป็นทางการนั้นเป็นของพระมหากษัตริย์⁷ เพราะถ้าทรงพิจารณาแล้วเห็นว่ากรเลือกตั้งสภาสามัญเพียงผ่านพ้นมาไม่นานนัก หรือการเลือกตั้งจะยังผลให้เกิดความยุ่งยากต่อชาติ ซึ่งถ้าหากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงยุบสภา คณะรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่ง เพื่อให้กษัตริย์แต่งตั้งพรรคฝ่ายค้านเป็นรัฐบาล แต่ถ้าไม่มีพรรคการเมืองใดมีเสียงข้างมาก คณะรัฐบาลอาจอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้⁸ ซึ่งปัจจุบันผู้เสนอญัตติไม่ไว้วางใจ (Vote of no Confidence) คือฝ่ายค้านเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าคำตอบของรัฐมนตรีหรือรัฐบาลที่ตอบกระทันหันไม่ชัดเจนและไม่เป็นที่พอใจ ฝ่ายค้านจะประชุมกันเพื่อเสนอญัตติไม่ไว้วางใจ รัฐบาลได้และรัฐบาลไม่ปฏิเสธในการที่ฝ่ายค้านเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล⁹ จะเห็นว่ากลไกการถ่วงดุลและคานอำนาจของรัฐสภาอังกฤษมีความยืดหยุ่นได้ เป็นไปตามเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล ซึ่งในปัจจุบันการอภิปรายไม่ไว้วางใจในประเทศอังกฤษมักไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากอังกฤษมีระบบพรรคการเมืองสองพรรคใหญ่ที่มีเสียงข้างมากผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินและสมาชิกสภาสามัญจะปฏิบัติตามมติพรรคในการลงคะแนนเสียงในญัตติไม่ไว้วางใจทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ วัฒนธรรมทางการเมืองของคนอังกฤษและความรับผิดชอบของนักการเมือง¹⁰ ทำให้ตั้งแต่มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจในประเทศอังกฤษมีนายกรัฐมนตรีอังกฤษต้องพ้นจากตำแหน่งหรือยุบสภาเนื่องจากไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาสามัญไม่เกิน 6 ท่าน¹¹ ในระยะเวลาประมาณสามร้อยปีนับตั้งแต่ประเทศอังกฤษมีนายกรัฐมนตรี คนแรกในคริสต์ศักราช 1721 ถึงปัจจุบัน แต่ถ้าพิจารณาธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษในเรื่องความรับผิดชอบร่วมกัน (Collective Responsibility) ในเรื่องกฎเกณฑ์ความไว้วางใจ (Confidence Rule) ซึ่งนอกจากกรณีที่รัฐบาลสูญเสียความไว้วางใจจากสภาสามัญเนื่องจากแพ้มติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจแล้วยังรวมถึงกรณีที่สภาสามัญไม่ผ่านกฎหมายงบประมาณหรือนโยบายสำคัญของรัฐบาลโดยไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาสามัญ ซึ่งนับตั้งแต่คริสต์ศักราช 1721 ถึงปัจจุบันมีนายกรัฐมนตรีกว่า 20 ท่านที่แสดงความ

⁷ สมบัติ อารังอัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สมาธรรม, 2546), หน้า.

⁸ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 117-122.

⁹ สมบัติ อารังอัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, หน้า 146-147.

¹⁰ อมร รักชาติ และคณะ, ประชาธิปไตย : อุดมการณ์หลักการและแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ, หน้า 212.

¹¹ History Past Prime Ministers, "Government of the United Kingdom" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 2014, November 18. แหล่งที่มา: <https://www.gov.uk/government/history/past-prime-ministers>; ibid.

รับผิดชอบทางการเมืองตามกฎหมายเกณฑ์ความไว้วางใจด้วยการลาออกหรือกราบบังคมทูลแนะนำให้
กษัตริย์ทรงยุบสภาสามัญ¹²

สำหรับประเทศฝรั่งเศสช่วงสมัยสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 เป็นระบบรัฐสภาซึ่งมี
รัฐบาลที่ไม่มีเสถียรภาพ เนื่องจากในสาธารณรัฐที่ 3 (ค.ศ. 1871-1940) ในระยะเวลา 70 ปี ฝรั่งเศส
มีรัฐบาลถึง 104 ชุด เฉลี่ยแล้วรัฐบาลชุดหนึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ได้เพียง 1 ปี 6 เดือน และรัฐบาลบาง
ชุดอยู่ในตำแหน่งได้ไม่เกิน 5 วัน¹³ และในสาธารณรัฐที่ 4 (ค.ศ. 1946-1958) ในระยะเวลา 12 ปี
ฝรั่งเศสมีรัฐบาลถึง 22 ชุด เฉลี่ยแล้วรัฐบาลชุดหนึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ได้เพียง 6 เดือน และมีความ
พยายามในการจัดตั้งรัฐบาลแต่ไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาอีกอย่างน้อย 13 ครั้ง มีรัฐบาลชุดที่ยืน
ยาวนานที่สุดเพียง 15 เดือน 20 วัน และชุดที่สั้นที่สุดอยู่ได้เพียง 4 วัน¹⁴ การไร้เสถียรภาพทำให้
ประชาชนขาดความไว้วางใจในการบริหารงานของรัฐบาล เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างฝ่าย
นิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารที่ฝ่ายบริหารมักจะถูกฝ่ายนิติบัญญัติเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลง
มติไม่ไว้วางใจอยู่เสมอเป็นการรบกวนการทำงานและความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล
ทั้งนี้หากคณะรัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจเนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากมีมติไม่ไว้วางใจ
นายกรัฐมนตรีแล้ว คณะรัฐมนตรีย่อมพ้นจากตำแหน่งแต่ทางสภากลับไม่สามารถเสนอตัว
นายกรัฐมนตรีคนใหม่ให้เข้ามาบริหารประเทศได้เพราะความขัดแย้งในทางการเมือง รัฐธรรมนูญ
สาธารณรัฐที่ 5 ฉบับวันลงที่ 3 มิถุนายน ค.ศ. 1958 จึงต้องการจะฟื้นฟูอำนาจของฝ่ายบริหารที่มี
สาเหตุสำคัญมาจากในช่วงสาธารณรัฐที่ 3 และที่ 4 ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจมากจึงต้องลดทอนอำนาจ
ของรัฐสภาลง โดยมีการแบ่งแยกอำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติโดยเด็ดขาด และรัฐบาลมีความ
รับผิดชอบโดยขึ้นต่อรัฐสภา ในส่วนนี้เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพให้การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ
ระหว่างองค์กรทางการเมืองซึ่งเรียกว่า ระบบรัฐสภาที่ทำให้มีเหตุผล (Rationalized Parliamentary
System) ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ. 1958 มาตรา 49 และมาตรา 50 กำหนดให้

¹² ทงศักดิ์ วุฒิศะโร, "ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.
2521" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, ภาควิชานิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 18-20.

¹³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชาญชัยแสงศักดิ์, การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส: ข้อคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย (กรุงเทพฯ:
สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540), หน้า 5. และไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 1 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์
พานิชสุภผล, 2495), หน้า 293.

¹⁴ วิวัฒน์ วิมลเศรษฐ์, "รัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศสภายใต้สาธารณรัฐที่ 5 (ศึกษาในด้านการสร้างเสถียรภาพและ
ประสิทธิภาพของรัฐบาล)" (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512), หน้า 27.

มติไม่ไว้วางใจรัฐบาลต้องได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร จึงจะถือว่าเป็นมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลและนายกรัฐมนตรีต้องยื่นใบลาออกจากตำแหน่งของคณะรัฐบาลต่อประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ แต่หากมติดังกล่าวไม่ได้รับเสียงสนับสนุนเกินกว่ากึ่งหนึ่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ยื่นญัตติที่เข้าชื่อยื่นญัตติทั้งหมดก็ไม่มีสิทธิขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจอีกตลอดสมัยประชุมนั้น เพื่อไม่ให้เกิดการอภิปรายรบกวนการทำงานของรัฐบาลอีก ทั้งนี้ นับตั้งแต่ ค.ศ. 1958 จนถึงปัจจุบันมีนายกรัฐมนตรีเพียงท่านเดียวที่ไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร¹⁵

ในส่วนเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศเยอรมนีก็มีปัญหาเช่นเดียวกับประเทศไทยเนื่องจากก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1949 ที่เรียกว่า กฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) นั้น รัฐบาลของเยอรมันไม่มีเสถียรภาพเนื่องจากมักจะไม่สามารถได้รับความสนับสนุนจากสภาผู้แทนราษฎรทำให้เกิดการยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อแก้ไขปัญหาหรือประกาศใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในการออกกฎหมายมาเพื่อสนองนโยบายโดยไม่สนใจฝ่ายนิติบัญญัติ เมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) ค.ศ. 1949 ในมาตรา 67 และมาตรา 68 ได้แก้ปัญหาลงเพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพโดยกำหนดให้การแสดงความไม่ไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎรที่มีต่อรัฐบาลจะสามารถทำให้รัฐบาลออกจากตำแหน่งได้ต่อเมื่อได้ทำการเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่มาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ซึ่งหากสภาไม่สามารถเลือกตัวบุคคลที่จะมาเป็นนายกรัฐมนตรีได้ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งแล้ว รัฐบาลก็ไม่จำเป็นต้องลาออกจากตำแหน่งทั้งนี้เพื่อเป็นการปกป้องรัฐบาลให้บริหารงานได้อย่างมีเสถียรภาพ¹⁶ ทั้งนี้ นับตั้งแต่ ค.ศ. 1949 มีนายกรัฐมนตรีของประเทศเยอรมนีต้องพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรหรือยุบสภาเนื่องจากไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่เกิน 3 ท่าน¹⁷

¹⁵ GOUVERNEMENT FRANÇAIS, "Georges Pompidou" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 2014, November 18. แหล่งที่มา: <http://www.gouvernement.fr/georges-pompidou>

¹⁶ สุรพล นิตไกรพจน์, ระบบควบคุมตรวจสอบทางการเมืองที่เหมาะสม (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์กองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538), หน้า 38-55.

¹⁷ Die Bundeskanzlerin, "Bundeskanzler seit 1949" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 2014, November 18. แหล่งที่มา: http://www.bundeskanzlerin.de/Webs/BKin/DE/Kanzleramt/Zeitstrahl/zeitstrahl_kanzler_node.html

อนึ่ง จากปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพของวิธีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในช่วงแรก ส่งผลให้ในช่วงที่สองประเทศไทยมีการรับอิทธิพลของวิธีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ (konstruktives Misstrauensvotum, constructive vote of no confidence) ของประเทศเยอรมนีซึ่งประสบความสำเร็จในการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้วนั้นมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งการบังคับใช้บทบัญญัติดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 1 ตารางแสดงการอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ครั้งที่อภิปราย/สมัยประชุม	นายกรัฐมนตรีผู้ถูกอภิปราย	มติที่ประชุม	การพ้นจากตำแหน่ง
1. ครั้งที่ 28 ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 32/2541 สมัยสามัญทั่วไป	นายชวน หลีกภัย (ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ)	ไว้วางใจ 208/177 วันที่ 21 มี.ค. 2541	รัฐบาลยุบสภา วันที่ 8 ก.พ. 2544
2. ครั้งที่ 30 ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 10/2542 สมัยสามัญทั่วไป	นายชวน หลีกภัย (ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ)	ไว้วางใจ 229/125 วันที่ 20 ธ.ค. 2542	รัฐบาลยุบสภา วันที่ 8 ก.พ. 2544
3. ครั้งที่ 35 ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 7/2551 สมัยวิสามัญ	นายสมัคร สุนทรเวช (ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี)	ไว้วางใจ 280/162 วันที่ 27 มี.ย. 2551	พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจาก คำวินิจฉัย ศาล รัฐธรรมนูญ

ครั้งที่อภิปราย/สมัยประชุม	นายกรัฐมนตรีผู้ถูกอภิปราย	มติที่ประชุม	การพ้นจากตำแหน่ง
			วันที่ 8 ก.ย. 2551
4. ครั้งที่ 36 ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่18/2552 สมัยสามัญทั่วไป	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี)	ไว้วางใจ 246/176 วันที่ 21 มี.ค. 2552	รัฐบาลยุบสภา วันที่ 8 ส.ค. 2554
5. ครั้งที่ 37 ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่3/2553 สมัยวิสามัญ	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี)	ไว้วางใจ 246/186 วันที่ 2 มิ.ย. 2553	รัฐบาลยุบสภา วันที่ 8 ส.ค. 2554
6. ครั้งที่ 38 ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่16/2554 สมัยสามัญทั่วไป	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี)	ไว้วางใจ 249/184 วันที่ 19 มี.ค. 2554	รัฐบาลยุบสภา วันที่ 8 ส.ค. 2554
7. ครั้งที่ 40 ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่35/2555 สมัยสามัญทั่วไป	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี)	ไว้วางใจ 308/159 วันที่ 28 พ.ย. 2555	พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ วันที่ 7 พ.ค. 2557

ครั้งที่อภิปราย/สมัยประชุม	นายกรัฐมนตรีผู้ถูกอภิปราย	มติที่ประชุม	การพ้นจากตำแหน่ง
8. ครั้งที่ 41 ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 28/2556 สมัยสามัญทั่วไป	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี)	ไว้วางใจ 297/134 วันที่ 28 พ.ย. 2556	พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจาก คำวินิจฉัย ศาล รัฐธรรมนูญ วันที่ 7 พ.ค. 2557

ข้อมูลตามตารางข้างต้นในระยะเวลา 17 ปี มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีทั้งหมดจำนวน 8 ครั้ง มีนายกรัฐมนตรีจำนวน 4 ท่าน ที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ ได้แก่ นายชวน หลีกภัย, นายสมัคร สุนทรเวช, นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร แต่มีนายกรัฐมนตรีอีก 2 ท่าน ที่ไม่ได้รับการอภิปรายไม่ไว้วางใจแม้แต่ครั้งเดียวในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้แก่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร, นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ เฉลี่ยแล้วการอภิปรายไม่ไว้วางใจจะเกิดขึ้นไม่น้อยกว่า 1 ครั้ง ในระยะเวลา 2 ปี ประกอบกับระยะเวลา 17 ปีที่ผ่านมา ยังไม่มีนายกรัฐมนตรีท่านใดพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญเนื่องจากไม่ได้รับความไว้วางใจแต่อย่างใด อันแสดงถึงการตรวจสอบฝ่ายบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติโดยวิธีการอภิปรายไม่ไว้วางใจที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นเวลา 17 ปี แม้จะมีการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติโดยนำวิธีการอภิปรายไม่ไว้วางใจของประเทศประชาธิปไตยตะวันตกซึ่งใช้ระบบรัฐสภา ได้แก่ ประเทศเยอรมนี และประเทศฝรั่งเศส ที่เรียกว่าระบบรัฐสภาที่ทำให้มีเหตุผล (Rationalized Parliamentary System) มาปรับใช้ในรัฐธรรมนูญไทยเพื่อปรับปรุงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ยังมีการ

ปรับปรุงกระบวนการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ที่ได้รับอิทธิพลมาจากรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนีที่มีการกำหนดให้มีการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมโดยห้ามนายกรัฐมนตรียุบสภาเว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือได้คะแนนเสียงไว้วางใจแล้ว และหากนายกรัฐมนตรีได้คะแนนเสียงไว้วางใจห้ามสมาชิกผู้เสนอญัตติยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจอีกตลอดสมัยประชุมนั้น และกำหนดสมัยประชุมเพื่อการนิติบัญญัติโดยเฉพาะ นอกจากนี้หากประเด็นที่ใช้ในการอภิปรายเป็นเรื่องพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายวร้ายผิดปกตีส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย สมาชิกจะเสนอญัตติอภิปรายโดยไม่ยื่นเรื่องต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ส่งเรื่องต่อไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำการสอบสวนก่อนมิได้ และรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งเดิมและยังคงเป็นรัฐมนตรีอยู่หากพ้นจากตำแหน่งไม่เกิน 90 วัน หรือพ้นจากตำแหน่งภายหลังการเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจและยังคงเป็นรัฐมนตรีอยู่ก็ยังคงถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจอยู่ ทั้งนี้เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบดั้งเดิมที่มักมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจหลายครั้งในสมัยประชุมหนึ่งๆ และมักมีการปรับคณะรัฐมนตรีเพื่อหลีกเลี่ยงการอภิปรายไม่ไว้วางใจอยู่เสมอ อย่างไรก็ตามในระยะเวลา 17 ปี ที่ใช้วิธีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ (konstruktives Misstrauensvotum) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังไม่ปรากฏว่ามีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีคนใดที่ไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วต้องพ้นจากตำแหน่ง แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของบทบัญญัติว่าด้วยการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ว่ายังไม่สามารถบรรลุเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ เนื่องจากรูปแบบการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์นั้นใช้ไม่ได้ผลกับสภาพการเมืองไทย อันเนื่องมาจากกระบวนรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยว (monist) ซึ่งในปัจจุบันนั้นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารหลอมรวมเป็นเนื้อเดียวกันและนายกรัฐมนตรีก็มาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรทำให้เกิดปัญหาการแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ชอบธรรมของนักการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่ผูกขาดอำนาจทางการเมือง¹⁸ ความเข้าใจที่ว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กร

¹⁸ อมร จันทรสุมบุรณ์, การปฏิรูปการเมือง ทางออกของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา มูลนิธิคอนราด อเดนาวร์, 2539), หน้า 44.

ควบคุมรัฐบาลจึงเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง¹⁹ ทำให้แม้ว่าจะมีการเพิ่มประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีโดยการนำแนวคิดการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ที่ประสบความสำเร็จบังคับใช้ได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารเกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันตามหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ (checks and balances) ได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นต้นแบบของบทบัญญัติว่าด้วยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ก็ตาม แต่การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในประเทศไทยกลับไม่มีประสิทธิภาพเหมือนกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในประเทศเยอรมนีเพราะมีสาเหตุ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาจำนวนสมาชิกผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 กำหนดไว้ในจำนวนที่สูงเพื่อสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาลแต่กลับทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถที่จะยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้เนื่องจากรัฐบาลในขณะนั้นมีเสียงข้างมาก และสามารถควบคุมสภาผู้แทนราษฎรไว้ได้อย่างเด็ดขาดจนมีการเรียกได้ว่าเป็นเผด็จการรัฐสภา (Parliamentary Dictatorship)²⁰ ทำให้การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากไม่สามารถเปิดการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเพื่อตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้แม้แต่ครั้งเดียว แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยกำหนดจำนวนสมาชิกผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไว้วันน้อยลงจากเดิมเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีโอกาสตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้ แต่อย่างไรก็ตามกลับทำให้นายกรัฐมนตรีถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจในทุกสมัยประชุมที่สามารถยื่นญัตติได้ เนื่องจากรัฐบาลในขณะนั้นไม่สามารถควบคุมเสียงในสภาผู้แทนราษฎรไว้ได้อย่างเด็ดขาด

2. ปัญหาในการลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550

¹⁹ อมร จันทรมบุญรณ์, *โครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา มูลนิธิคอนราด อเดนาวร์, 2535), หน้า 3-4.

²⁰ Meg Russell, *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived* (Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2013), หน้า 46.

ที่มีการลงมติในการอภิปราย ไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจำนวน 8 ครั้ง ปรากฏว่านายกรัฐมนตรีได้รับความไว้วางใจทั้งหมด ทำให้ไม่มีนายกรัฐมนตรีคนใดที่ต้องพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรแม้แต่คนเดียวแสดงให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพของการอภิปราย ไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์

3. ปัญหาการลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งกฎหมายบัญญัติบังคับให้ต้องสังกัดพรรคการเมืองมักจะไม่ได้มีการเปรียบเทียบข้อเท็จจริงจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจกับข้อกฎหมายว่ามีความถูกต้องอย่างไร แต่กลับลงมติตามที่พรรคการเมืองที่ตนสังกัดกำหนดไว้ ทำให้ไม่เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง เพราะมิได้พิจารณาถึงข้อเท็จจริงกับข้อกฎหมายโดยอิสระว่าความถูกต้องเป็นอย่างไร²¹

4. ปัญหาการยุบสภาก่อนการเสนอญัตติเพื่อหลีกเลี่ยงการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ ทำให้บทบัญญัติในเรื่องการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีที่กำหนดห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติถ้ามีการยุบสภาก่อนการเสนอญัตติ เพราะเมื่อรัฐบาลทราบถึงความเคลื่อนไหวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านว่าจะมีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจก็จะดำเนินการยุบสภาเสียก่อนเพื่อเป็นการรักษาความนิยมของรัฐบาลในการสมัครรับเลือกตั้งครั้งใหม่ซึ่งหากได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นรัฐบาลอีกครั้ง ก็จะนำมาซึ่งความชอบธรรมในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

5. ปัญหาการปรับคณะรัฐมนตรีเพื่อปรับรัฐมนตรีที่มีกระแสข่าวว่าจะถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจออกจากตำแหน่งหรือสลับไปดำรงตำแหน่งอื่นเพื่อลดผลกระทบทางการเมืองที่จะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจดังกล่าว

6. ปัญหาเรื่องระยะเวลาและช่วงเวลาที่ใช้ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีที่มักมีการงดการถ่ายทอดสดในช่วงการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือกำหนดให้มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในช่วงเวลาที่มีประชาชนติดตามการอภิปรายในจำนวนน้อย ประกอบกับประเด็นที่สมาชิกใช้ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีมักไม่มีหลักฐานที่ชัดเจน ทำให้การ

²¹ ลิขิต ชีระเวคิน, การเมืองการปกครองของไทย (กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 525.

อภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีกลายเป็นการทำลายความเชื่อถือทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีมากกว่าการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร

7. ปัญหาการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีที่ไม่มีหลักฐานของการกระทำผิดกฎหมายที่ชัดเจนทำให้การตรวจสอบทางการเมืองและการตรวจสอบทางกฎหมายขององค์กรอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ไม่สามารถเอาผิดหรือลงโทษนายกรัฐมนตรีผู้ที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจได้แสดงถึงความไม่มีประสิทธิภาพตามไปด้วย

8. ปัญหารัฐบาลครอบงำองค์กรอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ทำให้การพิจารณาขององค์กรดังกล่าวมีลักษณะเป็นการฝักใฝ่ทางการเมืองมากกว่าเป็นองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์และสุจริต²²

ดังนั้นแล้วจึงควรมีการศึกษาทบทวนบทบัญญัติว่าด้วยการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์(konstruktives Misstrauensvotum) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่ามีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ พร้อมทั้งเปรียบเทียบการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ในประเทศเยอรมนีซึ่งเป็นประเทศต้นแบบกับประเทศไทยซึ่งนำหลักการอภิปรายไม่ไว้วางใจแบบสร้างสรรค์มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสองฉบับว่ามีประสิทธิภาพเพียงใด นอกจากนี้จะเปรียบเทียบการอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะในประเทศฝรั่งเศสกับประเทศไทยว่ามีประสิทธิภาพเพียงใดเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อศึกษาถึงกลไกการถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีว่ามีความสอดคล้องหรือแตกต่างกันอย่างไร และผลของการนำบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมาบังคับใช้ในประเทศไทยเกิดประสิทธิภาพในการถ่วงดุลและคานอำนาจแตกต่างจากประเทศต้นแบบที่ประเทศไทยนำมาบังคับใช้หรือไม่ ทั้งนี้หากการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในเชิงสร้างสรรค์ไม่มีประสิทธิภาพในการถ่วงดุลและคานอำนาจฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ก็จะนำเสนอแนวทางการปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีซึ่งเกิดจากการศึกษาในครั้งนี้มาปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพในการ

²² เรื่องเดียวกัน

ถ่วงดุลและคานอำนาจตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาของประเทศไทยให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงที่มาของระบบรัฐสภา (Parliamentary System) และความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ (checks and balances) ในระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิม (Classical Parliamentary System) ซึ่งระบบรัฐสภาอังกฤษเป็นต้นแบบของระบบรัฐสภาไทยตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

2. เพื่อศึกษาถึงการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ (constructive vote of no confidence) ในประเทศเยอรมนี และการอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะในประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นต้นแบบของประเทศไทยว่าทำให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจที่มีประสิทธิภาพและพัฒนาเป็นระบบรัฐสภาที่ทำให้มีเหตุผลขึ้น (Rationalized Parliamentary System) ได้อย่างไร

3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ (constructive vote of no confidence) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

4. เพื่อศึกษาและเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ (constructive vote of no confidence) ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

1.3 สมมติฐานการวิจัย

การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ (constructive vote of no confidence) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้ใช้บังคับมาแล้วเป็นเวลา 17 ปี มีบทบัญญัติที่ไม่มีประสิทธิภาพในการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้จะเน้นการวิจัยเอกสาร (documentary research) กล่าวคือ เป็นการค้นคว้า ข้อมูลทางเอกสารชั้นปฐมภูมิ (Primary Sources) ได้แก่ รัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และเอกสารทุติยภูมิ (Secondary Sources) คือ หนังสืออ้างอิง วารสาร บทความต่าง ๆ ทั้งภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์สภาพ ปัญหาและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข

1.5 ขอบเขตของการวิจัย

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงบทบัญญัติว่าด้วยการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี แบบสร้างสรรค์ (constructive vote of no confidence) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยจะศึกษาวิเคราะห์ ถึงประสิทธิภาพของเงื่อนไขและเงื่อนไขในการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ ตามหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ (checks and balances) เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและแนวทางการแก้ไขต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงที่มาของระบบรัฐสภา และความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ (checks and balances) ในระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิม (Classical Parliamentary System) ซึ่งได้รับอิทธิพลจากระบบรัฐสภาอังกฤษ ก่อนการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

2. ทำให้ทราบถึงวิธีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ (constructive vote of no confidence) ในประเทศเยอรมนีและทราบถึงวิธีการอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ทั้งคณะในประเทศฝรั่งเศสที่ทำให้เกิดระบบรัฐสภาที่ทำให้มีเหตุผลขึ้น (Rationalized Parliamentary System)

3. ทำให้ทราบถึงความแตกต่างของวิธีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ (constructive vote of no confidence) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และทราบถึงความแตกต่างของวิธีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี (vote of no confidence) ในประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนี

4. ทำให้ทราบถึงประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ (constructive vote of no confidence) ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่าสามารถก่อให้เกิดการถ่วงดุลและคานอำนาจ (checks and balances) ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ เพื่อหาข้อสรุปและแนวทางการแก้ไข



บทที่ 2

แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหาร

ในการศึกษาถึงระบบการควบคุมการใช้อำนาจของบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติในรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้น มักมีปัญหาการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหารอยู่เสมอ เนื่องจากอำนาจเป็นสิ่งหอมหวาน หากผู้ใดได้มีอำนาจเป็นผู้ปกครองแล้วย่อมต้องหลงใหลมัวเมาในรสชาติของอำนาจอยู่เสมอดังที่ปรากฏอยู่ในหน้าประวัติศาสตร์ของประเทศอังกฤษเป็นเวลากว่าพันปีที่แสดงให้เห็นแล้วว่า “อำนาจทำให้คนเสีย อำนาจเด็ดขาด ทำให้คนเสียอย่างเด็ดขาด” จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจถึงหลักพื้นฐานทางแนวคิดทฤษฎีที่มีความสำคัญกับการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ได้แก่ ทฤษฎีแห่งดุลยภาพและทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมือง หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ (checks and balances) อนึ่ง การควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภามีความสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากฝ่ายบริหารจะบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้ก็ด้วยความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งหากนายกรัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรนายกรัฐมนตรีย่อมพ้นจากตำแหน่งพร้อมกับคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม นายกรัฐมนตรีก็มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องพ้นจากสมาชิกภาพและต้องมีการจัดการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้ผู้เขียนมุ่งศึกษาถึงประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามที่จะอธิบายในหัวข้อที่ 2.1 – 2.6 ต่อไป

2.1 ทฤษฎีเบื้องต้นในการควบคุมฝ่ายบริหาร

การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากถ้าผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารเป็นบุคคลคนเดียวกันจะทำให้เกิดการใช้อำนาจไปในทางที่ผิดได้โดยง่าย ทำให้การปกครองในระบบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาที่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร แต่เป็นการแบ่งแยกอำนาจในรูปแบบที่ไม่เด็ดขาด เพราะทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารยังมีความสัมพันธ์กันตามทฤษฎีแห่งดุลยภาพ กล่าวคือยังมีความร่วมมือซึ่งกันและกัน และฝ่ายบริหารจะปฏิบัติหน้าที่ได้ก็ด้วยความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติ ตามทฤษฎีที่ว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมืองนั่นเอง

2.1.1 ทฤษฎีแห่งดุลยภาพ

ทฤษฎีนี้ศาสตราจารย์ดูกี และศาสตราจารย์เอสแม็ง ชาวฝรั่งเศสเป็นผู้คิดค้นขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ 19 มีหลักการสำคัญที่เกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหารอยู่สองประการ ได้แก่²³

ในประการแรก ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีดุลแห่งอำนาจระหว่างกันซึ่งสามารถถ่วงดุลและคานอำนาจ (checks and balances) ได้ด้วยการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งหากฝ่ายบริหารไม่ได้รับความไว้วางใจจากการลงมติภายหลังการอภิปรายอาจส่งผลให้ฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่งได้ ส่วนฝ่ายบริหารก็สามารถใช้มาตรการยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้เกิดการเลือกตั้งทั่วไปได้เช่นเดียวกัน ซึ่งจะส่งผลให้สภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดพ้นจากตำแหน่ง ทำให้ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีเครื่องมือที่สามารถทำให้เกิดการพ้นจากตำแหน่งได้ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการเลือกตั้งทั่วไปซึ่งนักการเมืองส่วนใหญ่ไม่ขึ้นชอบเพราะจะต้องสูญเสียทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายทำให้ต้องพิจารณามาตรการที่จะใช้อย่างรอบคอบเสียก่อนทำให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินมาตรการต่างๆ มากขึ้น

ในประการที่สอง ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต่างก็ต้องมีความร่วมมือถ้อยทีถ้อยอาศัยซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ในการเจรจาทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศของฝ่ายบริหารนั้นจะเกิดผล

²³ โกลินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เจริญวิทยการพิมพ์, 2518), หน้า 21-27.

ผูกพันก็ต่อเมื่อรัฐสภาได้รับรองให้สัตยาบันแล้วเท่านั้น หรือในกระบวนการร่างกฎหมายซึ่งฝ่ายบริหารสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาได้ แต่จะประกาศใช้ได้ก็ต่อเมื่อพระราชบัญญัติดังกล่าวผ่านการพิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้วเท่านั้น ยกเว้นเสียแต่พระราชกำหนดซึ่งฝ่ายบริหารสามารถประกาศใช้ได้ทันทีแต่อย่างไรก็ตามก็ต้องนำพระราชกำหนดดังกล่าวมาเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้ว่าทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะต้องพึ่งพาอาศัยกันในการทำงาน

ดังนั้นแล้วทฤษฎีแห่งดุลยภาพจึงมีส่วนสำคัญในเรื่องการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในปัจจุบันนี้กลไกการตรวจสอบทางการเมืองระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากในระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียว (monist) นายกรัฐมนตรีมักจะได้รับแต่งตั้งจากผู้ที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรทำให้ฝ่ายบริหารสามารถควบคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้จึงทำให้กลไกการคานและถ่วงดุลอำนาจอย่างเช่นการอภิปรายไม่ไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติมักจะมีผลการลงมติที่ให้ความไว้วางใจต่อฝ่ายบริหารอยู่เสมอ และการยุบสภาผู้แทนราษฎรอันเนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติก็เกิดขึ้นได้ยากในทางการเมืองเนื่องจากฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติได้หลอมรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันไปแล้วในระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียว (monist) การยุบสภาในปัจจุบันจึงเป็นไปเพื่อผลประโยชน์หรือความได้เปรียบทางการเมืองเป็นหลัก²⁴

2.1.2 ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมือง

ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมืองมีที่มาจากธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญอังกฤษเรื่องธรรมเนียมของความรับผิดชอบร่วมกัน (Collective Responsibility) ซึ่งมีกฎเกณฑ์ว่าด้วยความไว้วางใจ (Confidence Rule) ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่รัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามเพื่อที่จะสามารถอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้ ซึ่งมีสาระสำคัญว่า เมื่อรัฐบาลไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลมีทางเลือก 2 ประการกล่าวคือ ลาออกหรือกราบบังคมทูลแนะนำให้กษัตริย์ทรง

²⁴ สุรพล นิติไกรพจน์, ระบบควบคุมตรวจสอบทางการเมืองที่เหมาะสม, หน้า 19-21.

ยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทำให้ความไว้วางใจของรัฐสภาที่มีต่อฝ่ายบริหารมีความสำคัญเนื่องจากฝ่ายบริหารจะปฏิบัติหน้าที่อยู่ได้ก็ด้วยความไว้วางใจของรัฐสภา²⁵ โดยทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมืองเป็นลักษณะเฉพาะของระบบรัฐสภา

ส่วนนายกรัฐมนตรีคนแรกในประวัติศาสตร์ที่มีส่วนสำคัญในการวางบรรทัดฐานของทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมือง คือ Sir Robert Walpole และ Lord Frederick North ในปี ค.ศ. 1742 และ ค.ศ. 1782 ตามลำดับ ซึ่งลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของประเทศอังกฤษเนื่องจากไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาสามัญ (House of Commons) ทั้งนี้ Sir Robert Peel 2nd Baronet ซึ่งลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของประเทศอังกฤษเนื่องจากไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาสามัญ ได้กล่าวว่า “การที่รัฐบาลคงอยู่ต่อไปในตำแหน่ง โดยปราศจากความไว้วางใจจากสภาสามัญเป็นการขัดกับหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ”²⁶

ดังนั้นแล้วเนื่องจากปัจจุบันกษัตริย์มีบทบาทในทางการเมืองลดลงเนื่องจากถูกจำกัดอำนาจลงมาจากสภาผู้แทนราษฎรเพราะไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง ทำให้กษัตริย์ต้องแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร และรัฐบาลที่ได้รับการแต่งตั้งดังกล่าวจะต้องมีความรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรตามทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบต่อทางการเมือง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

2.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

วิวัฒนาการของการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีที่มาจากการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจระหว่างกษัตริย์และขุนนางของอังกฤษซึ่งระบบรัฐสภาในยุคแรกเรียกว่า ระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ (dualist) ประกอบด้วยสองขั้วอำนาจได้แก่ ขั้วอำนาจแรก คือบุคคลที่กษัตริย์ทรงแต่งตั้งให้เข้ามาบริหารประเทศแทนหรือเรียกว่า ที่ปรึกษาในการบริหารหรือรัฐบาลของพระมหากษัตริย์ ส่วนขั้วอำนาจที่สอง คือผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาให้ทำหน้าที่ในสภาเพื่อ

²⁵ โกลิเออร์ วงศ์สุวรรณ, *ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย*, หน้า 25-27.

²⁶ ทนงศักดิ์ วุฒิศะโร, "ความรับผิดชอบต่อร่วมกันของรัฐมนตรีในทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521," หน้า 19.

ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลพระมหากษัตริย์ ซึ่งความแตกต่างกันในด้านที่มาของรัฐบาลและสภาในระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่นี้เองจึงทำให้การคานและถ่วงดุลอำนาจมีคุณภาพต่อมาเมื่อที่ปรึกษาในการบริหารหรือรัฐบาลของพระมหากษัตริย์ถูกตรวจสอบอย่างเข้มข้นจากสภาด้วยการกล่าวหาว่าทรยศต่อชาติและตัดสินด้วยกระบวนการ Impeachment จนถึงขั้นมีการลงโทษประหารชีวิตท่านเคานต์แห่งแอสตรฟอร์ดมาแล้ว จึงทำให้ต่อมากษัตริย์อังกฤษจึงถูกกดดันจากสภาให้เลือกที่ปรึกษาหรือรัฐบาลจากบุคคลที่สภาไว้วางใจจึงเกิดเป็นธรรมเนียมปฏิบัติว่าเมื่อที่ปรึกษาหรือรัฐบาลมาจากความไว้วางใจของสภา เมื่อสภาไม่ให้ความไว้วางใจแก่ที่ปรึกษาหรือรัฐบาลแล้วต้องลาออกเพื่อหลีกเลี่ยงกระบวนการ Impeachment จนในที่สุดชัยชนะในการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจก็ตกเป็นของสภาสำเร็จ กษัตริย์จึงถูกลดอำนาจลง ทำให้กษัตริย์อังกฤษต้องเลือกบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาเสมอ ระบบรัฐสภาจึงเปลี่ยนไปจากระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่(dualist) ซึ่งมีสองขั้วอำนาจได้แก่ รัฐบาลของกษัตริย์กับสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนไปเป็นระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียว(monist) ซึ่งหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาซึ่งมีที่มาจากจากการเลือกตั้งของประชาชนมักจะได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี จึงทำให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติหลอมรวมกลายเป็นขั้วอำนาจเดียวกันอย่างไม่สามารถแยกออกจากกันได้ จึงไม่สามารถคานและถ่วงดุลอำนาจกันได้เหมือนกับในระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่(dualist) ได้อีก จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าในปัจจุบันนี้กลไกการตรวจสอบทางการเมืองระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากในระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียว (monist) นายกรัฐมนตรีมักจะได้รับแต่งตั้งจากผู้ที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรทำให้ฝ่ายบริหารสามารถควบคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้จึงทำให้กลไกการคานและถ่วงดุลอำนาจ เช่น การอภิปรายไม่ไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติมักจะมีผลการลงมติที่ให้ความไว้วางใจต่อฝ่ายบริหารอยู่เสมอ และการยุบสภาผู้แทนราษฎรอันเนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติก็เกิดขึ้นได้ยากในทางการเมืองเนื่องจากฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติได้หลอมรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันไปแล้วในระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียว (monist) ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

ในการปกครองที่อำนาจผูกขาดอยู่กับบุคคลเพียงคนเดียวหรือเพียงกลุ่มเดียวนั้นย่อมทำให้ผู้ปกครองใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงประชาชนอย่างอำเอใจ ซึ่งตามคำกล่าวของ Lord Acton ที่ว่า

“อำนาจมีแนวโน้มให้เกิดการใช้ที่มีขอบและการมีอำนาจที่อิสระที่สุดนั้นย่อมจะเกิดการกระทำที่มีขอบอย่างแน่นอน” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าอำนาจมีแนวโน้มจะทำให้ผู้ปกครองหลงมัวเมาจนเสียคนได้ในที่สุด หากไม่มีกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของผู้ปกครองแล้วนั้น สิทธิเสรีภาพของประชาชนย่อมปราศจากหลักประกันที่มั่นคงตามไปด้วย จึงก่อกำเนิดแนวคิดว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจขึ้นโดยเสนอให้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยและแยกผู้ใช้อำนาจออกจากกันด้วยเพื่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแต่ละองค์กร ผู้เสนอแนวคิดว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจที่ได้รับการยอมรับและอ้างอิงถึงในตำรากฎหมายมหาชนมากที่สุดคนหนึ่งคือ ชุนนางชาวฝรั่งเศสนามว่า มองเตสกีเออ ผู้เขียนหนังสือ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” ซึ่งในบทที่ 6 ของเล่มที่ 11 ว่าด้วยโครงสร้างการปกครองของอังกฤษเสนอหลักการสำคัญว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจไว้ 2 ประการ ดังนี้²⁷

ประการที่ 1 เสนอให้แบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 อำนาจ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารสิ่งต่างๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายอาชญากรรมและอำนาจบริหารซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายสำหรับพลเมือง อำนาจตัดสินอาชญากรรมหรือกรณีพิพาทของบุคคล ซึ่งอำนาจทั้งสามประการนี้ในปัจจุบันมักเรียกว่า อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ

ประการที่ 2 เสนอให้แยกผู้ใช้อำนาจของแต่ละอำนาจได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการออกจากกัน

จากหลักการสำคัญว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจทั้งสองประการข้างต้นนั้นมีใจความว่าผู้ปกครองที่มีอำนาจโดยไร้การตรวจสอบถ่วงดุลย่อมมีโอกาสนำไปสู่การใช้อำนาจที่เกินสมควร เว้นแต่จะมีข้อจำกัดแห่งอำนาจ กล่าวคือ การแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามออกเป็น อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริการ และอำนาจตุลาการ โดยรัฐบาลที่ดีจะต้องเป็นรัฐบาลที่แต่ละอำนาจถูกใช้โดยองค์กรที่แตกต่างกันซึ่งจะทำให้เกิดการคานและถ่วงดุลอำนาจ กล่าวคือ อำนาจใดอำนาจหนึ่งในสามประเภทนี้ไม่ควรหลอมรวมกับอีกอำนาจหนึ่งเพราะจะทำให้ขาดหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน มองเตสกีเออจึงเสนอแนวคิดดังกล่าวเพื่อให้ประชาชนและชนชั้นสูงเป็นผู้ใช้

²⁷ วิภาวรรณ ตวนานนท์ (แปล) มองเตสกีเออ (เขียน), เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 187-211.

อำนาจนิติบัญญัติโดยมีการถ่วงดุลซึ่งกันและกันระหว่างสภาล่าง(ประชาชน) กับสภาสูง(กลุ่มชนชั้นสูง) ส่วนอำนาจบริหารให้เป็นอำนาจของกษัตริย์โดยมีขุนนางเป็นผู้ช่วยทำหน้าที่ ส่วนอำนาจตุลาการไม่ได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนเพียงแต่เสนอให้อำนาจนี้ควรเป็นขององค์กรที่ไม่ใช่องค์กรประจำเท่านั้น แต่ในเวลาต่อมา Sir William Blackstone ผู้พิพากษาชาวอังกฤษได้พัฒนาแนวคิดที่ว่าด้วยอำนาจตุลาการ โดยเสนอว่าอำนาจตุลาการมีลักษณะเป็นองค์กรถาวรหนึ่งในสามองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยนั่นเอง ทั้งนี้แต่ละอำนาจไม่จำเป็นต้องเท่าเทียมกันเพียงแต่ต้องสร้างกลไกการคานและถ่วงดุลอำนาจเพื่อให้เกิดดุลยภาพขึ้นให้ได้ อย่างไรก็ตามผู้เขียนจะไม่กล่าวถึงฝ่ายตุลาการ แต่จะอธิบายเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในส่วนของ การถ่วงดุลอำนาจเท่านั้น

แนวคิดที่ว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวได้รับการยอมรับเป็นอย่างมากด้วยการบัญญัติไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 ในมาตรา 16 ความว่า “สังคมใดไม่มีการให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพหรือไม่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย จะถือว่ามิมีรัฐธรรมนูญไม่ได้” ซึ่งระบบการปกครองที่ประเทศต่างๆ ใช้อยู่ในปัจจุบันแบ่งออกได้เป็น 2 ระบบ ดังนี้²⁸

1. ระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจกับระบบการปกครองที่มีการแบ่งแยกอำนาจ กล่าวคือ ระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจนั้นอำนาจทั้งหมดจะกระจุกตัวอยู่ที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยยังมีทั้งสองฝ่ายอยู่ในโครงสร้างของสถาบันทางการเมืองแต่ไม่สามารถใช้อำนาจของฝ่ายตนได้ในทางปฏิบัติคงมีอำนาจอยู่ในทางกฎหมายเท่านั้น

2. ระบบการปกครองที่มีการแบ่งแยกอำนาจนั้นอำนาจทั้งหมดจะไม่กระจุกตัวอยู่ที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติแต่เพียงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่จะมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจโดยมีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย โดยแต่ละองค์กรที่ได้รับการแบ่งแยกอำนาจไปจะมีความสัมพันธ์กันในลักษณะการถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ตามลักษณะของความสัมพันธ์ในการถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกันขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยจะมีลักษณะที่แตกต่างกันตามระบอบการปกครอง(Regime of Government) ซึ่งมีแนวคิดหรือลัทธิทางการเมืองที่นำมาใช้เป็น

²⁸ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน (สำนักพิมพ์วิญญูชน: กรุงเทพฯ, 2556), หน้า 99.

หลักในการปกครองประเทศและในการกำหนดระบบรัฐบาล กำหนดสิทธิเสรีภาพของราษฎร ตลอดจนกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินในรัฐธรรมนูญที่แตกต่างกัน

เมื่อพิจารณาระบบการปกครองทั้งสองระบบข้างต้นแล้วสามารถจำแนกรูปแบบของระบอบการปกครองได้เป็นสองรูปแบบ คือ²⁹

รูปแบบที่ 1 ระบอบประชาธิปไตย คือ ระบอบการปกครองที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนหรือการปกครองที่ประชาชนเป็นใหญ่ ซึ่งคำว่า “ประชาธิปไตย” หรือ democracy เป็นคำที่มีที่มาจากภาษากรีกระหว่างคำว่า demos ซึ่งหมายถึง ประชาชน กับคำว่า kratos ซึ่งหมายถึง การปกครอง เมื่อรวมทั้งสองคำเข้าด้วยกันจึงอาจแปลความได้ว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยคือการปกครองโดยประชาชน³⁰ ส่วนพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายคำว่า “ประชาธิปไตย” ไว้ว่าหมายถึงระบอบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่หรือการถือเสียงข้างมากเป็นใหญ่ นอกจากนี้อดีตนายกรัฐมนตรีของประเทศสหรัฐอเมริกาชื่อว่า Abraham Lincoln ได้เคยให้นิยามความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ไว้ว่าหมายถึง การปกครองที่จะต้องทำให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายแห่งการเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน³¹ ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะมีลักษณะโดยทั่วไป 3 ประการ ดังต่อไปนี้³²

1. อำนาจอธิปไตยในการปกครองอยู่ที่ประชาชน(popular sovereignty) กล่าวคือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอาจมีการเลือกผู้แทนซึ่งได้รับมอบอำนาจจากประชาชนให้เข้ามาทำหน้าที่ปกครองประเทศแทนประชาชนซึ่งมีจำนวนมากและไม่สามารถเข้ามาบริหารประเทศพร้อมกันได้ทุกคนเพราะการปกครองโดยคนหมู่มากย่อมมากความ การบริหารประเทศจะหยุดชะงักอย่างไรก็ตามผู้แทนจะต้องบริหารประเทศโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนร่วมหรือประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้งเพราะประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

²⁹ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 247-250.

³⁰ อธิป จิตตฤกษ์, ประชาธิปไตย : ความรู้ฉบับพกพา (กรุงเทพฯ: โอเพ่นเวิลด์ส พับลิชชิง เฮาส์, 2557), หน้า 20.

³¹ Andrew Heywood, Key Concepts in Politics (New York Palgrave, 2000), หน้า 125.

³² สมบัติ อารังชญวงศ์, การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2547), หน้า 258-273. และวิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 246-249.

2. ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจึงมีอำนาจในการตั้งรัฐบาลและล้มเลิกรัฐบาลดังกล่าวได้ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบของการคัดค้านหรือการใช้กำลังบังคับ อย่างเช่นในอดีต การประกาศอิสรภาพของชาวอเมริกันต่อเจ้าอาณานิคมเมื่อ ค.ศ. 1776 มีข้อความในคำประกาศอิสรภาพตอนหนึ่งว่า “รัฐบาลตั้งขึ้นเพื่อเป็นหลักประสิทธิเสรีภาพและความผาสุกของประชาชน เมื่อรัฐบาลทำลายจุดมุ่งหมายดังกล่าวแล้ว ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่ซึ่งเป็นรัฐบาลที่มีจุดมุ่งหมายในการทำหน้าที่เพื่อประชาชน”³³ แต่ในปัจจุบันประชาธิปไตยโดยผู้แทนได้รับการยอมรับมากกว่าประชาธิปไตยโดยตรง การแต่งตั้งผู้นำรัฐบาลจึงอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เช่น การเลือกตั้งประธานาธิบดี หรือมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมโดยประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือกผู้นำรัฐบาลอีกทอดหนึ่ง เช่น การลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งก่อนรัฐบาลเข้าทำหน้าที่จะต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน เมื่อมีการตั้งรัฐบาลในเวลาต่อมาเป็นธรรมดาของโลกมีเกิดแล้วก็ต้องมีดับการล้มรัฐบาลจึงเกิดขึ้นหลังจากการตั้งรัฐบาลเสมอ โดยการล้มรัฐบาลอาจเกิดจากการลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีผลให้ฝ่ายบริหารต้องพ้นจากตำแหน่ง เป็นต้น

3. ประชาชนได้รับหลักประกันว่ารัฐจะไม่ล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพ กล่าวคือเป็นการปกครองโดยกฎหมายไม่ใช่โดยตัวบุคคล (Government of Law and not of men) โดยรัฐที่มีหลักประกันสิทธิเสรีภาพให้กับประชาชนจำต้องระบุข้อกำหนดดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม(The Rule of Law) กล่าวคือ กฎหมายต้องมีความสูงสุดและมีอำนาจเหนือกฎหมายธรรมดาเพื่อให้บุคคลทุกคนต้องถูกบุคคลโดยกฎหมายเดียวกันและหากมีผู้ใดกระทำความผิดกฎหมายผู้นั้นต้องรับโทษและบุคคลทุกคนจะต้องมีความเสมอกันในทางกฎหมายโดยอยู่ภายใต้อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลเดียวกันทุกคนจึงจะได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน และแม้ว่าระบอบประชาธิปไตยจะเป็นระบอบถือตามเสียงข้างมาก(majority rule) แต่ต้องมีการประกันสิทธิของเสียงข้างน้อยด้วย ซึ่งในประเทศอังกฤษนั้นกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็น

³³ บวรศักดิ์ อุวรรณโน, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ (กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 63-64.

ผลมาจากสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ศาลพิพากษาไว้เป็นบรรทัดฐานรับรองไว้ นอกจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรด้วย³⁴

เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่าประชาธิปไตยและลักษณะทั่วไปของระบอบประชาธิปไตยไปพอสมควรแล้ว จึงเห็นว่าอาจให้ความหมายของคำว่าประชาธิปไตยได้ว่าหมายถึง การปกครองโดยประชาชนที่มีประชาชนเป็นใหญ่ ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยประชาชนดังกล่าวนี้อาจจำแนกออกได้เป็น 3 ชนิด³⁵

1. ประชาธิปไตยโดยตรง (direct democracy) หรือประชาธิปไตยทางตรง คือ การปกครองที่ประชาชนเป็นทั้งผู้บัญญัติกฎหมาย ออกเสียงลงมติ การบริหารบ้านเมืองและวินิจฉัยข้อพิพาทร่วมกันโดยไม่อาศัยผู้แทนซึ่งเป็นไปไม่ได้ในสังคมปัจจุบันที่มีจำนวนประชากรมาก

2. ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (representative Government) หรือประชาธิปไตยทางอ้อม คือการปกครองที่ประชาชนออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตนให้ไปทำหน้าที่แทนประชาชนภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งการออกเสียงลงคะแนนอาจมีเงื่อนไขในเรื่องเพศ อายุ ฐานะ การศึกษา การเสียภาษี ชั้นทางสังคม เป็นต้น แต่ในปัจจุบันการออกเสียงลงคะแนนหรือการเลือกตั้งได้รับการพัฒนาให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นโดยกำหนดให้การเลือกตั้งมีลักษณะทั่วไป 5 ประการ³⁶ กล่าวคือ การเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยทั่วไป โดยเสมอภาค โดยตรง โดยลับ และโดยเสรี

3. ประชาธิปไตยแบบเกือบโดยตรง หรือประชาธิปไตยที่ผสมกันระหว่างประชาธิปไตยทางตรงกับประชาธิปไตยทางอ้อม คือการปกครองที่อยู่ระหว่างประชาธิปไตยโดยตรงและประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนเพราะการปกครองชนิดนี้ประชาชนเป็นผู้ออกเสียงให้ผู้แทนเป็นผู้ใช้อำนาจแทนตน แต่ยังคงสงวนสิทธิในการใช้อำนาจโดยตรงของตนในกิจการบางอย่างด้วย อย่างเช่น การออกกฎหมายของรัฐสภาจะต้องนำไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติด้วย อย่างไรก็ตามประชาธิปไตยแบบเกือบโดยตรงในทางวิชาการมักถูกจัดให้อยู่ในประชาธิปไตยโดยตรง

³⁴ A.V. Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution (London: English Language Book Society and McMillan Press Ltd, 1959), หน้า 202-203.

³⁵ ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศุภผล, 2493), หน้า 111-341.

³⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 190-192.

รูปแบบที่ 2 ระบอบเผด็จการ คือ ระบอบการปกครองที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของบุคคลหรือคณะบุคคลหรือการปกครองที่มีการรวบอำนาจเข้ามาระจุกตัวอยู่ที่คนเพียงคนเดียว กลุ่มเดียว โดยรัฐบาลไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ซึ่งการปกครองระบอบเผด็จการอาจแบ่งออกได้เป็นการปกครองแบบเผด็จการในรัฐตำรวจ กล่าวคือ การที่ประชาชนจะต้องดำเนินชีวิตตามที่รัฐกำหนดในทุกเรื่องไม่ว่าจะเป็นการนับถือศาสนา การประกอบอาชีพ การแต่งกาย เป็นต้น ส่วนกฎหมายที่ใช้บังคับในรัฐตำรวจจะยุติธรรมหรือไม่นั้นไม่เป็นที่สนใจของผู้บังคับกฎหมาย ส่วนอีกรูปแบบหนึ่งนั้นเป็นการปกครองแบบเผด็จการในรัฐสมัยใหม่ซึ่งไม่เพียงแต่ควบคุมประชาชนในการดำเนินชีวิตเท่านั้น แต่ยังกำหนดความเชื่อและล้างสมองประชาชนให้คิดตามที่รัฐกำหนดอีกด้วย³⁷ เห็นได้ว่าในรัฐเผด็จการไม่ว่ารูปแบบใดประชาชนจะไม่มีหลักประกันสิทธิเสรีภาพจากการกระทำของรัฐเหมือนอย่างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด

การปกครองระบอบประชาธิปไตยและการปกครองระบอบเผด็จการข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างอย่างชัดเจนในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจซึ่งการปกครองระบอบเผด็จการไม่มีการแบ่งอำนาจหรือถ้ามีการแบ่งแยกอำนาจก็จะปรากฏอยู่ในกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้นไม่มีผลในทางปฏิบัติ ส่วนการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะมีการแบ่งอำนาจโดยแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยให้มีการถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกันซึ่งในงานวิจัยชิ้นนี้จะศึกษาเฉพาะการแบ่งแยกอำนาจในการปกครองระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสามารถจัดแบ่งระบบรัฐบาล(system of Government) ออกได้เป็น 3 ระบบ ดังนี้

1. ระบบรัฐสภา (Parliamentary System) หรือที่เรียกว่า “The Westminster Model” ก่อกำเนิดขึ้นในประเทศอังกฤษ เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยตามแนวคิดที่ว่าด้วยอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภาซึ่งการปกครองแบบรัฐสภามีการแบ่งแยกอำนาจขององค์กรใช้อำนาจอธิปไตยอย่างไม่เคร่งครัด ซึ่งตามแนวคิดนี้ฝ่ายบริหารเป็นองค์กรที่ได้รับการแบ่งอำนาจมาจากรัฐสภา กล่าวคือ ฝ่ายบริหารได้รับการแต่งตั้ง และให้พ้นจากตำแหน่งโดยการลงมติของรัฐสภาฝ่ายบริหารจึงมีความรับผิดชอบต่อการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติและอยู่ในตำแหน่งได้นานเพียงเท่าที่รัฐสภายังคงให้

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 92-95.

ความไว้วางใจอยู่เท่านั้น³⁸ เช่น การลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีซึ่งมีผลทำให้รัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ อย่างไรก็ตามนายกรัฐมนตรีอาจยุบสภาผู้แทนราษฎรทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากสมาชิกภาพและต้องลงเลือกตั้งใหม่ได้เพื่อเป็นการถ่วงดุลและคานอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติได้เช่นเดียวกัน จึงอาจกล่าวได้ว่าการปกครองในระบบนี้เป็นการปกครองที่รัฐสภาเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยทางนิติบัญญัติ ส่วนคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยทางบริหาร อย่างไรก็ตามระบบนี้เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติร่วมใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติกับรัฐสภาได้ และไม่มีการห้ามแต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาเป็นฝ่ายบริหาร รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์กันตามหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ (checks and balances)

2. ระบบประธานาธิบดี (Presidential System) คือระบบที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน โดยฝ่ายบริหารโดยมีประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารและมีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกของรัฐบาลมีหน้าที่ในการบริหารประเทศ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัตินี้มีอำนาจในทางนิติบัญญัติ แต่ในระบบนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีอำนาจในการอภิปรายไว้วางใจประธานาธิบดี ส่วนประธานาธิบดีก็ไม่มีอำนาจในการยุบสภาเช่นเดียวกัน³⁹ ซึ่งระบบนี้เปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารใช้อำนาจร่วมกันน้อยมาก ทั้งยังมีข้อห้ามมิให้ประธานาธิบดีแต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรี (Secretary) เพื่อช่วยเหลือตนในการดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นระบบที่มีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอย่างเคร่งครัด กล่าวคือทั้งสององค์กรนี้เข้าไปรวมใช้อำนาจกับอีกองค์กรหนึ่งได้น้อยกรณีมาก

3. ระบบกึ่งประธานาธิบดี (Semi-Presidential System) หรือระบบกึ่งรัฐสภา กึ่งประธานาธิบดี กึ่งรัฐสภา (semi-Parliamentary- Presidential) เป็นรูปแบบการปกครองที่ผสมระหว่างการปกครองในระบบรัฐสภาและการปกครองในระบบประธานาธิบดี โดยการปกครองในระบบนี้ประธานาธิบดีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนและลักษณะสำคัญอีกอย่างหนึ่งคือประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีให้ทำหน้าที่เป็นหัวหน้ารัฐบาลและ

³⁸ eds Michel Rosenfeld and András Sajó, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2012), หน้า 553-556.

³⁹ Ibid., 553-554.

มีอำนาจในการบริหารงานของประเทศร่วมกัน ส่วนรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ แต่อำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรในระบบนี้เป็นของประธานาธิบดี⁴⁰

นอกจากระบบรัฐบาล(system of Government) ทั้ง 3 รูปแบบข้างต้นแล้วยังมีระบบรัฐบาลอีกรูปแบบหนึ่งคือระบบสมัชชา (Assembly Government) ซึ่งมีลักษณะสำคัญกล่าวคือไม่มีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย กระทำการทางนิติบัญญัติและบริหารออกจากกัน การใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทั้งสองประเภทนี้จะรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรเพียงองค์กรเดียวเท่านั้น นั่นคืออยู่ที่รัฐสภา ซึ่งตามปกติแล้วจะเป็นแบบสภาเดียว (Unicameral System) จริงอยู่รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกเป็นจำนวนมากย่อมไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางบริหารได้ด้วยตนเองตามลำพัง จำต้องแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี ขึ้นเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของตน แต่คณะรัฐมนตรีคงมีฐานะเป็นเพียงเจ้าหน้าที่ (Agent) ของรัฐสภาเท่านั้น ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินไปตามนโยบายที่รัฐสภากำหนดไว้และต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา แต่คณะรัฐมนตรีซึ่งมีฐานะเป็นเพียงเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาหาอาจยุบสภาได้เหมือนอย่างคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาไม่⁴¹ ซึ่งในปัจจุบันระบบสมัชชา (Assembly Government) ไม่ได้ได้รับความนิยมแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาระบบรัฐบาล(system of Government) ทั้ง 3 รูปแบบ ได้แก่ ระบบประธานาธิบดี(Presidential System) ระบบรัฐสภา(Parliametary System) และระบบกึ่งประธานาธิบดี (Semi-Presidential System) กับหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้วการจะพิจารณาว่าประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยไว้ในรูปแบบใดนั้นอาจจำแนกได้ 2 รูปแบบ ดังนี้⁴²

รูปแบบแรก เป็นระบบการแบ่งแยกอำนาจค่อนข้างเด็ดขาด โดยมีประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบในระบบประธานาธิบดี มีลักษณะสำคัญ คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนฝ่ายบริหารและไม่มีอำนาจควบคุมการทำงานมากนัก ส่วนฝ่ายบริหารก็ไม่มีอำนาจยุบสภาเช่นกัน เนื่องจากฝ่าย

⁴⁰ ibid., 557-558.

⁴¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "ศาลปกครองกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ," *วารสารนิติศาสตร์* ปีที่ 24 ฉบับที่ 3 (2539): 576-578.

⁴² เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*, หน้า 99-101.

บริหารไม่ได้มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่ต้องอยู่ภายใต้ความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติ แสดงถึงการแบ่งแยกอำนาจที่ค่อนข้างเด็ดขาด อย่างไรก็ตาม ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติยังมีความเกี่ยวข้องกันอยู่ เช่น ประธานาธิบดีมีอำนาจให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายที่รัฐสภาเสนอ แต่ประธานาธิบดีมีอำนาจในการออกคำสั่งของฝ่ายบริหารเพื่อยับยั้งร่างกฎหมายดังกล่าวได้ และรองประธานาธิบดียังมีตำแหน่งเป็นประธานของสภาสูงอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย ทั้งนี้หากประธานาธิบดีทำผิดโดยทรยศต่อชาติ สภาผู้แทนราษฎรสามารถกล่าวโทษแล้วส่งต่อให้สภาสูงลงมติลงโทษให้ออกจากตำแหน่งได้ ดังนั้น ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในระบบประธานาธิบดีจึงไม่ได้แบ่งแยกการใช้อำนาจกันโดยเด็ดขาดแต่มีส่วนที่สัมพันธ์กันอยู่อันเป็นการกระจายอำนาจเพื่อคานและดุลกันมากกว่า

รูปแบบที่สอง เป็นระบบการแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาด ในประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นต้นแบบในระบบกึ่งประธานาธิบดีนั้น มีลักษณะสำคัญ คือ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 บัญญัติให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจออกกฎหมายเฉพาะที่กำหนดไว้เท่านั้น ส่วนฝ่ายบริหารมีอำนาจออกกฎหมายที่นอกเหนือจากอำนาจออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และประธานาธิบดีมีอำนาจในการยุบสภาได้เมื่อมีเหตุตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเกิดขึ้น ส่วนสภาผู้แทนราษฎรสามารถตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้ด้วยการตั้งกระทู้ถามหรือการอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ ส่วนในประเทศอังกฤษซึ่งเป็นต้นแบบของระบบรัฐสภาพบว่าฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตั้งกระทู้ถามหรือการอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ ส่วนฝ่ายบริหารก็มีอำนาจในการยุบสภาได้เช่นเดียวกัน ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในระบบกึ่งประธานาธิบดีและระบบรัฐสภานั้นไม่ได้แบ่งแยกการใช้อำนาจกันโดยเด็ดขาดแต่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจซึ่งกันและกัน

อนึ่ง การคานและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะเห็นได้อย่างชัดเจนในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาซึ่งมีการแบ่งแยกอำนาจแต่ไม่เด็ดขาด ส่วนในระบบประธานาธิบดีแม้ว่าจะมีการแบ่งแยกอำนาจที่เคร่งครัดกว่าระบบรัฐสภา แต่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาดเช่นเดียวกัน

2.2.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาด

การแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาด คือ การไม่ให้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ มีความเกี่ยวข้องกันซึ่งไม่สามารถเป็นไปได้ในความเป็นจริงเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรทั้ง 3 ฝ่าย ต้องมีนิติสัมพันธ์กันอยู่เสมอ ซึ่งการแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาดตามแนวคิดทางวิชาการแบ่งออกเป็น 6 ประการ คือ⁴³

ประการที่ 1 การไม่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีนิติสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร ได้แก่ การไม่ให้อำนาจสถานะนิติบัญญัติเป็นผู้ให้ความไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจแก่ฝ่ายบริหารทำให้ฝ่ายบริหารมีอิสระในการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างไรก็ตามในบางกรณีต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาสูง เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในประเทศไทยนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะรัฐมนตรีต้องบริหารราชการแผ่นดินด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งถ้าสภาผู้แทนราษฎรมิได้ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีทั้งคณะย่อมทำให้ฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่ง

ประการที่ 2 การไม่ให้ฝ่ายบริหารมีนิติสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ การไม่ให้อำนาจฝ่ายบริหารยุบสถานะนิติบัญญัติ เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้เครื่องมือทางการเมืองดังกล่าวไปบีบบังคับฝ่ายนิติบัญญัติให้ยินยอมตามความประสงค์ เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติย่อมเกรงกลัวต่อการไม่ได้รับการเลือกตั้ง แต่ในประเทศไทยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้อำนาจคณะรัฐมนตรียุบสภาผู้แทนราษฎรได้ตามหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ

ประการที่ 3 การไม่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีนิติสัมพันธ์กับฝ่ายตุลาการ ได้แก่ การไม่ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายเฉพาะกรณีหรือมีลักษณะเป็นการวินิจฉัยคดี ทั้งนี้ เพื่อเป็นการประกันความอิสระของผู้พิพากษาไม่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติแทรกแซงการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล

ประการที่ 4 การไม่ให้ฝ่ายบริหารมีนิติสัมพันธ์กับฝ่ายตุลาการ ได้แก่ การไม่ให้อำนาจฝ่ายบริหารโยกย้ายผู้พิพากษาหรือควรมีการจักตั้งศาลปกครองขึ้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายบริหารแทรกแซงการทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ และป้องกันไม่ให้ฝ่ายตุลาการเข้ามาเกี่ยวข้องในการ

⁴³ Carl Schmitt, *Constitutional Theory*, (Durham and London: Duke University Press, 2008), หน้า 220-228. และหยุด แสงอุทัย, *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), หน้า 96.

พิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยการจัดตั้งศาลปกครองเข้ามาพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น ต่อมาจึงมีการออกพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2542 และศาลปกครองเปิดทำการเมื่อต้นปีพุทธศักราช 2544

ประการที่ 5 การไม่ให้ฝ่ายตุลาการมีนิติสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร ได้แก่ การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อใช้อำนาจตุลาการเฉพาะเพื่อพิจารณาคดีปกครองและให้หลักประกันความเป็นอิสระแก่การพิจารณาของตุลาการศาลปกครอง และเพื่อความเป็นระบบในการชี้ขาดอำนาจศาลจึงควรจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอำนาจศาลขึ้น ซึ่งในประเทศไทยปัจจุบันมีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลทำหน้าที่ดังกล่าว

ประการที่ 6 การไม่ให้ฝ่ายตุลาการมีนิติสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ การไม่ให้อำนาจศาลยุติธรรมวินิจฉัยว่ากฎหมายเป็นโมฆะเพราะมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญและควรจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายใดเป็นโมฆะเพราะมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งในประเทศไทยก่อนปี พุทธศักราช 2540 มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ดังกล่าว แต่ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายจนถึงปัจจุบัน

2.2.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจในรูปแบบการแบ่งแยกหน้าที่

การแบ่งแยกอำนาจในรูปแบบการแบ่งแยกหน้าที่กระทำได้ด้วยการให้อำนาจนิติบัญญัติอำนาจบริหาร และอำนาจนิติบัญญัติ มีอำนาจถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างกันได้เพื่อให้เกิดความสมดุลในระหว่างอำนาจทั้งสามฝ่าย ซึ่งหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจที่ทำให้เกิดการแบ่งแยกหน้าที่มีหลักเกณฑ์ ดังนี้⁴⁴

ประการที่ 1 การถ่วงดุลและคานอำนาจนิติบัญญัติ ได้แก่ การให้อำนาจฝ่ายบริหารยุบสภาผู้แทนราษฎร เพราะการยุบสภาเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารที่ใช้ในการควบคุมสภานิติ

⁴⁴ Carl Schmitt, *Constitutional Theory*, หน้า 229-234 และหยุด แสงอุทัย, *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*, หน้า 119-121.

บัญญัติ เนื่องจากสมาชิกสภานิติบัญญัติย่อมไม่ต้องการกลับไปเลือกตั้งใหม่โดยเร็วจึงอาจเป็นหนทางให้เกิดการตกลงกันของฝ่ายการเมืองเพื่อให้เกิดเสถียรภาพในทางการเมือง

ประการที่ 2 การถ่วงดุลและคานอำนาจบริหาร ได้แก่ การให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการให้ความเห็นชอบผู้ที่มาดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหาร เช่น นายกรัฐมนตรี และให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการบังคับให้ฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่ง เช่น การใช้สิทธิตั้งกระทู้ถาม การอนุมัติงบประมาณ การตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหาร

ประการที่ 3 การถ่วงดุลและคานอำนาจตุลาการ ได้แก่ การจัดตั้งศาลต้องเป็นไปตามกฎหมาย ในกรณีที่ประสงฆ์ให้มีศาลอื่นนอกจากศาลยุติธรรมก็ต้องกำหนดอำนาจในการพิจารณาให้ชัดเจน ทั้งนี้ ควรให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นผู้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

ประการที่ 4 การถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ การกำหนดให้กฎหมายจะบัญญัติขึ้นได้จะต้องมีความเห็นชอบพร้อมกันของทั้งสองสภาและควรให้อำนาจสภาที่สองเสนอกฎหมายได้ ซึ่งสภาที่สองควรมีอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายที่ได้ความความเห็นชอบจากสภาที่หนึ่งมาแล้ว เป็นต้น

ประการที่ 5 การถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร ได้แก่ การถ่วงดุลประมุขของรัฐต้องมีรัฐมนตรีคนหนึ่งลงชื่อรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อแสดงถึงการกระทำของประมุขของรัฐจะกระทำโดยคณะรัฐมนตรีไม่เห็นชอบมิได้ ส่วนการถ่วงดุลอำนาจคณะรัฐมนตรีนั้นทำได้โดยให้ประมุขของรัฐเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี และการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง การประกาศใช้กฎอัยการศึกหรือพระราชกฤษฎีกาต้องให้ประมุขของรัฐลงนาม

2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภา

ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ทั้งสองอำนาจต่างมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ซึ่งรูปแบบนิติสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารจะถูกกำหนดขึ้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบนิติสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ

ทั้งสองได้เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์บ้านเมืองในแต่ละยุคสมัย ซึ่งในปัจจุบันนอกจากนิติสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารที่มีการถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างกันแล้ว ยังมีการให้อำนาจองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้นมาอีกด้วยทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและเป็นการให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน

2.3.1 อำนาจและหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีนั้นมีที่มาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของประเทศอังกฤษที่มีการต่อสู้กันทางอำนาจระหว่างกษัตริย์กับพวกขุนนางชั้นผู้ใหญ่เพื่อลดบทบาทและอำนาจของกษัตริย์ในการบริหารและให้ดำรงอยู่เหนือการเมืองด้วยการบังคับให้กษัตริย์ลงนามใน Magna Carta, Bill of Right และ Habeas Corpus ตามลำดับและด้วยการที่สภาล่างพยายามลดทอนอำนาจในการบริหารของกษัตริย์ลงด้วยด้วยการใช้กระบวนการ Impeachment กับที่ปรึกษาด้านการบริหารของกษัตริย์ซึ่งทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินจนเกิดเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่กษัตริย์จะต้องใช้ความพยายามในการเลือกบุคคลที่สภาไว้วางใจมาเป็นที่ปรึกษาเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวและตำแหน่งที่ปรึกษานี้เองได้พัฒนาเป็นตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปัจจุบันที่มีที่มาจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงสนับสนุนมากที่สุดในสภาผู้แทนราษฎรและนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ตั้งคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรี หมายถึง คณะบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐสภาให้ใช้อำนาจบริหาร โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและบริหารประเทศให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ทั้งนี้เพื่อความผาสุก ความปลอดภัย และความสงบสุขของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของประเทศ

การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารจะเกิดขึ้นได้นั้นจะต้องตรวจสอบดูกฎหมายที่ให้อำนาจ เนื่องจากในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ยึดหลักนิติรัฐและนิติธรรม กฎหมายจะเป็นที่มาและข้อจำกัดแห่งอำนาจ ซึ่งหากมีการใช้อำนาจเกิดขอบเขตก็มืองค์กรอื่นที่สามารถเข้ามาตรวจสอบการทำงานได้อย่างเช่น รัฐสภาตรวจสอบในเรื่องที่เกี่ยวกับการกระทำในทางการเมืองหรือองค์กรตุลาการตรวจสอบทั้งในเรื่องของการกระทำทางรัฐธรรมนูญและการกระทำทางปกครอง

เนื่องจากฝ่ายบริหารมีสองสถานะ คือ ในฐานะฝ่ายบริหารมีการกระทำทางรัฐบาล ซึ่งองค์กรตุลาการไม่สามารถตรวจสอบได้เป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐสภาในการตรวจสอบการใช้อำนาจในส่วนนี้ ส่วนการใช้อำนาจในฐานะฝ่ายปกครอง ซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้ อย่างเช่น ในการออกกฎกระทรวงหรือคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น ซึ่งฝ่ายบริหารมีอำนาจและหน้าที่หลักในการบริหารราชการแผ่นดิน ในทางวิชาการจัดแบ่งอำนาจและหน้าที่ของฝ่ายบริหารไว้ดังนี้

อำนาจและหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีนั้น ได้แก่⁴⁵ การกำหนดนโยบาย กำหนดระเบียบและข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ นำไปปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการพิจารณาและมีมติในเรื่องต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว ส่วนอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นๆ ได้แก่ การบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา การเสนอร่างพระราชบัญญัติ การออกพระราชกำหนดเมื่อมีกรณีฉุกเฉินรีบด่วนที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ ภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ การออกพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมายภายใต้พระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระมหากษัตริย์ การริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติ การรักษาการในตำแหน่งจนกว่าจะมีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่เข้ามา ทำหน้าที่ การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น

2.3.2 อำนาจและหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภานั้นมีที่มาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของประเทศ อังกฤษที่มีการต่อสู้กันทางอำนาจอย่างยาวนานระหว่างกษัตริย์กับพวกขุนนางชั้นผู้ใหญ่เพื่อลดอำนาจของกษัตริย์ลงเพราะกษัตริย์มักใช้อำนาจอย่างอำเภอใจทำให้ประชาชนเดือดร้อน ขุนนางจึงทำการบังคับให้กษัตริย์ลงนามใน Magna Carta ซึ่งเป็นข้อกำหนดให้การออกกฎหมายการเก็บภาษีจะต้องได้รับความเห็นชอบจาก บารอนเสียก่อน ส่วนการคุมขังประชาชนจะทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับความ

⁴⁵ อัครเมศวร์ ทองนวล, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์กรทางการเมือง เรื่อง 10 คณะรัฐมนตรี (กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของคุรุสภา, 2544), หน้า 14-19.

เห็นชอบจากผู้พิพากษา ถ้ากษัตริย์กระทำตามอำเภอใจประชาชนย่อมกระทำการต่อต้านได้ และในคริสต์ศตวรรษที่ 13 กษัตริย์อังกฤษได้เรียกประชุมคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินซึ่งประกอบด้วยบรรดาพวขุนนางและพระชั้นผู้ใหญ่กับพวกพ่อค้าและนักรบจากเมืองต่างๆ และการแบ่งแยกระหว่างกันนี้เองเป็นจุดกำเนิดของการมีสองสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ สภาสูง ได้แก่ บรรดาพวขุนนางและพระชั้นผู้ใหญ่ ส่วนสภาล่าง ได้แก่ พวกพ่อค้าและนักรบจากเมืองต่างๆ ต่อมาเมื่อกษัตริย์ยอมรับใน Bill of Right และ Habeas Corpus แล้วอำนาจของกษัตริย์ก็ถูกจำกัดลงและส่งผลให้สภาล่างมีอำนาจในการออกกฎหมาย และสภาล่างนี้เองพยายามลดบทบาทของกษัตริย์ในการบริหาร โดยการใช้กระบวนการ Impeachment กับที่ปรึกษาด้านการบริหารของกษัตริย์ซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารในยุคนั้น จนเกิดเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่กษัตริย์จะต้องเลือกบุคคลที่สภาไว้วางใจมาเป็นที่ปรึกษาในการบริหาร และตำแหน่งที่ปรึกษานี้เองได้พัฒนามาเป็นตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปัจจุบัน และสภาสูงถูกลดบทบาทลงเนื่องจากไม่ได้มีที่มาจาก การเลือกตั้งทำให้ไม่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยส่งผลให้สภาซึ่งมีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนมีอำนาจในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร และอำนาจอื่นๆ มากกว่าสภาสูง

การทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนสำคัญในการทำหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมาย คือ การเสนอร่างกฎหมาย การผ่านกฎหมาย และการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งในเรื่องของการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว เป็นไปตามหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ ทั้งนี้ในทางวิชาการแบ่งอำนาจและหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติออกเป็น 4 ประการ ดังต่อไปนี้⁴⁶

ประการที่หนึ่ง คือ อำนาจในการตรากฎหมาย หมายถึง อำนาจในการออกพระราชบัญญัติ การแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกพระราชบัญญัติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายเพราะการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความเป็นกรอบในการดำเนินการกฎหมายต่างๆ ที่ใช้เป็นหลักหรือแม่บทที่สำคัญ จะต้องตราขึ้นมาตามเจตนารมณ์ของประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญได้

⁴⁶ กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ระบบงานรัฐสภา 2555 (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2556), หน้า 29-32.

กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาที่จะแสดงออกและให้ความยินยอมในการนำกฎหมายนั้น ๆ ออกใช้บังคับ

ประการที่สอง คือ อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน หมายถึง การสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี หรือฝ่ายบริหารด้วยวิธีการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ คือ การตั้งกระทู้ถาม การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ และการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลอันอาจส่งผลให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งได้ ซึ่งนับเป็นหลักการสำคัญอีกประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่ให้มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดใช้อำนาจเกินขอบเขต จนอาจทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน นอกจากนี้ ยังควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี โดยการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่าง ๆ ที่จะใช้ในการบริหารประเทศต่อรัฐสภาภายใน 15 วัน นับแต่วันเข้ารับหน้าที่ ซึ่งการแถลงนโยบายดังกล่าวคณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงให้ชัดเจนว่าการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้จะดำเนินการอย่างไร ในระยะเวลาใด และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินงาน ปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง นอกจากนี้ ในแต่ละปีคณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อแสดงมาตรการและวิธีการในการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในแต่ละเรื่อง รวมทั้งต้องมีแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งการกำหนดให้ชัดเจนนี้ทำให้สามารถตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของคณะรัฐมนตรีได้ง่ายขึ้น

ประการที่สาม คือ อำนาจในการให้ความเห็นชอบ โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของแผ่นดินในกรณีต่าง ๆ ในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ดังนี้

- (1) การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
- (2) การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ
- (3) การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุมสมัยสามัญของรัฐสภาก่อนครบ

กำหนดเวลา 120 วัน

(4) การให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

(5) การให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบต่อไปได้กรณีอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

(6) การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม (7) การให้ความเห็นชอบในการทำหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

ประการที่สี่ คือ อำนาจหน้าที่ในการสรรหา และถอดถอนในองค์กรต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยรัฐธรรมนูญกำหนด ให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาบุคคลในองค์กรต่าง ๆ โดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา และถอดถอน ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ออกจากตำแหน่งในกรณีมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม จงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

2.3.3 การถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารหากไร้ซึ่งการตรวจสอบอาจเกิดการใช้อำนาจที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดได้ ในทางตรงกันข้ามถ้าให้การทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไป

โดยอิสระไร้การถ่วงดุลซึ่งอำนาจก็อาจทำให้เกิดการออกกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมส่งผลให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ได้รับหลักประกัน ซึ่งต้องมีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของทั้งสององค์กร และเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน อย่างเช่นฝ่ายนิติบัญญัติมีสิทธิเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจต่อนายกรัฐมนตรีได้ซึ่งหากนายกรัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีทั้งคณะย่อมพ้นจากตำแหน่ง ส่วนฝ่ายบริหารก็มีอำนาจในการเสนอให้ข้าราชการทรงประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเนื่องจากความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้เช่นเดียวกัน ดังจะกล่าวต่อไปในหัวข้อที่ 2.4

2.4 รูปแบบการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

การทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารมีขอบเขตที่กว้างขวางหากไม่มีการควบคุมอำนาจอาจเกิดการใช้อำนาจที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนและความมั่นคงของรัฐได้ทำให้ต้องมีการควบคุมฝ่ายบริหาร ซึ่งจะเห็นได้จากกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารมีอยู่มากมาย โดยเฉพาะในรัฐที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ยึดหลักนิติรัฐและนิติธรรม กฎหมายเป็นที่มาและข้อจำกัดแห่งอำนาจ ทำให้ในทางวิชาการได้มีการจัดแบ่งรูปแบบการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติไว้ดังต่อไปนี้

2.4.1 การควบคุมโดยการตั้งกระทู้ถาม

กระทู้ถาม หมายถึง คำถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตั้งถามรัฐมนตรีในเรื่องใดๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ ซึ่งจะทำให้ฝ่ายบริหารมีความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ดียิ่งขึ้น มิฉะนั้นจะต้องถูกฝ่ายนิติบัญญัติตั้งกระทู้ถามอันแสดงให้เห็นถึงความผิดพลาดบกพร่องในการปฏิบัติงานของตน อย่างไรก็ตามรัฐมนตรีมีสิทธิจะไม่ตอบได้หากเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่ควรเปิดเผยด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงของรัฐ หรือการเปิดเผยจะกระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศ ซึ่งกระทู้ถามจะมีอยู่ 2 ลักษณะด้วยกัน คือ ลักษณะที่หนึ่งจะเป็นคำถามเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี ซึ่งส่วนใหญ่จะถามเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีนั้น ส่วนในลักษณะที่สองจะเป็นคำถามเกี่ยวกับนโยบายการบริหารของรัฐมนตรี ซึ่งเป็นคำถามที่สมาชิกตั้งขึ้น เมื่อเห็นว่าการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลไม่เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภา หรือดำเนินการบริหารงานผิดพลาดไม่ตรงตามนโยบาย ส่วนประเภทของกระทู้ถามจำแนกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้⁴⁷

ประเภทที่หนึ่ง กระทู้ถามสดต้องระบุชื่อเรื่องที่จะถาม พร้อมระบุวัตถุประสงค์ว่าจะถามนายกรัฐมนตรีนหรือรัฐมนตรีผู้ใด จะมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ กล่าวคือ ต้องเป็นเรื่องสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน หรือเป็นเรื่องที่กระทบถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน หรือเป็นเรื่องเร่งด่วน

ประเภทที่สอง กระทู้ถามทั่วไป ต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภา โดยมีข้อความในข้อเท็จจริงหรือนโยบาย และระบุว่าจะให้ตอบในที่ประชุมสภาหรือในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ กระทู้ถามควรมีลักษณะเป็นคำถามที่มีข้อความที่ชัดเจน ตรงประเด็น สามารถเข้าใจได้ง่ายซึ่งข้อบังคับการประชุมสภาทุกสมัยที่ผ่านมาได้กำหนดลักษณะของกระทู้ถามและคำชี้แจงประกอบว่าต้องชัดเจน ไม่ฟุ่มเฟือย วนเวียน ซ้ำซาก หรือมีลักษณะเป็นการอภิปราย

อนึ่ง วิวัฒนาการของการตั้งกระทู้ถามนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 บัญญัติให้มีการตั้งกระทู้ถามเป็นครั้งแรก นับตั้งแต่นั้นมาการตั้งกระทู้ถามซึ่งเป็นการกลไกการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติวิธีการหนึ่งนั้นได้มีพัฒนาการมาโดยตลอด ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ได้เริ่มมีการให้สิทธิแก่รัฐมนตรีที่จะไม่ตอบกระทู้ หากเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 กำหนดให้มีการตอบกระทู้โดยรัฐมนตรีในราชกิจจานุเบกษาเป็นครั้งแรก ส่วนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามไว้ ดังนี้

มาตรา 156 บัญญัติให้ “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน” ส่วนมาตรา 157 การบริหารราชการแผ่นดินเรื่องใดที่เป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจ

ของประชาชน เป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือที่เป็นเรื่องเร่งด่วน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มประชุม ในวันนั้นว่าจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องนั้นโดยไม่ต้องระบุคำถามและให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุเรื่องดังกล่าวไว้ในวาระการประชุมวันนั้น การถามและการตอบกระทู้ดังกล่าวให้กระทำได้สัปดาห์ละหนึ่งครั้ง และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ นั้นตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินนั้นได้เรื่องละไม่เกินสามครั้ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ไว้ว่า

“มาตรา 150 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่โดยจะถามเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ ตามข้อบังคับการประชุมแห่งสภานั้น ๆ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดให้มีการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้าไว้ด้วย

รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน”

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามดังกล่าวนี้มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดมาตรการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้สดถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีการตั้งกระทู้ถามในกรณีนี้ไม่จำเป็นต้องแจ้งให้ผู้ที่ต้องตอบคำถามทราบล่วงหน้าก่อนโดยสภาผู้แทนราษฎรสามารถตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาได้ ดังนั้น นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทุกคนจึงต้องเตรียมตัวให้พร้อมเสมอในการตอบข้อซักถามหรือข้อสงสัยใดๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบ ซึ่งส่งผลให้การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของสภาผู้แทนราษฎรมีประสิทธิภาพ และสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ทันต่อเหตุการณ์มากขึ้น ซึ่งหลักเกณฑ์การถามและการตอบกระทู้มีรายละเอียดดังนี้ ต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มประชุมในวันนั้นว่าจะตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรีหรือ

รัฐมนตรี ต้องตั้งกระทู้ถามด้วยวาจา ตั้งกระทู้ได้สัปดาห์ละหนึ่งครั้ง ตั้งกระทู้ถามได้เรื่องละไม่เกิน สามครั้ง

ดังนั้นแล้ว กระบวนการตั้งกระทู้ถามที่ฝ่ายนิติบัญญัตินำมาใช้เพื่อควบคุมตรวจสอบ การบริหารงานของรัฐบาลหรือการถ่วงดุลอำนาจบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึง ประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วยกลไกการตั้งกระทู้ถามแล้วพบว่า ยังไม่ สามารถทำหน้าที่ถ่วงดุลการใช้อำนาจเพื่อป้องกันการทุจริตหรือการกระทำใดๆ ที่ขัดต่อนโยบายที่ ฝ่ายบริหารได้แถลงต่อสภาไว้ได้ เนื่องด้วยปัญหาที่ว่าฝ่ายบริหารไม่ให้ความสำคัญกับการตอบกระทู้ ด้วยขั้นตอนการยื่นกระทู้ทำให้บางกระทู้ไม่ได้รับความสนใจจากประชาชนและผ่านพ้นช่วงเวลาที่จะ ถามกระทู้ดังกล่าวแล้ว รัฐมนตรีที่ถูกตั้งกระทู้ถามไม่ยอมมาตอบกระทู้ด้วยตนเอง ด้วยปัญหานี้เองจึง ไม่แปลกที่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันยังไม่หมดไปจากประเทศไทย เพราะกลไกการถ่วงดุลการใช้ อำนาจบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

2.4.2 การควบคุมโดยการตั้งคณะกรรมการ

ในระบบรัฐสภาเนื่องจากมีสมาชิกสภาจำนวนมากจึงไม่สามารถหาข้อสรุปได้อย่าง คล่องตัว จึงต้องอาศัยกลไกของคณะกรรมการเพื่อพิจารณาทำความเข้าใจเห็นเสนอต่อสภาเพื่อหา ข้อสรุป กรรมการจึงเป็นบุคคลที่สภาแต่งตั้งขึ้นประกอบเป็นคณะกรรมการเพื่อให้พิจารณา กฎหมายหรือกระทำกิจการใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา⁴⁸ ซึ่งคณะกรรมการอาจแบ่งได้ 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ⁴⁹

1. คณะกรรมการสามัญประจำสภา (Standing Committee) คือ คณะกรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเลือกหรือแต่งตั้งจากบุคคลผู้เป็นสมาชิกของแต่ละ สภาประกอบเป็นคณะกรรมการ และตั้งไว้เป็นการถาวรตลอดอายุของสภา เพื่อทำงานประจำใน ด้านนิติบัญญัติและงานอื่นๆ ตามที่สภามอบหมาย คือ กรรมการที่แต่งตั้ง

⁴⁸ กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ระบบงานรัฐสภา 2555, หน้า 126.

⁴⁹ ธงทอง จันทรางศุ, การปรับปรุงระบบการทำงานของคณะกรรมการของสภาให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.), 2538), หน้า 11-12.

2. คณะกรรมการวิสามัญประจำสภา (Ad hoc Committee) คือ คณะกรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวนตามที่ประชุมของแต่ละสภากำหนดเพื่อดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เมื่อภารกิจเสร็จสิ้นคณะกรรมการวิสามัญก็สิ้นสุดลง

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับ ข้อบังคับการประชุมสภาสามารถจำแนกคณะกรรมการได้เป็น 6 ประเภท ดังนี้⁵⁰

ประเภทที่ 1 คณะกรรมการสามัญประจำสภา คือ กรรมการที่สภาเลือกและตั้งจากบุคคลผู้เป็นสมาชิกสภาเท่านั้นประกอบเป็นคณะกรรมการและตั้งไว้เป็นการถาวรตลอดอายุของสภา โดยมีจำนวนและคณะตามความจำเป็นในกิจการของสภานั้น ซึ่งในสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญประจำสภา 35 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการจำนวน 15 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญได้ไม่เกิน 2 คณะ ส่วนในวุฒิสภาข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 กำหนดให้วุฒิสภาดังตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาขึ้น 22 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า 9 คน แต่ไม่เกิน 15 คน สมาชิกวุฒิสภาคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาได้ไม่เกิน 2 คณะ และหากมีความจำเป็นสามารถเพิ่มหรือลดจำนวนคณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาได้

ประเภทที่ 2 คณะกรรมการวิสามัญ คือ กรรมการที่สภาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น มีจำนวนตามที่ประชุมสภากำหนดประกอบเป็นคณะกรรมการ สภาจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นในกรณีที่สภาพิจารณาเห็นว่ามิได้มีเหตุผลและความจำเป็นในกิจการของสภา ซึ่งไม่อยู่ในขอบข่ายของคณะกรรมการสามัญคณะใดคณะหนึ่งหรือเป็นเรื่องที่คาบเกี่ยวกับขอบข่ายความรับผิดชอบของคณะกรรมการสามัญหลายคณะควรจะได้รับฟังความคิดเห็นจากผู้มีความรู้และผู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะหรือจากบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วย เมื่อคณะกรรมการวิสามัญได้ปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการวิสามัญก็จะสิ้นสุดสภาไป

⁵⁰ กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ระบบงานรัฐสภา 2555, หน้า 126-144.

ประเภทที่ 3 คณะกรรมการร่วมกัน คือ กรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาปัญหาร่วมกันอันประกอบด้วยบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยมีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดเพื่อทำหน้าที่ร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบแล้ว และเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็จะสิ้นสภาพไปเช่นเดียวกับคณะกรรมการวิสามัญ และเมื่อพิจารณาเสร็จจะต้องรายงานผลการพิจารณาและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต่อสภาทั้งสอง หากสภาทั้งสองเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป แต่หากสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน

ประเภทที่ 4 คณะกรรมการเต็มสภา คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกทุกคนในที่ประชุมสภาเป็นกรรมการ โดยประธานของที่ประชุมทำหน้าที่เป็นประธาน คณะกรรมการคณะกรรมการเต็มสภาจะเกิดขึ้นในกรณีของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 ขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการ ซึ่งจะกระทำต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือเมื่อสมาชิกเสนอญัตติโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน และที่ประชุมอนุมัติ

ประเภทที่ 5 คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา คือ คณะกรรมการที่เกิดขึ้นจากการแต่งตั้งของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาทั้งนี้ กรรมการซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกของแต่ละสภาจะต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา กรรมการร่วมกันของรัฐสภามีหน้าที่พิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามอบหมายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 136

ประเภทที่ 6 คณะกรรมการตามมาตรา 121 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คือ คณะกรรมการประเภทนี้จะมีเฉพาะในวุฒิสภาเท่านั้น ในกรณีที่วุฒิสภา

จะต้องพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนไม่เกิน 15 คน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติและพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้ง รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นสำหรับตำแหน่งนั้นเป็นกรณี ๆ ไป โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีฐานะเป็นคณะกรรมการสามัญของวุฒิสภาทั้งนี้ เมื่อคณะกรรมการชุดนี้ได้ตรวจสอบประวัติความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคล ผู้ได้รับการเสนอชื่อดังกล่าว พร้อมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ อันจำเป็นแล้ว จะรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของวุฒิสภาต่อไป

การใช้กลไกของคณะกรรมการเพื่อควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารในการบริหาร ราชการแผ่นดินนั้นแม้จะเป็นการตรวจสอบทางอ้อมซึ่งไม่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของฝ่าย บริหารมากนักแต่โดยหลักการแล้ว การแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นก็เพื่อให้ทำหน้าที่พิจารณา สอบสวนหรือศึกษาญาติหรือประเด็นปัญหาใดๆ เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินควบคู่ไปกับการ ปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการจะให้พิจารณาศึกษา ในรายละเอียดเพื่อให้เกิดความถูกต้องและสมบูรณ์ก่อนที่จะนำผลการพิจารณาสรุปเป็นรายงานการ พิจารณาศึกษาของรัฐสภาผ่านไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป โดยไม่มีข้อผูกพันว่ารัฐบาลจะต้อง นำไปปฏิบัติเป็นเพียงข้อเสนอแนะ ซึ่งรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจะนำไปปฏิบัติหรือไม่ก็ได้ ซึ่งปัญหาการ ทำงานของคณะกรรมการ ตามมาตรา 189 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีดังนี้⁵¹

(1.1) การไม่ระบุนามเจ้าหน้าที่หรือภารกิจของคณะกรรมการไว้ให้ชัดเจน ทั้งใน บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับการประชุมสภาทั้งสองสภาและการทำงานของกรรมาธิการ หลายชุดมีความซ้ำซ้อนกันอยู่

(1.2) คณะกรรมาธิการไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือข้อบังคับการประชุมของทั้งสอง สภาที่จะบังคับให้บุคคลใดส่งเอกสารหรือมาให้ถ้อยคำกับคณะกรรมการ

⁵¹ นรนิติ เศรษฐบุตร, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่อง ประสิทธิภาพของรัฐสภาไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 209-210.

(1.3) ปัญหาการใช้จ่ายที่เกินความจำเป็น เช่น การศึกษาดูงานที่ไม่ตอบสนองต่อภาระหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือการแต่งตั้งและให้เงินเดือนกับที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการหรือเลขานุการที่ไม่มีความเหมาะสม

(1.4) กรรมการและเจ้าหน้าที่ผู้ช่วยเหลือการทำงานของกรรมการไม่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการทำภารกิจ

(1.5) การทำงานของคณะกรรมการมุ่งเน้นรายงานต่อประธานสภาเท่านั้น จึงไม่เป็นที่สนใจของประชาชนเพราะไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนได้รับทราบ

(1.6) คณะกรรมการไม่มีการจัดทำแผนปฏิบัติงานในแต่ละปีทำให้ขาดการปรับปรุงการทำให้ดีขึ้น

ด้วยปัญหาดังกล่าวมีวิธีการแก้ไขหลายประการ ได้แก่⁵² การเสนอให้ระบุงการกิจและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการให้มีความชัดเจนในเรื่องกรอบของอำนาจ การเสนอให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียก้องเอกสารและบุคคลโดยมีผลบังคับตามกฎหมาย การเสนอให้คณะกรรมการคำนึงถึงความคุ้มค่าจากการใช้จ่ายงบประมาณในการดูงานในต่างประเทศให้มากขึ้น การเสนอให้คำนึงถึงสัดส่วนของพรรคการเมืองในคณะกรรมการวิสามัญ การเสนอให้คณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎรได้โดยตรง

อย่างไรก็ตามเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 ยังคงหลักการไว้เช่นเดิมตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 แต่ได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวบางประการด้วยการกำหนดให้คำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลใดมาให้ความเห็นหรือแถลงข้อเท็จจริงในการพิจารณานั้นมีผลบังคับตามกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งมาตรา 8 บัญญัติให้ “บุคคลที่ได้รับหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นไม่จัดส่งเอกสาร หรือไม่มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น ให้คณะกรรมการออกคำสั่งเรียกเอกสาร

⁵² ธงทอง จันทรางศุ, การปรับปรุงระบบการทำงานของคณะกรรมการของสภาให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น, หน้า 35-45.

จากบุคคลนั้นหรือเรียกบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นด้วยตนเองต่อ คณะกรรมการ โดยอาจขอให้บุคคลนั้นนำเอกสาร หรือวัตถุที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณา ด้วยก็ได้” ในกรณีที่ผู้ได้รับคำสั่งเรียกดังกล่าวไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 13 บัญญัติให้ “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ ปฏิบัติตามมาตรา 8 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้ง ปรับ ถ้าผู้กระทำความผิดตามเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของ รัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยด้วย” ส่วนมาตรา 14 บัญญัติ ให้ “ผู้ใดส่งเอกสารหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการซึ่งกระทำการตามหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่พันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ” เมื่อคำสั่งเรียกบุคคล หรือเอกสารของคณะกรรมการมีผลบังคับตามกฎหมายแล้วจะส่งผลต่อการพิจารณาของ คณะกรรมการทำให้มีประสิทธิภาพและได้รับข้อเท็จจริงที่ครบถ้วน จึงเป็นผลต่อการสอบสวนเพื่อ ตรวจสอบฝ่ายบริหารในเรื่องต่างๆ เนื่องจากคณะกรรมการมีบทบาทสำคัญในการถ่วงดุลฝ่าย บริหารด้วยการตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายที่ประกาศไว้ต่อ รัฐสภา

เมื่อพิจารณาถึงปัญหาของคณะกรรมการที่เกิดจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แล้วในปัจจุบันรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการไว้ในมาตรา 129 โดยคงหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แต่ได้เพิ่มข้อกำหนดห้าม คณะกรรมการมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลอื่นสอบข้อเท็จจริงแทน และยังได้กำหนดให้เปิดเผยบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษาของคณะกรรมการให้ประชาชนทราบ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา มีมติมิให้เปิดเผยเท่านั้น เห็นได้ว่าเมื่อพิจารณาจากปัญหาการทำงานของคณะกรรมการทั้ง 6 ข้อ ที่เกิดจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้นในเวลาต่อมา รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้พยายาม แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการสามารถตรวจสอบฝ่ายบริหารอันเป็นการ ถ่วงดุลการใช้อำนาจให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนร่วมมากที่สุด ได้แก่การพยายามจัดระบบให้ คณะกรรมการที่มีหลายชุดนั้นไม่มีความซ้ำซ้อนกันในด้านอำนาจหน้าที่หรือภารกิจ การให้อำนาจ

ตามกฎหมายแก่คณะกรรมการในการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลให้มาแสดงความคิดเห็นหรือแถลงข้อเท็จจริงซึ่งถ้าไม่ปฏิบัติตามย่อมได้รับโทษตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 การปรับปรุงกลไกการทำงานของคณะกรรมการให้มีความเป็นระบบและลดค่าใช้จ่ายด้วยการจัดระเบียบงานและควบคุมการทำงานให้มีความเหมาะสมโดยประธานสภา การห้ามคณะกรรมการมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลอื่นสอบข้อเท็จจริงแทน การเปิดเผยบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษาของคณะกรรมการให้ประชาชนทราบ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามีมติให้เปิดเผย

ดังนั้นแล้วด้วยพัฒนาการของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่มุ่งเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยคณะกรรมการจะส่งผลดีต่อการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริการโดยฝ่ายนิติบัญญัติให้สามารถตรวจสอบการทำงานตามนโยบายที่ฝ่ายบริหารได้แถลงไว้ต่อรัฐสภานั้นได้เป็นอย่างดี

2.4.3 การควบคุมการใช้งบประมาณของฝ่ายบริหาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 166 บัญญัติว่า “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน” ซึ่งมีเจตนารมณ์ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินตามระบอบประชาธิปไตย โดยถือว่าเงินแผ่นดินเป็นเงินของประชาชน ดังนั้นการใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องทำในรูปพระราชบัญญัติ เพื่อให้รัฐสภาซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ โดยต้องมีการแสดงรายละเอียดการใช้จ่ายตามวิธีการงบประมาณอย่างโปร่งใส เป็นธรรมและสามารถตรวจสอบได้ เห็นได้ว่างบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินเป็นเงินที่ได้มาจากภาษีของประชาชน การใช้จ่ายเงินดังกล่าวจึงต้องกระทำในรูปของการตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณโดยความเห็นชอบจากรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน ทั้งนี้ทฤษฎีในการควบคุมการใช้จ่ายจำนวนเงินของรัฐสภานั้น สภามีหน้าที่สำคัญในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ แต่ฝ่ายบริหารมี

หน้าที่โดยตรงในการจัดหางบประมาณเพราะมีข้อมูลในการจัดหางบประมาณและฝ่ายบริหารเป็นผู้รับผิดชอบในการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวด้วย⁵³ ทั้งนี้การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดหางบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินในรูปของพระราชบัญญัติเพื่อเสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาให้ความเห็นชอบนั้นเห็นว่า อำนาจในการให้ความเห็นชอบงบประมาณดังกล่าวเป็นการถ่วงดุลการใช้ อำนาจฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติเพราะฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะมีข้อมูลอย่างครบถ้วน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติถึงหลักการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินไว้ในมาตรา 166 -170 โดยมีหลักการใหม่ที่เพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อแก้ไขปัญหาการจัดหางบประมาณที่ขาดความชัดเจน จึงปรับปรุงระบบการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเพื่อให้การถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วยการแก้ไขปัญหของการจัดทำและนำเสนอร่างงบประมาณของฝ่ายบริหารต่อฝ่ายนิติบัญญัติเกิดความรัดกุมในการจัดหางบประมาณให้มากขึ้น ดังนี้

1. การกำหนดให้ต้องมีเอกสารประกอบร่างงบประมาณที่นำเสนอ⁵⁴
2. การกำหนดให้มีการกำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อขอใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อน⁵⁵
3. การกำหนดให้หน่วยงานที่ไม่ต้องนำเงินส่งคลังต้องทำรายงานการใช้จ่ายเงินชี้แจงต่อสภาด้วย⁵⁶
4. การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีสามารถโอนเงินงบประมาณไปใช้ในภาวะสงครามได้ แล้วจึงแจ้งให้รัฐสภาทราบ⁵⁷

⁵³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 194-195.

⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 167

⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 167

⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 170

⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 169

ดังนี้แล้ว ด้วยหลักเกณฑ์การทางรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินของฝ่ายบริหารจึงอาจกล่าวได้ว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะทำให้ฝ่ายบริหารจัดทำงบประมาณด้วยความละเอียดรอบคอบและโปร่งใสมากขึ้นตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ

2.4.4 การควบคุมโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเป็นส่วนหนึ่งของการเปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งในการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความร้ายแรงที่สุดในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา เพราะอาจมีผลให้คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งได้หากนายกรัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณารูปแบบการเปิดอภิปรายทั่วไปแล้วจำแนกออกได้เป็น 2 รูปแบบ ดังนี้⁵⁸

รูปแบบที่หนึ่ง การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่างๆ มักกำหนดให้มีการการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติขึ้น ซึ่งการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติดำเนินการได้แก่ กรณีที่หนึ่ง การที่สมาชิกวุฒิสภาสามารถอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ แต่การขอเปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าว จะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง ส่วนกรณีที่สอง การที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาเพื่อรับฟังความคิดเห็นในกรณีที่มีปัญหาสำคัญในการบริหารงานโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งการขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติดำเนินการได้แก่ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยสมาชิกวุฒิสภานั้นเป็นไปโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติซึ่งการอภิปรายทั่วไปที่สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้เสนอนั้น สมาชิกวุฒิสภาเท่านั้นที่มีสิทธิอภิปรายในที่ประชุม ส่วนการขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยคณะรัฐมนตรีนั้นเป็นไปโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับฟังความคิดเห็นใน

⁵⁸ มานิตย์ จุมปา, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(พ.ศ.2540) หมวดองค์การทางการเมือง เรื่อง 6 การอภิปรายไม่ไว้วางใจ (กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของครุสภา, 2544), หน้า 1-20.

ที่ประชุมรัฐสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิอภิปรายในที่ประชุม

รูปแบบที่สอง การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยมีการลงมติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่างๆ มักกำหนดให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยมีการลงมติในสภาผู้แทนราษฎรขึ้น ได้แก่ การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ ซึ่งก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยส่วนใหญ่กำหนดให้มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือรัฐมนตรีทั้งคณะ ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเสนอญัตติขอเปิดการอภิปรายไม่ไว้วางใจเสียใหม่โดยกำหนดให้มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลแทน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็คงหลักการดังกล่าวไว้เช่นเดียวกัน

เมื่อพิจารณารูปแบบการขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยมีการลงมติแล้วสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่⁵⁹

ประเภทที่หนึ่ง การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ก็สามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้เช่นเดียวกันแต่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้มีการอภิปรายรัฐมนตรีทั้งคณะและรัฐมนตรีรายบุคคลซึ่งการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลนี้เองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้เพราะนายรัฐมนตรีก็ถือเป็นรัฐมนตรีคนหนึ่งในคณะรัฐมนตรีเช่นเดียวกัน ซึ่งถ้านายกรัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรก็จะมีผลให้รัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วย ซึ่งมีข้อแตกต่างที่ควรพิจารณาคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการยกเลิกบทบัญญัติ

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20-30.

ว่าด้วยการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ แต่ให้มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลเท่านั้นซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ซึ่งจะอธิบายต่อไปในหัวข้อที่ 3.2 และ 3.3 ส่วนการอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ นั้นบัญญัติให้มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลอาจเรียกได้ว่าเป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจแบบดั้งเดิม

ประเภทที่สอง การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลมีการบัญญัติไว้ตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันซึ่งถ้ารัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรรัฐมนตรีคนดังกล่าวย่อมพ้นจากตำแหน่ง

ประเภทที่สาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ มีการบัญญัติไว้ตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ยกเว้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพราะมีการยกเลิกบทบัญญัติว่าด้วยการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะแต่ให้มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแทน อย่างไรก็ตามการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะมีผลเช่นเดียวกัน กล่าวคือ หากนายกรัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรรัฐมนตรีทั้งคณะย่อมพ้นจากตำแหน่งไปพร้อมกับนายกรัฐมนตรีหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีซึ่งจะอธิบายต่อไปในหัวข้อที่ 3.1 และ 3.4

ดังนั้นแล้ว การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ (vote of no confidence) จึงเป็นมาตรการขั้นเด็ดขาดในการควบคุมรัฐบาล เพราะถ้านายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรผู้ที่ถูกอภิปรายย่อมพ้นจากตำแหน่ง อย่างไรก็ตามการลงมติไม่ไว้วางใจเกิดขึ้นได้ยากเพราะรัฐบาลย่อมมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรและสามารถควบคุมเสียงดังกล่าวได้เห็นได้จากการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในประเทศไทยที่ยังไม่เคยมีนายกรัฐมนตรีท่านใดต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะไม่ได้รับความไว้วางใจแม้แต่ครั้งเดียวในระยะเวลากว่า 82 ปี ซึ่งจะวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาดังกล่าวในบทที่ 5 ต่อไป

2.5 การถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร

การถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหารนั้นมีขึ้นเพื่อป้องกันมิให้อำนาจนิติบัญญัติมีมากเกินไปและทำให้ดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติต้องเสียไป ซึ่งกลไกการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหารที่มักปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ มีรายละเอียดดังนี้⁶⁰

2.5.1 การถ่วงดุลโดยตรง

การถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหารกระทำได้ด้วยวิธีการยุบสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นหลักการถ่วงดุลอำนาจตามแนวความคิดการแบ่งแยกอำนาจ (power separation) ของจอห์น ล็อก ที่เห็นว่าบุคคลคนเดียวไม่ควรบัญญัติกฎหมายขึ้นใช้บังคับเอง แต่ควรกำหนดให้องค์กรหรือบุคคลผู้ใช้อำนาจแต่ละสาขาแยกออกจากกัน กล่าวคือ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารเป็นผู้อำนาจบริหาร และศาลยุติธรรมหรือองค์กรตุลาการเป็นผู้ใช้อำนาจฝ่ายตุลาการ⁶¹ เป็นการหาทางออกสำหรับแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร เพราะถ้าเมื่อใดที่ฝ่ายบริหารเห็นว่าเกิดความขัดแย้งกับฝ่ายนิติบัญญัติจนอาจเกิดความเสียหายต่อการบริหารราชการแผ่นดินได้ เมื่อฝ่ายบริหารมีที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายนิติบัญญัติก็มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดังนั้น จึงสมควรคืนอำนาจการตัดสินใจให้กับประชาชนได้ทำการเลือกตั้งใหม่เพื่อเป็นการตัดสินใจความขัดแย้งดังกล่าวด้วย ทั้งนี้อำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปตามที่นายกรัฐมนตรีถวายความเห็นในฐานะของผู้รับสนองพระบรมราชโองการ อำนาจในการตัดสินใจเสนอให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาจึงเป็นของนายกรัฐมนตรีไม่ใช่ของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้เหตุที่จะนำไปสู่การยุบสภา มีรายละเอียด ดังนี้⁶²

⁶⁰ มนตรี รูปสุวรรณ, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติและเสถียรภาพของรัฐบาล (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และสถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 74-82 , 147.

⁶¹ จิระศักดิ์ ช่วยชู, "ปัญหาการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540" (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), หน้า 10.

⁶² อัครเมศวร์ ทองนวล, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(พ.ศ.2540) หมวดองค์กรทางการเมือง เรื่อง 2 การตรวจสอบรัฐสภา (กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของคุรุสภา, 2544), หน้า 48-49.

1. มีความขัดแย้งระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาอย่างรุนแรง เช่น ฝ่ายบริหารในการเสนอร่างกฎหมายสำคัญสู่สภาแต่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่เห็นชอบ
2. มีความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลอย่างรุนแรงจนไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้ หรือมีความขัดแย้งระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาอย่างรุนแรงในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำคัญๆ ของคณะรัฐมนตรี
3. เพื่อหลีกเลี่ยงการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน
4. เมื่อรัฐบาลเห็นว่าประชาชนไม่พอใจความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
5. เมื่อพรรคการเมืองไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลผสมร่วมกันได้เนื่องจากมีพรรคการเมืองหลายพรรคจึงไม่สามารถตกลงแบ่งสัปปันส่วนกันได้ง่าย
6. คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากำลังได้รับความนิยมจากประชาชนจึงยุบสภาเพื่อเพิ่มจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฝั่งรัฐบาลให้มากขึ้น
7. มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ในสาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น กรณีมีความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ หรือเกิดปัญหาจากรัฐบาลผสมที่ไม่มีเสถียรภาพ⁶³ นั้นเป็นภาพที่ชัดที่สุดของการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหารด้วยกลไกการยุบสภา แต่รัฐบาลก็ไม่สามารถใช้กลไกการยุบสภาอย่างอำเอใจได้ แต่กลับต้องใช้อย่างมีเหตุผลเพื่อมิให้ตกเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ว่ายุบสภาเพื่อหวังผลทางการเมือง จึงมีข้อกำหนดเพื่อป้องกันการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามอำเอใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 116 บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่โดยการยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในหกสิบวัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร แต่การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน”

⁶³ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 617.

อย่างไรก็ตามเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญในการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่มีขึ้นเพื่อให้ฝ่ายบริหารถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยอุทธรณ์ข้อขัดแย้งให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจอาจเป็นแนวคิดที่ล้ำสมัยไปเสียแล้วอันเป็นผลมาจากข้ออำนาจในระบบรัฐสภาเปลี่ยนจากระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่มาเป็นระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยวเสียแล้ว ทำให้การใช้เครื่องมือของฝ่ายบริการในการยุบสภาเป็นไปเพื่อประโยชน์ทางการเมือง เนื่องด้วยเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่มีดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการเลือกวิธีการยุบสภาเพื่อสยบฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้สำหรับประเทศไทยการยุบสภาอาจเป็นไปเพื่อป้องกันการรัฐประหารด้วยการคืนอำนาจให้กับประชาชน⁶⁴ ดังนี้แล้ว การยุบสภานี้เป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพเนื่องจากจะส่งผลให้สภาผู้แทนราษฎรพ้นจากตำแหน่ง จึงเป็นการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหารที่มีความสำคัญเพราะจะเกิดความเสี่ยงกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าจะไม่ได้รับเลือกเข้ามาเป็นผู้แทนอีกก็เป็นได้

วิวัฒนาการของสภาพปัญหาการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหารด้วยกลไกการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น มีที่มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 บัญญัติให้มีการยุบสภาขึ้นครั้งแรกโดยเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ จวบจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 108 ก็ยังบัญญัติให้ “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ โดยการยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าวันแต่ไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร แต่การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน” ซึ่งตลอดระยะเวลา 84 ปี ของประชาธิปไตยไทยมีการยุบสภาเกิดขึ้นในประเทศไทยทั้งหมดจำนวน 13 ครั้ง ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าในบางครั้งการยุบสภาไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเพราะเป็นการยุบสภาเพื่อหวังผลทางการเมืองเพราะต้องการให้มีการเลือกตั้งในขณะที่มีเสียงสนับสนุนของประชาชนเป็นอย่างมากหรือเป็นการยุบสภาก่อนการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ หรือเป็นการยุบสภาภายหลังการลงมติไว้วางใจอันเนื่องมาจากแรงกดดันทางการเมืองที่ต้องการเปลี่ยนผู้นำรัฐบาลหรือเป็นการยุบสภาเพื่อ

⁶⁴ กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, "การยุบสภาในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 137-138.

ป้องกันรัฐธรรมนูญมากกว่าที่จะคำนึงถึงการถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งถ้าพิจารณาจากบทบัญญัติเรื่องการยุบสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 103 ที่บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป โดยการยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และให้กระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน และภายในห้าวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าวันแต่ไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับ วันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร” เห็นได้ว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญยังคงหลักการเดิมของการยุบสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไว้เช่นเดิมไม่มีการเปลี่ยนแปลง จึงเป็นที่น่าสังเกตว่ากลไกการยุบสภาของนายกรัฐมนตรีจะเป็นกลไกในการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหารซึ่งเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพได้หรือไม่ เนื่องจากจะส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากตำแหน่ง หรือเป็นเพียงเครื่องมือของฝ่ายบริการในการยุบสภาเป็นไปเพื่อประโยชน์ทางการเมือง

2.5.2 การถ่วงดุลโดยอ้อม

การถ่วงดุลโดยอ้อมกระทำได้ด้วยระบบพรรคการเมือง กล่าวคือ ระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยว(monist) เป็นการหลอมรวมฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเข้าด้วยกันโดยหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือนายกรัฐมนตรีมักมาจากผู้นำในพรรคการเมืองที่มีเสียงสนับสนุนสูงสุดในสภาผู้แทนราษฎรที่มักจะเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลส่งผลให้เกิดข้อดีในการเสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลและพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งมีความต่อเนื่องในการบริหารประเทศให้ก้าวหน้า แต่อีกมุมหนึ่งนั้นมีผลต่อการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติเพราะนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีสามารถควบคุมคะแนนเสียงในการโหวตเรื่องต่างๆ ในสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากพรรคการเมืองของตนซึ่งเป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อมิให้องค์กรหนึ่งองค์กรใดหรือคณะบุคคลหนึ่งบุคคลใดมีอำนาจมากเกินไป การที่จะทำให้อำนาจต่าง ๆ สมดุลกันนั้นต้องให้อำนาจหนึ่งมีอำนาจถ่วงหรือยับยั้งอำนาจหนึ่งได้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2550 ให้นิยามความหมายของคำว่า "พรรคการเมือง" ไว้ว่าหมายถึง คณะบุคคลที่รวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง โดยได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยมุ่งที่จะส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอื่นอย่างต่อเนื่อง และโดยทั่วไปรัฐต่างๆ จะกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกรัฐสภากับพรรคการเมืองไว้ใน 2 ลักษณะ ดังนี้

ลักษณะที่หนึ่ง สมาชิกวุฒิสภาจะต้องไม่เป็นสมาชิก หรือเจ้าหน้าที่ หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ทั้งนี้อาจกำหนดเพิ่มเติมด้วยว่าให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาจะสิ้นสุดลงเมื่อมีส่วนเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองในลักษณะดังกล่าวด้วย

ลักษณะที่สอง ผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวและพรรคการเมืองดังกล่าวจะต้องส่งสมาชิกพรรคลงเลือกตั้งตามจำนวนและเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ นอกจากนี้ยังอาจกำหนดว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสิ้นสุดลงเมื่อลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกหรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิก หรือขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในกรณีที่ศาลมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองและไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นจะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในขณะที่วุฒิสภาห้ามสมาชิกยุ่งเกี่ยวกับพรรคการเมืองแต่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้สมาชิกต้องมีความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง

ในบริบทของการเมืองตะวันตก พรรคการเมืองถือว่าเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญอย่างน้อยสองประการ ประการแรกพรรคการเมืองเป็นที่รวบรวมของความต้องการอันมีที่มาจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่ต้องการนำเสนอเป็นนโยบายต่อประชาชนในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เพื่อให้พรรคตนเองได้รับชัยชนะและนำเอานโยบายที่ได้หาเสียงไว้ไปใช้ในการบริหารประเทศ

ประการที่สอง พรรคการเมืองสามารถเป็นปากเสียงแทนประชาชนในความเดือดร้อนไปสู่ฝ่ายบริหาร ในทางวิชาการมีการแบ่งระบบพรรคการเมืองไว้ 3 รูปแบบ ได้แก่⁶⁵

1) ระบบสองพรรค (Two – party System) ประเทศที่ใช้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย เช่น ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา เป็นต้น ซึ่งในประเทศนั้นจะมีพรรคการเมืองที่มีโอกาสได้รับการเลือกตั้งเพียงสองพรรคใหญ่สลับสับเปลี่ยนกันจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศ ประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2544 – 2554 มีแนวโน้มจะเกิดระบบสองพรรคการเมืองในการเมืองไทย)

2) ระบบพรรคการเมืองพรรคเดียว (Single – party System) ส่วนใหญ่จะปรากฏในประเทศที่ปกครองแบบเผด็จการ กล่าวคือ ประเทศนั้นมีพรรคการเมืองที่ให้ประชาชนเลือกตั้งอยู่เพียงพรรคเดียวไม่โอกาสในการเลือกพรรคการเมืองอื่นที่หลากหลาย ประเทศสมาชิกอาเซียนที่พอจะสามารถอนุมานได้ว่ามีระบบพรรคการเมืองแบบนี้

3) ระบบพรรคการเมืองหลายพรรค (Multi-party System) ประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยหลายประเทศที่ระบบประชาธิปไตยยังไม่เข้มแข็งหรือเป็นประเทศประชาธิปไตยเกิดใหม่จะมีพรรคการเมืองหลายพรรคได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา โดยไม่มีพรรคใดได้รับเสียงข้างมากเด็ดขาด จึงทำให้มีความจำเป็นต้องจัดตั้งรัฐบาลแบบผสม เช่น ประเทศไทย

พรรคการเมืองในการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีบทบาทหน้าที่ในการเป็นตัวกลางระหว่างรัฐกับประชาชนเพราะพรรคการเมืองมีหน้าที่ในการเสนอนโยบายให้ประชาชนเลือกอีกด้วย หากปราศจากพรรคการเมืองเสียแล้ว สภาผู้แทนราษฎรก็จะต้องทำงานด้วยความยากลำบากและดำเนินการไปโดยไม่มีทิศทางที่แน่นอนเพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนก็จะมุ่งผลักดันแต่นโยบายของตนเองทำให้ต่างคนต่างทำงานนโยบายไม่สอดคล้องกัน พรรคการเมืองเป็นสิ่งจำเป็นที่ขาดไม่ได้สำหรับระบอบประชาธิปไตย⁶⁶ อนึ่งการถ่วงดุลโดยอ้อมด้วยระบบพรรคการเมืองนั้นอาจกระทำได้โดยการบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองและไม่บัญญัติหลักอิสระ

⁶⁵ สมชาติ เจศรีชัย, การเมือง-การเลือกตั้งไทย และประเทศในอาเซียน Politics and Elections in Asean Countries (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษาภายใต้มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา, 2559), หน้า 35-36.

⁶⁶ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง : การแก้อ่อนของรัฐธรรมนูญ 2540 ที่ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเหนือผู้แทนปวงชนโดยใช้พรรคการเมือง (เอกสารประกอบการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 6 เรื่อง “ทิศทางของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่, 2550), หน้า 8.

จากอาณัติใดๆ ของผู้แทนปวงชน (free mandate of representatives) ไว้เพื่อให้พรรคการเมือง
 ครอบงำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตามในประเทศเสรีประชาธิปไตยจะกระทำตรงกันข้าม
 กล่าวคือจะไม่บังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองและบัญญัติหลักอิสระจาก
 อาณัติใดๆ ของผู้แทนปวงชน (free mandate of representatives) ไว้ในกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้
 พรรคการเมืองครอบงำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งจะอธิบายต่อไปในบทที่ 5

2.6 แนวความคิดเกี่ยวกับการประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

2.6.1 ความหมายของการประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

การควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติด้วยวิธีการอภิปรายไม่ไว้วางใจ
 นายกรัฐมนตรีนั้น เป็นอำนาจในการตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างหนึ่งขององค์กรที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ
 โดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งการทำหน้าที่ดังกล่าวนี้จะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตาม
 เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ
 จึงมีความจำเป็นต้องมีการประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจเพื่อเป็นข้อมูลในการ
 ปรับปรุงการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและเป็นฐานข้อมูลหากมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือมีการร่าง
 รัฐธรรมนูญฉบับต่อไป ซึ่งในการประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้นก่อนอื่นจำต้อง
 ทราบความหมายของคำว่าประสิทธิภาพเสียก่อนโดยพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช
 2554 ให้ความหมายของคำว่าประสิทธิภาพไว้ว่าหมายถึงความสามารถที่ทำให้เกิดผลในการงาน
 ส่วนการอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้นมิใช่ขึ้นเพื่อควบคุมและตรวจสอบการทำหน้าที่ของรัฐบาล จึงอาจกล่าว
 ได้ว่าการประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจคือความสามารถในการทำหน้าที่ของฝ่าย
 นิติบัญญัติที่ทำให้เกิดผลในการควบคุมและตรวจสอบการทำหน้าที่ของรัฐบาล แต่ในทางวิชาการ
 ประสิทธิภาพขององค์กรที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ(Legislative Performance) มี 2 ความหมาย⁶⁷ ดังนี้

1. ประสิทธิภาพเชิงผลลัพธ์(Result-Based Performance) หมายถึง ความสามารถ
 ขององค์กรที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติในการจัดให้มีผลสำเร็จตามอำนาจหน้าที่ที่สอดคล้องกับความ

⁶⁷ Jeffrey Edward Green, "Analysing Legislative Performance: A Plebian Perspective," *Democratization* 20,3, (2013). pp. 417-418.

ต้องการของประชาชนและมาตรฐานต่าง ๆ ของการวัดผลประสิทธิภาพ โดยการพิจารณาจากคุณภาพของกฎหมายและการดำเนินงานอย่างอื่น(The Quality of Laws and Policies)

2. ประสิทธิภาพเชิงพฤติกรรม(Actor-based Performance) หมายถึง คุณภาพของสมาชิกรัฐสภาในการแสดงออกต่อประชาชน

การประเมินประสิทธิภาพขององค์กรที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติทั้ง 2 ประการข้างต้นมีที่มาจากแนวคิดที่ว่าด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ(Deliberative-Democracy)⁶⁸ ระหว่างสถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจตัดสินใจกับพลเมือง ดังนั้น ประสิทธิภาพของรัฐสภาซึ่งเป็นสถาบันการเมืองที่ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติจึงสามารถพิจารณาได้จาก คุณภาพของกฎหมายที่สภาได้ตราขึ้นและการดำเนินงานอื่นๆ ที่ต้องเป็นเหตุเป็นผลที่สอดคล้องกับเจตจำนงของพลเมืองผู้มีส่วนได้เสียและเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายควบคู่กันไป (Rational and Legitimate)⁶⁹ แต่การประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ควรประเมินตามความหมายของประสิทธิภาพเชิงผลลัพธ์ (Result-Based Performance) โดยการพิจารณาจากคุณภาพของกฎหมายและคุณภาพหรือผลสำเร็จของการดำเนินงานอื่น ๆ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงจะสอดคล้องกับการประเมินประสิทธิภาพของสภาผู้แทนราษฎรตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังจะได้อธิบายต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

2.6.2 เกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

การประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้นเป็นส่วนหนึ่งของเกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพขององค์กรที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติซึ่งมีหลักเกณฑ์ 4 ประการ ได้แก่ เกณฑ์ด้านปัจจัยนำเข้า (Legislative Inputs) เกณฑ์ด้านปัจจัยนำออก (Legislative Outputs) เกณฑ์ด้าน

⁶⁸ Amy Gutmann and Dennis Thompson, *Why Deliberative Democracy?* (Princeton: Princeton University Press, 2004).

⁶⁹ Jeffrey Edward Green, "Analysing Legislative Performance: A Plebian Perspective," *Democratization*, pp. 421.

กระบวนการนิติบัญญัติ (Legislative Processes) และเกณฑ์ด้านการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติ (Legislative Functions)⁷⁰ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง คือ เกณฑ์ด้านปัจจัยนำเข้า (Legislative Inputs) มีการประเมินประสิทธิภาพโดยการพิจารณาปริมาณการใช้ทรัพยากรในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ เช่น การใช้จ่ายงบประมาณเพื่อจัดซื้อครุภัณฑ์ จัดจ้างบุคลากร อย่างไรก็ตาม การนำข้อมูลการใช้ทรัพยากรมาพิจารณาคคุณภาพหรือประสิทธิภาพขององค์กรนิติบัญญัติย่อมนำไปสู่ข้อโต้แย้งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และนำไปสู่ข้อคำถามที่ว่า ประสิทธิภาพของรัฐสภากับเกณฑ์ด้านปัจจัยนำเข้ามีความสัมพันธ์กันอย่างไร⁷¹

ประการที่สอง คือ เกณฑ์ด้านปัจจัยนำออก (Legislative Outputs) มีการประเมินประสิทธิภาพโดยพิจารณาจากบทบาทในการทำให้โครงการและนโยบายภาครัฐปรากฏผลเป็นรูปธรรมทั้งสามารถทราบได้ว่าผลลัพธ์ใดเป็นผลมาจากการกระทำขององค์กรนิติบัญญัติ หรืออีกนัยหนึ่ง คือจริงหรือไม่ที่ผลลัพธ์ทางนิติบัญญัติ (Legislative Outputs) มีมากเพียงใด ประสิทธิภาพขององค์กรนิติบัญญัติ (Legislative Performance) ย่อมมีมากเพียงนั้น⁷² โดยการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรนิติบัญญัติ (Legislative Performance) ตามเกณฑ์ด้านปัจจัยนำออก (Legislative Outputs) เป็นผลลัพธ์เชิงปริมาณไม่สามารถประเมินประสิทธิภาพขององค์กรนิติบัญญัติได้อย่างเหมาะสม⁷³ กล่าวคือ ในแต่ละสมัยประชุมองค์กรนิติบัญญัติได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ เช่น พิจารณากลับกรรร่างกฎหมายและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เป็นจำนวนกว่าร้อยหรือพันฉบับ เป็นต้น แต่การพิจารณาที่ ปริมาณของกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาและมีผลบังคับใช้เป็นเพียงผลลัพธ์ที่มีได้สะท้อนถึงประสิทธิภาพของรัฐสภาอย่างมีนัยสำคัญแต่ประการใด แต่สิ่งที่เป็นผลลัพธ์หรือปัจจัยนำออกในความหมายของเกณฑ์นี้อันสามารถนำไปพิจารณาประสิทธิภาพขององค์กรนิติบัญญัติได้ก็คือ “ผลกระทบต่อประชาชนอันเนื่องมาจากการบังคับใช้กฎหมาย” ซึ่งยากยิ่งที่จะสามารถประเมินได้ กระนั้นก็ดีแม้ว่าสามารถวัดผลเช่นนั้นได้ ก็ยังมีปัจจัยอีกมากมายที่ต้องนำมาพิจารณาประกอบกัน

⁷⁰ Alan Rosenthal, *Legislative Performance in the States : Exploration of Committee Behavior* (New York: The Free Press, 1974), pp. 8-9.

⁷¹ Ibid., 9.

⁷² Ibid.

⁷³ Ibid.

เกณฑ์ในข้อนี้แต่เพียงประการเดียว จึงไม่เหมาะที่จะนำมาใช้ประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภามากนัก⁷⁴

ประการที่สาม คือ เกณฑ์ด้านกระบวนการนิติบัญญัติ (Legislative Processes) ความสำคัญของกระบวนการนิติบัญญัติอาจใช้ในการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาได้เช่นกัน โดยอาศัยการพิจารณาการมีอยู่ของลักษณะ 4 ประการในกระบวนการนิติบัญญัติเป็นตัวชี้วัด ได้แก่ ความสมบูรณ์รอบคอบ (Thoroughness) ความเป็นสถาบันตัวแทน (Representativeness) ความรับผิดชอบ (Responsibility) และความเป็นเหตุเป็นผล (Rationality) ทว่าโดยสรุปแล้ว ลักษณะทั้ง 4 ประการข้างต้นก็ไม่สามารถใช้ในการวิเคราะห์และประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาได้อย่างเป็นระบบ (Systematic analysis)⁷⁵

ประการที่สี่ คือ เกณฑ์ด้านการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติ (Legislative Functions) เป็นที่ทราบกันดีว่า รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอย่างแตกต่างหลากหลายตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎเกณฑ์ที่มีค่าบังคับเทียบเท่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้⁷⁶ โดยการพิจารณาจากการดำเนินงานขององค์กรนิติบัญญัติที่มีความสำคัญ 3 ประการด้วยกัน ได้แก่ การเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเลือกตั้ง (Constituent service role)⁷⁷ การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะและโครงการภาครัฐ (Policy and program formulation)⁷⁸ การควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร⁷⁹ การประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาโดยอาศัยการพิจารณาการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่นี้ โดยใช้เกณฑ์ด้านการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติ (Legislative Functions) น่าจะเป็นวิธีทางที่เหมาะสมกว่าแนวทางโดยใช้เกณฑ์ 3 ประการข้างต้น⁸⁰ และได้นำไปใช้ในการออกแบบสำรวจความคิดเห็นสมาชิกรัฐสภาต่อไป ในปี ค.ศ. 1967-1971⁸¹

⁷⁴ Ibid., 10.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid., 11-12.

⁸⁰ Ibid., 11.

⁸¹ Ibid., 12.

นอกจากนี้ยังมีเกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพขององค์กรนิติบัญญัติโดยกำหนดตัวชี้วัดที่ให้ความสำคัญแก่ กระบวนการ (Process) และกลไกระบบงานนิติบัญญัติที่มีอิทธิพลต่อฝ่ายบริหาร (Legislative influence) ในการกำหนดนโยบายของภาครัฐ โดยอาศัยข้อคำถามที่ว่า “สมาชิกรัฐสภาได้ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติใน 3 ประการ กล่าวคือ การจัดทำแผนงานนโยบาย และกลั่นกรองการกำหนดนโยบายภาครัฐ ตลอดจนตรวจสอบการดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหารอย่างไร” โดยกำหนดเป็นข้อคำถาม จำนวน 15 ข้อ เพื่อพิจารณาถึงประสิทธิภาพของรัฐสภา ต่อไป รายละเอียดดังนี้⁸²

ประการที่ 1 ด้านบทบาทของรัฐสภาในการมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนงานนโยบายภาครัฐ บทบาทของรัฐสภาด้านนี้อยู่บนข้อสันนิษฐานที่ว่า ฝ่ายบริหารย่อมมีบทบาทในการจัดทำแผนงานโครงการนโยบายภาครัฐ เช่น ในรูปแบบของการเสนอร่างกฎหมาย ทว่าโดยมีรัฐสภาในฐานะองค์กรที่เป็นผู้แทนของปวงชนมีส่วนร่วมด้วยในส่วนต่าง ๆ โดยอาศัยกลไกของรัฐสภาภายใต้แนวคิดหลักร่วมกันว่า “How can legislators influence the formulation of legislation?”⁸³ มีจำนวน 6 คำถามด้วยกัน ดังนี้

ข้อ 1 สมาชิกรัฐสภามีอำนาจในการริเริ่มกระบวนการนิติบัญญัติโดยอิสระหรือไม่ (Do Members of the Legislature have the (Unrestricted) Right of Legislative Initiative?)⁸⁴

ข้อ 2 คณะกรรมาธิการของรัฐสภามีอำนาจในการริเริ่มกระบวนการนิติบัญญัติหรือไม่ (Do Committees of the Legislature have the Right of Legislative Initiative?)⁸⁵

ข้อ 3 ข้อบังคับการประชุมของสภา และ/หรือ โครงสร้างขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้มีการกำหนดให้ใช้เสียงข้างมากพิเศษสำหรับกิจกรรมทางนิติบัญญัติสำคัญใด ๆ หรือไม่ (Do the

⁸² David Arter, “Conclusion. Questioning the “Mezey question”: An interrogatory framework for the comparative study of legislature,” *The Journal of Legislative Studies*, 12:3-4, (2006): 462-482, p.463.

⁸³ *Ibid.*, 464

⁸⁴ *Ibid.*, 464-466.

⁸⁵ *Ibid.*, 466-467

Procedural Ruled and/or Structure of the Legislature Require Supermajority-building for Major Pieces of Legislation?)⁸⁶

ข้อ 4 รัฐสภาได้ดำเนินงานทางนิติบัญญัติบนพื้นฐานของการร่วมมือกันหาข้อสรุปร่วมกันกับฝ่ายบริหารหรือไม่ (Do Legislature legislate on the Basis of Legislative –as opposed Executive- Coalitions?)⁸⁷

ข้อ 5 สมาชิกรัฐสภาได้มีส่วนร่วมในการจัดทำข้อเสนอทางนิติบัญญัติใด ๆ ของฝ่ายบริหารก่อนเสนอต่อสภาหรือไม่ (Do Legislators Participate in the Preparation of Legislative Proposals initiated by the Executive?)⁸⁸

ข้อ 6 ได้มีกรณีที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่สูงสุดของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารปรึกษากันหรือร่วมกันในการกำหนดนโยบายทางยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศ หรือไม่ (Do Legislative and Executive Leaders Consult on Strategic policy Matters?)⁸⁹

ประการที่ 2 ด้านกระบวนการของการพิจารณากลับกรองนโยบายภาครัฐของรัฐสภา เป็นที่ทราบกันดีว่า รัฐสภามีบทบาทในการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายที่เสนอต่อสภาทั้งโดยสมาชิกสภานั้น ๆ เอง หรือจากฝ่ายบริหาร ในชั้นการพิจารณาและส่วนงานต่าง ๆ ที่หลากหลาย ทั้งในที่ประชุมสภา ที่ประชุมคณะกรรมการ ในที่ประชุมย่อยของพรรคการเมือง ตลอดจนที่ประชุมของคณะอนุกรรมการหรือที่ประชุมย่อยหลายคณะด้วยกัน⁹⁰ สำหรับในการพิจารณาประสิทธิภาพของรัฐสภาในด้านกระบวนการของการพิจารณากลับกรองนโยบายภาครัฐของรัฐสภาจะพิจารณาบนพื้นฐานของการตั้งข้อคำถามที่ว่าภายใต้แนวคิดหลักร่วมกันว่า “How does the legislators participate in the deliberation of proposed legislation?” “How is the legislature organized to consider legislative measures” และ “How do the various legislative actors interact in the policy deliberation process”⁹¹ มีจำนวน 6 คำถาม เช่นเดียวกับข้อแรก ดังนี้

⁸⁶ Ibid., 467-468

⁸⁷ Ibid.,: 468-469.

⁸⁸ Ibid., 469-470.

⁸⁹ Ibid., 470.

⁹⁰ Ibid., 471.

⁹¹ Ibid.

ข้อ 1 รัฐสภาสามารถประชุมเป็นปกติอย่างต่อเนื่องในการพิจารณาร่างกฎหมายหรือไม่ (โดยมีกลไกป้องกันการยุบสภาหรือยุติการทำงานของสภาโดยฝ่ายบริหารไว้ในรัฐธรรมนูญ) (Does the Legislature Convene Regularly to Engage in the Deliberation of Legislation?)⁹²

ข้อ 2 รัฐสภามีอำนาจโดยปราศจากอำนาจจากฝ่ายบริหารในการกำหนดและควบคุมวาระการประชุมของสภาหรือไม่ (Does the Legislature Control the Legislative Agenda?)⁹³

ข้อ 3 รัฐสภาสามารถรับทราบข้อมูลที่สำคัญสำหรับการดำเนินงานโดยไม่จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลจากฝ่ายบริหารหรือไม่ (Does the Legislature Inform Itself ?)⁹⁴

ข้อ 4 รัฐสภาได้มอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาศึกษาเรื่องที่เสนอต่อสภาในรายละเอียดหรือไม่ (Does the Legislature Devolve the Detailed Deliberation of Legislative Proposals to Committees of its membership?)⁹⁵

ข้อ 5 คณะกรรมการของฝ่ายนิติบัญญัติได้ดำเนินงานด้านการพิจารณากลับกรองและจัดทำรายงานเสนอต่อสภา อย่างเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารหรือไม่ (Do the legislative Committees Scrutinise and Report on Legislation Independent of Executive Control?)⁹⁶

ข้อ 6 รัฐสภาได้มีลักษณะที่ได้พิจารณาเรื่องที่จะเสนอต่อสภาไปพร้อมกับกลไกพิจารณาเรื่องเดียวกันของกลุ่มพรรคการเมือง หรือไม่ (Does the Legislature Deliberate along Party Lines?)⁹⁷

ประการที่ 3 กระบวนการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินนโยบายภาครัฐ การควบคุมตรวจสอบโดยรัฐสภา (Parliamentary Oversight) เกี่ยวข้องกับการพิจารณาสอบสวน

⁹² Ibid., 471-472.

⁹³ Ibid., 472-473.

⁹⁴ Ibid., 473.

⁹⁵ Ibid., 473-474.

⁹⁶ Ibid., 474-475.

⁹⁷ Ibid., 475-476.

และตรวจสอบฝ่ายบริหาร อันมีการดำเนินงานทั้งในที่ประชุมของแต่ละสภาและในคณะกรรมการสามัญของสภา (Standing Committee) ทั้งนี้ การดำเนินงานควบคุมและตรวจสอบการดำเนินนโยบายของภาครัฐจะมีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีในการกำกับบังคับบัญชาหน่วยงาน โดยเป็นที่ทราบกันดีว่า การควบคุมตรวจสอบนโยบายของภาครัฐ (Policy Oversight) ต้องขยายขอบเขตและซับซ้อนมากยิ่งขึ้นควบคู่ไปกับการดำเนินงานของฝ่ายบริหารที่มีความซับซ้อนและขยายขอบเขตมากยิ่งขึ้น⁹⁸ การควบคุมและตรวจสอบการดำเนินนโยบายภาครัฐของรัฐสภาจึงเกี่ยวข้องกับข้อคำถามที่ว่า นโยบายภาครัฐนั้นมีประสิทธิผลมากเพียงใด ได้รับการปฏิบัติตามนโยบายที่ให้ไว้น้อยเพียงใด และต้องปรับปรุงในเรื่องใดบ้างหรือไม่ นอกจากนี้ การดำเนินงานของรัฐสภาในการควบคุมและตรวจสอบนโยบายของฝ่ายบริหารที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพย่อมส่งผลโดยตรงต่อนโยบายสาธารณะในโอกาสต่อ ๆ ไปในทางที่ดียิ่งขึ้น⁹⁹ โดยมีการตั้งถามเพื่อนำไปสู่การพิจารณาประสิทธิภาพของรัฐสภาด้านกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินนโยบายภาครัฐ จำนวน 3 ข้อ ดังนี้

ข้อ 1 รัฐสภามีการจัดองค์กรที่ส่งผลให้มีความสามารถในการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารได้หรือไม่ (Does the Legislature have the Institutional Capacity to Oversee the Work of the Executive?)¹⁰⁰

ข้อ 2 สมาชิกรัฐสภาแสดงบทบาทที่ตระหนักถึงความสำคัญของการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างมากหรือไม่ (Do Legislators Attach Much Importance to Executive Oversight?)¹⁰¹

ข้อ 3 รัฐสภาได้มีลักษณะที่ได้พิจารณาตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยไม่อิงผลประโยชน์พรรคการเมืองหรือไม่ (Does the Legislature Oversee the Executive along Party Lines?)¹⁰²

นอกจากนี้ มีแนวความคิดสำหรับการพิจารณาผลการดำเนินงานของรัฐสภาที่นำความเชื่อมั่นและทัศนคติของประชาชนมาใช้ด้วย ดังที่ Zdenka Mansfeldova กล่าวไว้ในงานทาง

⁹⁸ Ibid., 476.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Ibid., 476-477.

¹⁰¹ Ibid., 477.

¹⁰² Ibid., 478.

วิชาการเพื่อการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาแห่งสาธารณรัฐเช็ก (Czech Republic) ว่า¹⁰³ กระบวนการนิติบัญญัติเป็นจุดเชื่อมโยงอย่างแนบแน่นระหว่างอำนาจหน้าที่ประการสำคัญขององค์กรนิติบัญญัติคือ อำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้แทนของปวงชน (Representative functions) และอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ (Legislative functions)¹⁰⁴ ทั้งนี้ สามารถศึกษาการดำเนินงานของรัฐสภาทั้งในด้านกระบวนการ (Legislative process) และ คุณภาพ (Legislative quality) ควบคู่ไปกับการนำ “ทัศนคติของพลเมือง” ที่เกี่ยวกับความเชื่อมั่นที่มีต่อรัฐสภาของประเทศมาประเมินด้วย เพื่อทราบว่าประชาชนคิดเห็นอย่างไรกับบทบาทของสมาชิกรัฐสภาที่ได้มอบหมายให้เข้าไปทำหน้าที่ทั้งในทางนิติบัญญัติและการควบคุมฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ ประสิทธิภาพของรัฐสภาและความเชื่อมั่นของปวงชนมีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันกับแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยระบบการเมืองการปกครองที่ชอบธรรมอีกด้วย¹⁰⁵ แม้ว่า วรรณกรรมเกี่ยวกับเกณฑ์ที่ชัดเจนที่สามารถใช้สำหรับการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรนิติบัญญัติได้อย่างชัดเจนนั้นมีจำกัด¹⁰⁶ อย่างไรก็ตามแม้ในเวลาต่อมาเริ่มมีเอกสารวิชาการได้กล่าวถึงการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรนิติบัญญัติไว้มากขึ้นก็ตาม ทว่ามีการยอมรับว่าการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรนิติบัญญัตินั้นมีความยุ่งยากซับซ้อนเป็นอย่างยิ่ง¹⁰⁷ เราสามารถพิจารณาผลสำเร็จของภารกิจของรัฐสภาว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติในการให้อำนาจองค์กรนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยหรือไม่ โดยการศึกษามูลการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาตามอำนาจหน้าที่ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่าได้เป็นไปโดยสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจมาน้อยเพียงใดนั้น น่าจะเป็นแนวทางที่เหมาะสมในการพิจารณาประสิทธิภาพของรัฐสภา

¹⁰³ Zdenka Mansfeldova, “How to Assess the Performance of Legislature? The Czech Case”, Presentation at the 20th IPSA World Congress RCLS (RC08) panel on “Are legislatures working?” Fukuoka, Japan, 9-13 July 2006.

¹⁰⁴ Ibid., p.7.

¹⁰⁵ Ibid., p.4.

¹⁰⁶ Thomas A. Flinn, *An Evaluation of Legislative Performance : The State Legislature in Ohio*, (Kent: Kent State University Press, 1972), p.153.

¹⁰⁷ Zdenka Mansfeldova, “How to Assess the Performance of Legislature? The Czech Case”, Presentation at the 20th IPSA World Congress RCLS (RC08) panel on “Are legislatures working?” Fukuoka, Japan, 9-13 July 2006, p.153. and Stephen Levine, *Assessing Parliamentary Performance – Problems and Possibilities* The New Zealand Association for Comparative Law Yearbook 11, 2005, p. 52.

ดังที่ ศาสตราจารย์ Alan Rosenthal ได้กล่าวถึงไว้ในหนังสือ “Legislative Performance in The States : Exploration of Committee Behavior” เกณฑ์ด้านปัจจัยนำออก (Legislative Outputs)¹⁰⁸ ที่ต้องนำผลลัพธ์หรือปัจจัยนำออก คือ “ผลกระทบต่อประชาชนอันเนื่องมาจากการบังคับใช้กฎหมาย” พิจารณาประกอบกันกับเกณฑ์ด้านการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติ (Legislative Functions) เพราะรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอย่างแตกต่างหลากหลายตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎเกณฑ์ที่มีค่าบังคับเทียบเท่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้¹⁰⁹ โดยการพิจารณาจากการดำเนินงานขององค์กรนิติบัญญัติที่มีความสำคัญ 3 ประการด้วยกัน ได้แก่ การเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเลือกตั้ง (Constituent service role)¹¹⁰ การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะและโครงการภาครัฐ (Policy and program formulation)¹¹¹ การควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร¹¹² ประกอบกับเมื่อได้พิจารณาแนวทางของ David Arter ในบทความวิชาการเรื่อง Introduction: Comparing the Legislative Performance of Legislature¹¹³ ที่กล่าวถึงไว้ตอนหนึ่งว่า ประสิทธิภาพของรัฐสภาสามารถชี้วัดได้จากอำนาจในการร่วมกำหนดนโยบายสาธารณะ (Policy -making power) ที่อ้างอิงแนวคิดที่ว่าด้วย “Mezey Question” ของ Michael Mezey ที่ได้มีการตั้งคำถามว่า “องค์กรนิติบัญญัติแต่ละองค์กรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพียงใด” เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาองค์กรนิติบัญญัติเชิงเปรียบเทียบ¹¹⁴ ซึ่งสอดคล้องกับเกณฑ์ด้านการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติ (Legislative Functions) ของ ศาสตราจารย์ Alan Rosenthal ในข้อ (2) ซึ่งพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะและโครงการภาครัฐ (Policy and program formulation) โดยได้กล่าวว่า นำไปสู่การออกแบบประเด็นที่ต้องตรวจสอบ (Check-List) เพื่อทราบถึงประสิทธิภาพของรัฐสภาตามข้อสรุปของงานดังกล่าว

¹⁰⁸ Ibid., p. 10.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Ibid., p. 11.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Ibid., pp. 11-12.

¹¹³ David Arter, “Introduction: Comparing the Legislative Performance of Legislature,” (The Journal of Legislative Studies, 12:3-4, 2006), pp. 245-257.

¹¹⁴ Ibid., p.247.

อย่างไรก็ตาม ขอบเขตในการศึกษาประสิทธิภาพของรัฐสภาในมิติของกฎหมายมหาชน ย่อมพึงพิจารณาในบริบทของการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ประการสำคัญในฐานะองค์กรนิติบัญญัติกล่าวคือ อำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับร่างกฎหมาย อำนาจในการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร ตลอดจนอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นผู้แทนปวงชนในประการต่าง ๆ เช่น การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา การให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง เป็นต้น ที่จะต้องศึกษาการบ่งชี้ถึงประสิทธิภาพในเรื่องดังกล่าวจากเอกสาร “Parliament and Democracy in the twenty –first century” ที่จัดทำขึ้นโดย สหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union- IPU) ในส่วนต่อไป

สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program: UNDP) เป็นองค์การพหุภาคี เพื่อช่วยเหลือด้านการพัฒนา และเป็นหน่วยงานสำคัญในการประสานงานความช่วยเหลือในด้านการพัฒนาขององค์การสหประชาชาติ ที่มีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการแก่ประเทศกำลังพัฒนานั้น ได้กล่าวถึงการพัฒนาประสิทธิภาพของรัฐสภา (Parliamentary development) ไว้ในเอกสาร “Parliamentary Development: UNDP Strategy Note” ที่เผยแพร่ในปี ค.ศ. 2009 ได้สนับสนุนการกำหนดเกณฑ์สำหรับการชี้วัดประสิทธิภาพของรัฐสภาที่จัดทำขึ้นโดยสหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union) ในฐานะที่เป็นข้อมูลพื้นฐานที่เป็นประโยชน์ยิ่งสำหรับการกำหนดตัวชี้วัดที่จัดทำขึ้นโดย UNDP ต่อไป¹¹⁵

ทั้งนี้ UNDP ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ประการหนึ่งว่า ควรให้ความสำคัญกับข้อมูลของการดำเนินกระบวนการ (Processing) มากกว่า ผลลัพธ์เชิงปริมาณ (Quantifying outcomes) เพราะตัวชี้วัดเชิงปริมาณมักจะไม่สามารถบ่งชี้ถึงข้อมูลได้อย่างครบถ้วนรอบด้านที่จะนำมาวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพหรือผลสัมฤทธิ์ของรัฐสภาได้ เช่น การประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาโดยอาศัยแต่เพียงจำนวนของกฎหมายที่สภาได้ให้ความเห็นชอบยอมทำให้รัฐสภาที่มีบทบาทเป็นแต่เพียง “ตรายาง” ที่ไม่มีการอภิปรายและการพิจารณากลับร่างกฎหมายอย่างแท้จริง ได้รับการพิจารณาว่าเป็นรัฐสภาที่มีประสิทธิภาพได้เพราะผ่านกฎหมายได้เป็นจำนวนมาก UNDP รายงานเกี่ยวกับ

¹¹⁵ United Nations Development Program, *Parliamentary Development-UNDP Strategy Note*, [online] (2009), available from: http://www.undp.ro/download/Parliamentary%20development%20D_Strategy_Note%202009.pdf [2016, June 23]. p.36 .

ประสบการณ์ในการพัฒนาประสิทธิภาพของรัฐสภาได้ให้ข้อมูลว่า ตัวชี้วัดที่พิจารณาผลเชิงคุณภาพ (Qualitative Monitoring indicators) มีความเหมาะสมในการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภา มากกว่าตัวชี้วัดเชิงปริมาณ (Quantitative Monitoring indicators)¹¹⁶

ในมิติของการเป็นสถาบันทางการเมืองที่ส่งเสริมประชาธิปไตยนั้น ในหนังสือ “Parliament and Democracy in the twenty –first century” ที่จัดทำขึ้นโดย สหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union- IPU) ได้กล่าวถึงปัจจัยประการหนึ่งในอันที่จะให้รัฐสภาเป็นสถาบัน ศูนย์กลางของระบอบประชาธิปไตย คือ การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้บทบาทขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติในแนวคิดการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจอธิปไตย (separation of powers) อย่างไรก็ตาม ได้มีการพิจารณาอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาของประเทศต่างๆ ว่าต้องเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับกรกฎหมาย การให้ความเห็นชอบอัตราภาษี การอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตลอดจนการอื่นอันเกี่ยวข้องด้วยการจัดเก็บและใช้จ่ายเงินแผ่นดิน การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร การตรวจสอบการดำเนินงานของนโยบายภาครัฐ การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ การอภิปรายประเด็นสำคัญในระดับชาติและระดับนานาชาติ การพิจารณาข้อร้องเรียน การพิจารณาให้ความเห็นชอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ¹¹⁷ สำหรับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาที่กล่าวข้างต้นนั้น รัฐสภาจำเป็นต้องดำเนินงานอำนาจหน้าที่เช่นนั้นอย่างมีประสิทธิภาพจึงจะสามารถบรรลุผลในการส่งเสริมประชาธิปไตยได้ตามแนวคิดของสหภาพรัฐสภา ไม่เพียงแต่ประสิทธิภาพในมุมมองขององค์กรที่มีภารกิจเท่านั้น แต่รวมถึงประสิทธิภาพในการรองรับความต้องการของทุกภาคส่วนในสังคมอีกด้วย¹¹⁸

การสร้างประสิทธิภาพของรัฐสภาให้มีขึ้นไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ที่จะต้องเผชิญกับประเด็นเรื่อง “อำนาจ” สำหรับในความหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาประสิทธิภาพของรัฐสภาใน 2 ความหมาย ได้แก่ อำนาจในมิติเชิงสมรรถนะ (capacity) ในการที่รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีขีดความสามารถ อันเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายและทรัพยากรต่าง ๆ ทั้งทางด้าน การงบประมาณ บุคลากร และระบบงานรัฐสภาในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ และอำนาจในมิติเชิง

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Inter-Parliamentary Union, *Parliament and Democracy in the Twenty-first century: a guide to good practice*, (Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2007), p. 4-5.

¹¹⁸ Ibid., p. 5.

สัมพันธ์ (relational) ในการที่รัฐสภามีอำนาจอย่างเหมาะสมโดยปราศจากอาณัติ ในอันที่จะเป็นองค์กรผู้ตรวจสอบองค์กรผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ดังที่ทราบกันดีว่ารัฐจำเป็นต้องสร้างดุลยภาพในการดำเนินบทบาทการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันกับฝ่ายบริหารไปพร้อมกับบทบาทในการตรวจสอบการทำงานฝ่ายบริหารซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ยิ่งไปกว่านั้นภาวะที่ฝ่ายบริหารครอบงำระบบการปกครองประเทศอย่างเกินขอบเขต (undue executive dominance) ก็เป็นอันตรายมากขึ้นในยุคสมัยนี้ อันเป็นผลมาจากทั้งการที่รัฐสภาไม่มีประสิทธิภาพและจากการที่สมาชิกรัฐสภาเองไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อย่างเต็มกำลังความสามารถตามอำนาจที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ¹¹⁹

ประสิทธิภาพของรัฐสภานั้นนับว่าเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการสร้างประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ ดังที่เอกสารดังกล่าวระบุว่า “องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่ไร้ประสิทธิภาพหรืออ่อนแอย่อมไม่อาจดำเนินงานให้เป็นผลดีสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้” และไม่ว่าประเทศใด ๆ จะมีระบบรัฐบาล (Government system) ในระบบใดก็ตาม ก็หาใช่สิ่งที่จะพิจารณาได้ถึงระดับและคุณภาพของการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศนั้นได้ นอกจากอำนาจและ “ประสิทธิภาพของรัฐสภา” แห่งประเทศนั้น ด้วยเหตุผลว่า รัฐสภาที่มีประสิทธิภาพย่อมเป็นกลไกที่เหมาะสมสำหรับการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร¹²⁰ สอดคล้องกับที่ M. Steven Fish ได้กล่าวไว้ในบทความเรื่อง “Stronger Legislatures, Stronger Democracy” ไว้ตอนหนึ่งว่า “ภายใต้ระบบการปกครองที่มีรัฐสภาเป็นองค์กรนิติบัญญัติที่ไร้ประสิทธิภาพ ผู้มีแนวคิดประชาธิปไตยพึงจัดให้มีการปฏิรูปรัฐธรรมนูญเพื่อทำให้รัฐสภามีประสิทธิภาพเสียให้จงได้ในอันดับแรก”¹²¹

สำหรับวิถีทางในอันที่จะให้รัฐสภามีประสิทธิภาพขึ้นได้นั้น เอกสารดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐสภาในนานาประเทศจัดให้มีปัจจัยสำคัญสำหรับการพัฒนารัฐสภาใน 5 ประการด้วยกัน คือ¹²²

¹¹⁹ Ibid., p. 115.

¹²⁰ Ibid., p. 115-116.

¹²¹ M. Steven Fish, Stronger Legislatures, Stronger Democracy, *Journal of Democracy*, 17.1, Jan. 2006, pp.5-20

¹²² Inter-Parliamentary Union, *Parliament and Democracy in the Twenty-first century: a guide to good practice*, p.116.

ประการที่ 1 ด้านทรัพยากรของรัฐสภาและความปราศจากอาณัติใด ๆ (parliamentary facilities and self-organization) ในวิธีการสร้างเสริมประสิทธิภาพของรัฐสภาใน ประการนี้ ได้แก่ การให้ความสำคัญแก่ทรัพยากรต่าง ๆ สำหรับการสนับสนุนการดำเนินงานของ รัฐสภา นับตั้งแต่ทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ระบบการสนับสนุนข้อมูลที่เป็นต่อการ ดำเนินงานนิติบัญญัติ ตลอดจนงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร อย่างไรก็ตาม หลักการสำคัญอีก ประการหนึ่งก็คือ หลักความเป็นอิสระโดยปราศจากอาณัติของรัฐสภา (Parliamentary autonomy) ที่ได้รับการยอมรับในมติของกฎหมายมหาชนและกฎหมายรัฐสภา ว่ารัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่าย นิติบัญญัติจำเป็นต้องเป็นอิสระจากอาณัติขององค์กรใช้อำนาจบริหาร¹²³ ตามหลักการแบ่งแยกองค์กร ผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ดังเช่น รายงานที่เสนอต่อสหภาพรัฐสภาซึ่งจัดทำขึ้นรัฐสภาของประเทศแคนาดา เกี่ยวกับการศึกษาการเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐสภา ได้กล่าวไว้ในตอนหนึ่งว่า “...ประสิทธิภาพของ รัฐสภาได้รับการบ่งชี้ว่าเป็นผลสะท้อนมาจากการกลไกการดำเนินงานและทรัพยากรที่เป็นเป็นอิสระ ปราศจากอาณัติจากฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ ความเป็นอิสระของรัฐสภาแคนาดาดังกล่าวได้รับการรับรองไว้ ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายซึ่งให้หลักประกันว่าวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนหอสมุดของรัฐสภาล้วนมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้ความสามารถที่มีความเป็นอิสระ แยกประเภทจากเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายบริหาร ...”¹²⁴

นอกจากนี้ ความเป็นอิสระปราศจากอาณัติของรัฐสภายังรวมถึง ความเป็นอิสระ จากการอำนาจควบคุมทางงบประมาณ (Budgetary Control) จากฝ่ายบริหารด้วย ดังเช่นที่ปรากฏ ในประเทศฝรั่งเศสที่มีความเป็นอิสระทางงบประมาณจากฝ่ายบริหารอย่างสมบูรณ์แท้จริง นับแต่การ ยกร่างกฎหมายงบประมาณและการให้ความเห็นชอบ ตลอดจนการใช้จ่ายงบประมาณโดยปราศจาก การควบคุมโดยฝ่ายบริหาร¹²⁵ ทั้งนี้ ในการสัมมนาระดับภูมิภาคที่จัดโดยสหภาพรัฐสภาว่าด้วยรัฐสภา และกระบวนการงบประมาณในปี ค.ศ. 2001 ได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของหลักการว่าด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและฝ่ายบริหารในประการเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณไว้ว่า “ตาม หลักการพื้นฐานว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจ กระบวนการและวิธีการงบประมาณสำหรับการ ดำเนินงานภายในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติพึงทำขึ้นภายใต้ความรับผิดชอบของสภาโดยแท้ และเสนอ

¹²³ Ibid., p. 117.

¹²⁴ Ibid., p. 118-119.

¹²⁵ Ibid., p. 119.

ต่อรัฐบาลเพื่อกำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งในงบประมาณแผ่นดิน โดยฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจในการพิจารณาถึงความเหมาะสมของงบประมาณที่รัฐสภาได้ตั้งไว้เพื่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ได้”¹²⁶

ในประการสุดท้าย ความเป็นอิสระในการดำเนินงานต่าง ๆ ในวงงานรัฐสภาโดยปราศจากการควบคุมของฝ่ายบริหาร (Control over business) ในเรื่องการจัดระบบงานและระยะเวลาต่าง ๆ อาทิ ในระบบงานรัฐสภาของประเทศอังกฤษ ได้มีการจัดให้มีคณะกรรมการกิจการรัฐสภา (Parliamentary business committee) อันประกอบด้วย ประธานรัฐสภาเป็นประธาน และมีตัวแทนจากกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ร่วมดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการ¹²⁷

สำหรับการควบคุมกิจการรัฐสภาในประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดี (presidential system) อาจไม่เน้นการสร้างกลไกเพื่อความอิสระจากฝ่ายบริหารเท่าใดนัก ทว่าจะให้ความสำคัญกับการประสานความร่วมมือระหว่างรัฐสภาและรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพจึงมักจะมีการจัดตั้งองค์กรหรือคณะกรรมการเพื่อประโยชน์ในเรื่องนี้โดยตรง อาทิ ในประเทศฟิลิปปินส์ที่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาประสานงานร่วมระหว่างรัฐสภาและรัฐบาล (Legislative-Executive Development Advisory Council - LEDAC) เพื่อวัตถุประสงค์ในการประสานงานระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ในกระบวนการตรากฎหมายเป็นไปอย่างรวดเร็ว และให้การจัดให้มีนโยบายภาครัฐของฝ่ายบริหารและการอนุมัติงบประมาณจากรัฐสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ ดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะเป็นองค์กรเชิงปรึกษาและแนะนำ (consultative and advisory body) ในการร่วมพิจารณาและมีฉันทามติร่วมกันในการให้ความเห็นว่า ร่างกฎหมายฉบับใดมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะได้รับการเสนอต่อรัฐสภาและพิจารณาอย่างเร่งด่วนตลอดจนมีการร่วมประสานงานให้กำหนดแผนพัฒนาประเทศของภาครัฐและการพิจารณางบประมาณของรัฐสภาเป็นไปโดยสอดคล้องกันอีกด้วย¹²⁸

ประการที่ 2 ด้านกระบวนการนิติบัญญัติ (legislative process) เป็นกระบวนการที่สำคัญยิ่งสำหรับการดำเนินบทบาทในการเป็นผู้แทนของปวงชน (Representation) ในการเป็นสื่อกลางระหว่างเจตจำนงของประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ ภาคประชาสังคมสู่การเป็นกฎหมายที่

¹²⁶ Ibid., p. 119.

¹²⁷ Ibid., p. 120.

¹²⁸ Ibid., p. 120-121.

ใช้บังคับในสังคม¹²⁹ องค์การฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาในนานาประเทศล้วนพยายามเสริมสร้างประสิทธิภาพของรัฐสภาในด้านกระบวนการนิติบัญญัติ (legislative process) ในหลากหลายวิธีการ เพื่อให้ระยะเวลาที่มีอยู่อย่างจำกัดในสมัยประชุมนั้นไม่บั่นทอนการพิจารณากลับกรองกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ทั้งในขณะเดียวกัน การจัดลำดับการพิจารณาก็ต้องสามารถกระทำได้อย่างเหมาะสม สำหรับร่างกฎหมายที่ได้มีการเสนอต่อสภาตามลำดับความสำคัญเร่งด่วนได้เป็นอย่างดี อาทิ ในสภาผู้แทนราษฎรของประเทศอิตาลี (Chamber of Deputies) ได้ดำเนินการจัดลำดับการพิจารณาร่างกฎหมายและกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการเสนอคำแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมขึ้น นับแต่พบว่า การเสนอและอภิปรายแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายที่ไม่เป็นระบบระเบียบนั้น ทำให้การพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายเป็นไปอย่างล่าช้าเกินสมควรและกระทบต่อการขยายสมัยประชุมออกไปอย่างไม่อาจยอมรับได้¹³⁰ เช่นเดียวกันกับที่สภาสามัญ (House of Commons) ของประเทศอังกฤษก็ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นนี้เช่นกัน โดย Modernization Committee ของสภาสามัญได้เสนอให้มีการจัดระบบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขึ้น โดยใช้ตารางที่แสดงกำหนดเวลาสำหรับการอภิปราย แสดงความเห็นในเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม และระบุรายละเอียดว่าช่วงเวลาใดจะมีการอภิปรายในมาตราใดของร่างพระราชบัญญัติ อันเป็นผลดีต่อระบบงานนิติบัญญัติอย่างสูง เพราะสามารถคาดการณ์ได้อย่างชัดเจนถึงความคืบหน้าในการพิจารณาร่างกฎหมายตลอดจนหลีกเลี่ยงการยุติการอภิปรายในสภาในประเด็นใด ๆ เพราะเวลาได้หมดลงทั้งที่สภายังไม่รับฟังการอภิปรายและแสดงข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน¹³¹

การสร้างเสริมประสิทธิภาพของรัฐสภาในด้านกระบวนการนิติบัญญัติในประการสำคัญอีกประการคือ คุณภาพของกฎหมาย (Law quality) ที่รัฐสภาได้พิจารณาและกลับกรองและผ่านการอนุมัติโดยประมุขแห่งรัฐตามระบบรัฐธรรมนูญเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป ในประเด็นนี้ ประสิทธิภาพของรัฐสภาได้รับการพิจารณาจากคุณภาพของกฎหมายที่ตราขึ้นหลายประเด็น ได้แก่ ความสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่เดิม ผลทางภาระงบประมาณแผ่นดิน ทางการบริหารงานภาครัฐ ผลกระทบของกฎหมายในด้านอื่น ๆ ความสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่าง

¹²⁹ Zdenka Mansfeldova, "How to Assess the Performance of Legislature? The Czech Case", p.7.

¹³⁰ Inter-Parliamentary Union, Parliament and Democracy in the Twenty-first century: a guide to good practice, p.122.

¹³¹ *Ibid.*, p. 122-123.

ประเทศ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality) ตลอดจนความชัดเจนของบทบัญญัติที่เป็นไปตามระเบียบวิธีการร่างกฎหมายที่เป็นมาตรฐาน¹³²

ดังที่ปรากฏในนานาประเทศเกี่ยวกับการดำเนินงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐสภาเกี่ยวกับคุณภาพของกฎหมาย เช่น ในประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป (European Community) ที่จำเป็นต้องพิจารณากลับกรองกฎหมายให้สอดคล้องกับข้อกำหนดในการตรากฎหมายตามพันธกรณีระหว่างประเทศของสหภาพยุโรปอย่างเคร่งครัดด้วย และในประการเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายนั้นได้พบตัวอย่างในประเทศฟินแลนด์ที่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional Law Committee) เพื่อเสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาของสภา และมีอำนาจเสนอความเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างกฎหมายไปในทางใดเพื่อให้สอดคล้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ คณะกรรมการการกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศฟินแลนด์ยังได้รับความร่วมมือจากผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นคณาจารย์ในระดับมหาวิทยาลัยและนักกฎหมายรัฐธรรมนูญในการให้ความเห็นอีกประกอบการดำเนินงานในฐานะผู้เชี่ยวชาญภายนอกในการประชุมแต่ละครั้งอีกด้วย¹³³

ความยั่งยืนของกฎหมาย (Durability of an act) เป็นปัจจัยหนึ่งที่สามารถนำมาใช้ในการประเมินประสิทธิภาพของกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา อันสังเกตได้จากจำนวนครั้งในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและระยะเวลาภายหลังจากประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ภายหลังจากที่กฎหมายได้ประกาศใช้บังคับ หากกฎหมายที่ผ่านกระบวนการพิจารณาของรัฐสภาได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งภายในระยะเวลาไม่นานนักหลังจากมีผลใช้บังคับ ย่อมสะท้อนถึงความเร่งรีบและมิได้พิจารณากลับกรองร่างกฎหมายให้เป็นไปโดยถี่ถ้วนรอบคอบ¹³⁴ ทั้งนี้ รวมถึง ระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณากฎหมายแต่ละฉบับ นับแต่เริ่มพิจารณาอภิปรายแสดงความเห็นในสภาไปจนกระทั่งมีมติเห็นชอบให้ใช้บังคับเป็นกฎหมาย เป็นข้อพิจารณาถึงประสิทธิภาพได้เช่นกัน

¹³² George Tsebelis and Jeannette Money, *Bicameralism, Political Economy of Institutions and Decisions*, (Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 1997), p.16.

¹³³ Inter-Parliamentary Union, *Parliament and Democracy in the Twenty-first century: a guide to good practice* , pp.123-124.

¹³⁴ Zdenka Mansfeldova, "How to Assess the Performance of Legislature? The Czech Case", p.15-16.

ทั้งนี้ บทบาทของสภาที่สอง หรือสภาสูง (upper chamber) ที่อาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ เช่น วุฒิสภา (House of Senate) สภาขุนนาง (House of Lords) สภาที่ปรึกษา (House of Councilors) ก็มีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างประสิทธิภาพของรัฐสภาในด้านกระบวนการพิจารณากลับกรองกฎหมาย กล่าวคือ มาตรการในการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการนิติบัญญัติที่ได้กล่าวข้างต้นนั้นย่อมมีความเกี่ยวข้องกับการมีความร่วมมือกันเป็นอย่างดีระหว่างสภาทั้งสองสภาขององค์การนิติบัญญัติในระบบสองสภา (bicameral system) ด้วยเช่นกัน¹³⁵ ทั้งนี้ ได้มีการกล่าวถึงประสิทธิภาพในการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายของสภาที่สอง หรือวุฒิสภาไว้โดยเฉพาะว่า สามารถพิจารณาจากจำนวนของร่างกฎหมายที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมแล้วได้รับความเห็นชอบจากสภาจนประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายนั้น (Bills passed in the Senate version) ก็เป็นข้อบ่งชี้ชี้ถึงประสิทธิภาพในการพิจารณากลับกรองกฎหมายอีกประการหนึ่งด้วย

136

การมีสภาที่สองในระบบสองสภาก็มีวัตถุประสงค์ประการหนึ่งในอันที่จะให้กระบวนการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายที่มากยิ่งขึ้น โดยได้รับการพิจารณาและอภิปรายความคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลที่หลากหลายยิ่งขึ้น ทั้งในมุมมองของผู้แทนสภาที่สองซึ่งอาจจะมีที่มาจากของตัวแทนของมลรัฐ หรือตัวแทนจากส่วนการปกครองในระดับภูมิภาค และจากการที่ผู้แทนในสภาที่สองมีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ที่หลากหลาย ทั้งภายใต้อิทธิพลจากกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองที่แตกต่างกัน และผลของความร่วมมืออันดีนั้นก็คือการประนีประนอมเป็นอันดีระหว่างสองสภาเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่เสนอต่อสภา อันส่งผลให้กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของสภาแต่ละฉบับนั้นย่อมมีโอกาสได้รับการยอมรับจากสาธารณชนได้ในท้ายที่สุด ทั้งนี้ การยอมรับของสาธารณชนที่มีต่อกฎหมายที่สภาพิจารณาและให้ความเห็นชอบนั้นย่อมเป็นเงื่อนไขสำคัญในการชี้วัดถึงประสิทธิภาพของรัฐสภาได้อีกประการหนึ่งด้วย¹³⁷

¹³⁵ Inter-Parliamentary Union, *Parliament and Democracy in the Twenty-first century: a guide to good practice*, p.125.

¹³⁶ Zdenka Mansfeldova, "How to Assess the Performance of Legislature? The Czech Case", p.17.

¹³⁷ Inter-Parliamentary Union, *Parliament and Democracy in the Twenty-first century: a guide to good practice*, p.125.

ประการสุดท้ายที่นำมาพิจารณาประสิทธิภาพของรัฐสภาในด้านกระบวนการนิติบัญญัติก็คือบทบาทในการติดตามการบังคับใช้กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภา (Keeping track of legislation) เช่น การติดตามการออกกฎหมายลำดับรอง (delegated legislations) ซึ่งเป็นภารกิจที่ยากลำบากมากเพราะฝ่ายบริหารใช้อำนาจทางปกครองโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายลำดับรองซึ่งไม่ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ทั้งในบางกรณียังปรากฏว่ามีการตีความเพื่ออำนาจเกินไปกว่าขอบเขตของบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจอันนำไปสู่การกระบวนการวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองอยู่บ่อยครั้งอีกด้วย¹³⁸

ดังนั้น ในการจัดการกับปัญหาข้างต้น รัฐสภาของนานาประเทศจึงมักจะกำหนดในกฎหมายให้อำนาจของฝ่ายบริหารที่มีขึ้นตามกฎหมายลำดับรองบางฉบับนั้นจำเป็นต้องอยู่ภายใต้กำหนดระยะเวลาเฉพาะที่เรียกว่า “Sunset clauses” กล่าวคือ การที่บทบัญญัติของกฎหมายได้บัญญัติให้กฎหมายทั้งฉบับ หรือบทบัญญัติบางประการสิ้นสุดผลเมื่อถึงระยะเวลาอันได้กำหนดไว้ในกฎหมายโดยอัตโนมัติ เพื่อให้มีการทบทวนกฎหมายให้มีความเหมาะสมกับบริบทแวดล้อมของปัจจัยต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ¹³⁹

ประการที่ 3 การตรวจสอบฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพของรัฐสภา (Effective oversight of the executives) รัฐสภาในฐานะองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่อีกประการหนึ่งในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายบริหาร ทั้งในด้านการดำเนินนโยบายของรัฐบาลและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้เกิดแนวคิดที่ว่าด้วยความรับผิดชอบ (Accountability) ของฝ่ายบริหารที่มีต่อรัฐสภาและต่อประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยผ่านทางสมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชน

ในการที่จะทำความเข้าใจบทบาทของรัฐสภาในการตรวจสอบฝ่ายบริหารเพื่อการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาในเรื่องนี้ มีประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญคือ อำนาจเชิงสัมพัทธ์ (Rational power) ของรัฐสภาที่มีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร ตลอดจนดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างพรรคการเมือง และระหว่างกลุ่มอำนาจในพรรคการเมืองเองด้วย โดยแท้ที่จริงแล้ว อำนาจของพรรคการเมืองนั้นปรากฏเด่นชัดว่าสามารถกำหนดทิศทางความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและฝ่ายบริหารได้

¹³⁸ Ibid., p. 125-126.

¹³⁹ Ibid., p. 126.

ในประเทศที่ใช้ระบบรัฐบาลในระบบประธานาธิบดี (Presidential system) หากเป็นกรณีที่พรรคการเมืองที่ครองเสียงข้างมากในสภา เป็นพรรคอื่นนอกจากพรรคที่สังกัดของประธานาธิบดี กระบวนการตรวจสอบฝ่ายบริหารย่อมมีความเข้มงวดและกลไกการครอบงำจากอิทธิพลของพรรคการเมืองย่อมเสื่อมถอยลง ทว่า ไม่ว่าในประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดีหรือระบบรัฐสภา (Parliamentary system) ก็ตาม หากพรรคการเมืองที่ครองเสียงข้างมากในสภาเป็นพรรคเดียวกันกับพรรครัฐบาล ภัยย่อมเป็นธรรมดาอยู่เองที่ผลจะเป็นไปในทางตรงกันข้ามกับที่ได้กล่าวถึงข้างต้น กล่าวคือ การตรวจสอบรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหารย่อมไม่มีความเข้มข้นและการดำเนินงานต่าง ๆ ย่อมเป็นไปในวิถีทางที่ที่ประชุมของพรรครัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาลจะประสงค์ แม้ว่า พรรคการเมืองฝ่ายค้านจะมุ่งดำเนินบทบาทในการตรวจสอบรัฐบาลเพียงใดย่อมเป็นการยากยิ่งที่จะทำให้สัมฤทธิ์ผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเป็นเพียงเสียงข้างน้อยในที่ประชุมสภา ทว่า ในรัฐสภาที่มีระบบรัฐสภาของอังกฤษเป็นต้นแบบ (Westminster tradition) จะมีรูปแบบการตรวจสอบรัฐบาลโดยพรรคฝ่ายค้านโดยวิธีการที่นิยม คือ การจัดให้มี “คณะรัฐมนตรีเงา” หรือ “Shadow cabinet”

นอกจากนี้ อำนาจของพรรคการเมืองที่มีอำนาจต่อสมาชิกของพรรคนั้น ๆ ย่อมเป็นผลให้กลไกการตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ประสิทธิภาพ¹⁴⁰ และบริบทของอำนาจระหว่างพรรคการเมืองและภายในพรรคการเมืองเองนี้ก็เป็นปัจจัยสำคัญที่จะต้องพิจารณาอำนาจในการตรวจสอบฝ่ายบริหารในส่วนต่อ ๆ ไป

การตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยรัฐสภานั้นมีหลายวิธีการด้วยกัน ได้แก่ การตรวจสอบฝ่ายบริหารผ่านทางระบบกลไกคณะกรรมการ (Committee system) การตั้งกระทู้ถาม (Parliamentary questions) และการเปิดอภิปรายในรัฐสภา (Interpellations) การเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง (Approval of executive appointments) การตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเรื่องสำคัญของประเทศ (Special commissions of enquiry)

ก. การตรวจสอบฝ่ายบริหารผ่านทางระบบกลไกคณะกรรมการ (Committee system)

¹⁴⁰ Ibid., p. 127.

กล่าวกันว่า การตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยอัยการของคณะกรรมการของรัฐสภาเป็นกลไกการตรวจสอบฝ่ายบริหารที่มีความเป็นระบบระเบียบมากที่สุดในการติดตามและควบคุมการดำเนินงานขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารตลอดจนพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามนโยบายภาครัฐหรือการทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของรัฐสภาในนานาประเทศได้ดำเนินงานปฏิรูปและพัฒนาระบบการดำเนินงานของคณะกรรมการให้ครบถ้วนและครอบคลุมองค์กรและหน่วยงานของรัฐทุกองค์กร ตลอดจนการพัฒนาความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านให้เกิดขึ้นแก่บุคลากรต่าง ๆ ของคณะกรรมการ

โดยความหมายของการควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารนั้น สิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อคณะกรรมการมีอำนาจตัดสินใจโดยปราศจากอณัติในการพิจารณาว่าประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาลในเรื่องใดที่จะเข้าสู่การพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาของคณะกรรมการ ดังเช่นในระบบงานรัฐสภาของ ประเทศฟิลิปปินส์ ที่ได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการสามารถกำหนดประเด็นสำหรับการพิจารณาได้เองโดยเสียงข้างมากของคณะกรรมการ¹⁴¹ นอกจากนี้ ในประเทศนอร์เวย์ นั้นพบว่าได้มีการกำหนดให้ Committee on Scrutiny and Constitutional Affairs สามารถริเริ่มเสนอประเด็นเรื่องสำหรับการพิจารณาของคณะกรรมการ ด้วยจำนวนเสียงของกรรมการเพียงจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของคณะกรรมการเท่าที่มีอยู่เท่านั้นอันนับว่าเป็นการสนับสนุนหลักประชาธิปไตยด้วยการคุ้มครองเสียงข้างน้อยประการหนึ่งด้วย¹⁴²

ปัจจัยสำคัญสำหรับประสิทธิภาพของรัฐสภาผ่านทางกลไกการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาของคณะกรรมการคือ อำนาจในการออกคำสั่งเรียกรัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐในการมาตอบคำถาม ชี้แจงข้อมูล ตลอดจนส่งเอกสารที่จำเป็นต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการ ที่มีสภาพบังคับอย่างแท้จริง¹⁴³

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นในวงงานรัฐสภาของนานาประเทศที่เห็นว่าสำคัญยิ่งคือ ปัญหาด้านความเชี่ยวชาญของบุคลากรในคณะกรรมการเมื่อเปรียบเทียบกับบุคลากรผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านสาขาต่าง ๆ ที่สนับสนุนงานขององค์กรฝ่ายบริหาร ส่วนใหญ่แล้ว

¹⁴¹ Ibid., p. 129

¹⁴² Ibid., p. 129.

¹⁴³ Ibid., p. 129-130.

คณะกรรมการธิการของรัฐสภามักจะใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาต่าง ๆ ที่คณะกรรมการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษานั้นจากองค์กรภายนอกเป็นส่วนใหญ่ ในประเด็นนี้ สภาสมาญ์ของอังกฤษได้จัดตั้ง Scrutiny Unit ขึ้นเพื่อสนับสนุนผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาไว้สำหรับคณะกรรมการคณะต่าง ๆ¹⁴⁴

ผลการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาของคณะกรรมการธิการของรัฐสภาอันมีส่วนสำคัญยิ่งสำหรับการตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยจะมีการจัดทำขึ้นเป็นรายงานของคณะกรรมการเพื่อรายงานต่อที่ประชุมสภา มีเนื้อหาสาระสำคัญเกี่ยวกับผลการพิจารณาและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการต่อองค์กรฝ่ายบริหารตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หลังจากนั้น ผลการพิจารณาของคณะกรรมการย่อมนำไปสู่ประเด็นสำหรับการอภิปราย (Debates) ผลการพิจารณานั้นในที่ประชุมสภาต่อไป และประเด็นของประสิทธิภาพของรัฐสภาในข้อนี้คือ ประเด็นเรื่องการติดตามผลการดำเนินงานของรัฐบาลที่มีต่อผลการพิจารณาและข้อเสนอแนะของที่ประชุมสภาหลังจากได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการแล้ว ในระบบงานรัฐสภาของประเทศอินเดีย ได้มีการปรับปรุงข้อบังคับของสภาเพื่อติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานตามข้อเสนอแนะของสภาขึ้นโดยคณะกรรมการสามัญประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (Departmentally Related Standing Committee -DRSCs) ซึ่งได้เคยรายงานผลการศึกษาว่า หน่วยงานภาครัฐมักไม่ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานตามที่สภาได้ให้ข้อเสนอแนะภายใต้กลไกของคณะกรรมการ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่สภาได้เคยมีมติเสนอข้อแนะนำจำต้องรายงานความคืบหน้าของการดำเนินงาน (Status of implementations) ในประเด็นที่เกี่ยวข้องที่ระบุในรายงานของคณะกรรมการสามัญประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐต่อที่ประชุมสภาทุก 6 เดือน¹⁴⁵

ข. การตั้งกระทู้ถาม (Parliamentary questions) และการเปิดอภิปรายในรัฐสภา (Interpellations)

ในประเทศที่ใช้ที่ระบบรัฐสภา (Parliamentary System) หรือประเทศที่รัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาด้วยนั้น การตั้งกระทู้ถามต่อรัฐมนตรีเป็นรูปแบบวิธีการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารอีกวิธีหนึ่ง มีทั้งในกรณีที่ตั้งกระทู้ถามสดด้วยวาจา (Oral questions) และการตั้งกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษร (Written questions) ทั้งนี้ เป็นที่ยอมรับกันว่า การตั้งกระทู้ถาม

¹⁴⁴ Ibid., p. 130.

¹⁴⁵ Ibid., p. 130.

รัฐมนตรีในรัฐสภา (Parliamentary questions) คือกลไกการตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่สำคัญยิ่ง ด้วยเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกของฝ่ายนิติบัญญัติได้รับฟังคำอธิบาย แสดงเหตุผล ตลอดจนประชาชนก็ได้ทราบถึงการดำเนินงานในห้วงระยะเวลานั้น ๆ ด้วย อันเป็นการสร้างวินัยและส่งเสริมให้รัฐบาลตระหนักถึงความรับผิดชอบ (Accountabilities)¹⁴⁶

ในประเทศไอร์แลนด์ มีการจัดกระบวนการตั้งกระทู้ถามอย่างเป็นระบบและจัดสรรเวลาสำหรับวาระกระทู้ถามค่อนข้างมาก กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีจำต้องตอบกระทู้ถามซึ่งจะมีทั้งกระทู้ถามที่มีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าและตั้งถามสดในที่ประชุม เป็นระยะเวลาถึง 90 นาที ต่อสัปดาห์ ทั้งยังต้องตอบกระทู้ซึ่งตั้งถามโดยหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านในสภาซึ่งจะไม่มีแจ้งล่วงหน้า อีกกว่า 40 นาทีต่อสัปดาห์ ด้วย นอกจากนี้ สมาชิกสภาทั้งสามารถตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้รวมกันประมาณ 210 นาทีต่อสัปดาห์¹⁴⁷

ในภาพรวมนั้น รัฐสภาของนานาประเทศมักจะจัดให้มีตารางกำหนดเวลาสำหรับแต่ละระเบียบวาระพร้อมกำหนดระยะเวลาที่ใช้ในแต่ละรายการอย่างชัดเจนและแน่นอน แม้ในประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดีจะไม่มีการตั้งกระทู้ถามรัฐบาลแต่ก็มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารอื่น ๆ ดังจะได้อีกต่อไป

ค. การเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง (Approval of executive appointments) ในประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดีซึ่งคณะรัฐมนตรีมิได้เป็นสมาชิกขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกระบวนการสรรหา แต่งตั้ง และถอดถอนนั้นถือได้ว่าเป็นมาตรการการตรวจสอบและควบคุมองค์กรฝ่ายบริหารที่มีความสำคัญยิ่ง โดยมีการพิจารณาประวัติ คุณสมบัติ และความเหมาะสมกับตำแหน่งโดยละเอียด นอกจากนี้ในหลายประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาก็ได้มีการพัฒนากระบวนการและวิธีการสรรหาและแต่งตั้งถอดถอนตำแหน่งสำคัญอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ตำแหน่งทางบริหารด้วย

ในประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดีมีกระบวนการถอดถอนประธานาธิบดีซึ่งเป็นประมุขของรัฐออกจากตำแหน่งหากประธานาธิบดีกระทำความผิดอันร้ายแรงต่อตามบทบัญญัติ

¹⁴⁶ Ibid., p. 133.

¹⁴⁷ Ibid., p. 133-134.

รัฐธรรมนูญ และประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาใช้วิธีการอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ และเป็นรายบุคคล อันหากที่ประชุมรัฐสภามีมติเช่นนั้น ย่อมหมายความว่า รัฐบาลสูญเสียความเชื่อมั่นทางการเมืองอย่างรุนแรง¹⁴⁸

ง. การตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเรื่องสำคัญของประเทศ (Special commissions of enquiry)

คณะกรรมการเฉพาะกิจของรัฐสภานั้นถือเป็นกลไกที่รัฐสภาในบางประเทศใช้สำหรับการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหารโดยตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะคราวให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาศึกษาหรือแก้ไขสถานการณ์ระดับประเทศที่เร่งด่วนและมีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้ โดยเป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานแยกต่างหากจากบุคลากรของฝ่ายบริหาร เนื่องจากต้องการให้ปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์และเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารนั่นเอง¹⁴⁹

นอกจากนี้ ประการสำคัญในคณะกรรมการเฉพาะกิจที่จัดตั้งขึ้นคือการคุ้มครองที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพสำหรับพยานหรือผู้ชี้แจงข้อมูลต่อคณะกรรมการจากภัยอันตรายและผลร้ายทั้งปวง โดยมีกฎหมายคุ้มครองพยาน (Whistleblower Legislations) ที่เหมาะสม ดังมีตัวอย่างที่ประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีมาตรการคุ้มครองที่พยานที่ได้รับการยอมรับอย่างสูง¹⁵⁰

ประการที่ 4 ด้านระเบียบวิธีการงบประมาณและการเงินภาครัฐ (Procedures for budgetary oversight and financial control) อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาเกี่ยวกับการงบประมาณและการเงินภาครัฐจะเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจควบคุมการเพิ่มอัตราภาษีและการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐ ดังคำกล่าวที่ว่า “No taxation, without representation” อันหมายความว่า ต่อเมื่อมีการให้ความเห็นชอบจากผู้แทนปวงชนแล้วเท่านั้นจึงจะมีมาตรการบังคับทางภาษีและงบประมาณที่ประชาชนจะยอมรับได้” การควบคุมตรวจสอบรัฐบาลด้านการเงินและการงบประมาณโดยรัฐสภา นั้นสามารถจำแนกได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่ การพิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนงานกำหนดและการใช้จ่ายภาษีอากร และการพิจารณาอนุมัติงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอต่อสภาตลอดจนการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินว่าได้ดำเนินการเหมาะสมตามที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบไว้หรือไม่ ทั้งนี้ ผลของการพิจารณาการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินย่อมมีผลต่อการพิจารณาอนุมัติงบประมาณสำหรับปีงบประมาณต่อไป

¹⁴⁸ Ibid., p. 135.

¹⁴⁹ Ibid., p. 135.

¹⁵⁰ Ibid., p. 135-136.

ก. การพิจารณากลับกรองงบประมาณ (Budgetary scrutiny)

ในประเทศที่มีรูปแบบของรัฐสภาที่มีรัฐสภาของอังกฤษเป็นต้นแบบ (Westminster-type system) จะกำหนดให้ฝ่ายบริหารจำต้องเสนอขออนุมัติงบประมาณต่อรัฐสภา โดยรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองรายละเอียดทางงบประมาณที่ทางฝ่ายบริหารเสนอในวันที่ได้กำหนดไว้ และรัฐสภาสามารถตั้งข้อสังเกตและเปลี่ยนแปลงรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการเสนอของงบประมาณได้ไม่มากนัก¹⁵¹

ทั้งนี้ ในประเทศอังกฤษและในหลาย ๆ ประเทศได้มีการเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ทางสังคมและเศรษฐกิจสามารถเสนอความเห็นหรือข้อมูลที่เป็นประโยชน์ทางงบประมาณต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในห้วงระยะเวลาการจัดทำแผนโครงการเพื่อเสนอขออนุมัติงบประมาณจากรัฐสภา ก่อนเสนอรัฐสภาต่อไป สำหรับรัฐสภาเองนั้นจะได้รับทราบข้อมูลหรือได้รับคำปรึกษาใด ๆ เกี่ยวกับการเสนอขออนุมัติงบประมาณก็เมื่อภายหลังเวลาที่รัฐบาลได้เสนอแผนงบประมาณเข้าสู่การพิจารณาของสภาแล้วเท่านั้น¹⁵² จากนั้น ที่ประชุมสภาก็จะได้มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางในที่ประชุมสภา ก่อนที่จะเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาในรายละเอียดในคณะกรรมการพิจารณาของงบประมาณต่อไป ในการพิจารณากลับกรองความเหมาะสมและความสอดคล้องของปัจจัยต่าง ๆ เพื่อเสถียรภาพทางการคลังและงบประมาณของประเทศ¹⁵³

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติของประเทศที่พัฒนาแล้วเช่น รัฐสภาของกลุ่มประเทศสมาชิกของ OECD ตามที่ปรากฏในรายงานของธนาคารโลก (World Bank) ว่า รัฐสภาจะได้รับการเสนอข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณของปีงบประมาณใหม่เป็นการล่วงหน้า 2 – 4 เดือน ก่อนการเสนอเพื่ออนุมัติงบประมาณอย่างเป็นทางการต่อสภา ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่เพียงพอสำหรับการพิจารณากลับกรองงบประมาณและกำหนดแนวทางนโยบายการดำเนินงานของฝ่ายบริหารในรายละเอียดในลักษณะที่มีผลอย่างเป็นนัยสำคัญ วิธีการเช่นว่านี้มีการพัฒนาขึ้นในประเทศนอร์เวย์ ฝรั่งเศส และเนเธอร์แลนด์¹⁵⁴

¹⁵¹ Ibid., p. 140.

¹⁵² Ibid., p. 140-141.

¹⁵³ Ibid., p. 141.

¹⁵⁴ Ibid., p. 142-143.

ข. การติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ (Monitoring government expenditure)

รัฐสภาของนานาประเทศมีบทบาทในการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลโดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการ Public Account Committee หรือองค์กรกลุ่มในลักษณะเดียวกันขึ้นในระบบงานรัฐสภา โดยมีบุคคลที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองใด ๆ เป็นประธานเพื่อความเป็นอิสระปราศจากอาณัติทางการเมือง ทั้งนี้ การติดตามและตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพจะพิจารณาในประเด็นสำหรับการพิจารณาการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาล เช่น¹⁵⁵

1. ได้มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินภายใต้วัตถุประสงค์ที่แท้จริงตามที่สภาอนุมัติหรือไม่
2. การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นไปโดยคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพหรือไม่
3. การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินนั้นเกินไปกว่าวงงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรหรือไม่
4. มีหลักฐานหรือข้อบ่งชี้ว่าได้พบการทุจริต ประพฤติมิชอบ หรือการกระทำผิดระเบียบเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณใด ๆ หรือไม่

นอกจากเงื่อนไขข้างต้น ในหลายประเทศ ได้ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ถึงผลลัพธ์และความสำเร็จตามเป้าหมายของการตั้งงบประมาณ ดังเช่นมีปรากฏในการปฏิรูประบบการควบคุมงบประมาณภาครัฐของประเทศฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 2001 ที่ให้ความสำคัญกับการประเมินประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน¹⁵⁶

ประการที่ 5 ประสิทธิภาพของรัฐสภาต่อการดำเนินนโยบายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของฝ่ายบริหาร รัฐสภาของนานาประเทศส่วนใหญ่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหารด้านนโยบายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาซึ่งรัฐสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติอาจไม่ได้ทราบถึงรายละเอียดที่เพียงพอเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เป็นที่มาของการมีหนังสือสัญญาแต่ละฉบับ เว้นแต่สำหรับในบางประเทศ เช่น ในสหรัฐอเมริกา และเม็กซิโก ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ วุฒิสภามี

¹⁵⁵ Ibid., p. 144-145.

¹⁵⁶ Ibid., p. 145.

อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของรัฐบาลค่อนข้างสูงกว่าประเทศส่วนใหญ่

สำหรับในศตวรรษที่ 21 นั้น แนวโน้มของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีความซับซ้อนและเป็นพลวัตมากยิ่งขึ้นโดยลำดับ กล่าวคือ ในปัจจุบันมีการรวมตัวของรัฐอธิปไตยเพื่อจัดตั้งเป็นองค์การระหว่างประเทศหรือกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศที่ครอบคลุมเกือบทุกมิติของมนุษยชาติ เช่น ด้านสิทธิมนุษยชน การจ้างแรงงาน การเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุน การสร้างมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม และอื่น ๆ อีกมากมาย สถาบันที่เป็นองค์ภาวะ (Entities) ทั้งหลายในทางกฎหมายระหว่างประเทศนี้เกิดขึ้นโดยการเจรจาระหว่างตัวแทนของรัฐอธิปไตยต่าง ๆ ที่เป็นภาคีในการประชุมและมีมติร่วมกันให้ความเห็นชอบข้อตกลงระหว่างประเทศ ทั้งนี้ โดยที่สมาชิกรัฐสภาของรัฐอธิปไตยเหล่านั้นย่อมไม่ได้เข้าร่วมในการเจรจาตลอดจนมิได้มีโอกาสให้คำปรึกษาใด ๆ ต่อผู้แทนรัฐในระหว่างการเจรจานั้นเลย เป็นที่เพียงพิจารณาให้ความเห็นชอบความตกลงระหว่างประเทศหรือหนังสือสัญญาระหว่างประเทศและรับเอา (Adopt) ข้อบทต่าง ๆ ในฐานะเป็นพันธกรณีระหว่างประเทศที่ต้องนำไปอนุวัติการ (Implement) ให้เป็นไปตามหนังสือสัญญาต่อไป¹⁵⁷ เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภายใน หรือตรากฎหมายใหม่ขึ้น แนวโน้มอีกประการหนึ่งของศตวรรษที่ 21 ได้แก่ การรวมกลุ่มรัฐอธิปไตยเพื่อสร้างความร่วมมือในระดับภูมิภาค (Regional integration processes) ในลักษณะประชาคม (Community) เพื่อวัตถุประสงค์ในการสร้างเอกภาพและความแข็งแกร่งในด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ ได้ปรากฏสภาพปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการตรวจสอบฝ่ายบริหารของรัฐสภาของรัฐสมาชิก อาจถูกถ่ายโอนไปยังองค์กรที่มีอำนาจที่จัดตั้งขึ้นตามธรรมนูญก่อตั้งความร่วมมือนั้น ๆ¹⁵⁸

ข้อพิจารณาด้านประสิทธิภาพของรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศตลอดจนการสร้างความร่วมมือกับนานาประเทศในรูปของการรวมกลุ่มประเทศนี้ จำต้องพิจารณาถึงการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติในการตรากฎหมายเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศต่าง ๆ เหล่านั้น ตลอดจนการควบคุมตรวจสอบการดำเนินนโยบายของรัฐบาลทั้งในระดับสากลและภูมิภาค อันจะได้เสนอต่อไป

ดังที่เป็นที่ทราบกันดีกว่า นโยบายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งในระดับสากลและภูมิภาคย่อมได้รับการพิจารณาว่าอยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารเป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม เมื่อการดำเนินนโยบายด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศย่อมมีส่วนเกี่ยวข้องและก่อให้เกิดผูกผลต่ออธิปไตยและสิทธิบางประการของประชาชนภายในรัฐ รัฐสภาใน

¹⁵⁷ Ibid., p. 155.

¹⁵⁸ Ibid., p. 156.

ฐานะที่เป็นองค์กรที่ประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนก็จำเป็นต้องพยายามดำเนินบทบาทในการตรวจสอบและควบคุมการดำเนินนโยบายด้านความสัมพันธ์พหุภาคีกับนานาประเทศของรัฐบาลในทำนองเดียวกันกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในประการอื่น ๆ ด้วยในระดับที่เท่ากัน¹⁵⁹

ในการจัดประชุมประธานรัฐสภานานาชาติโดยสหภาพรัฐสภา ในปี ค.ศ. 2000 (Conference of Presiding Officers of Parliaments 2000) ได้กล่าวถึง การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาเกี่ยวกับการตรวจสอบนโยบายความร่วมมือระหว่างประเทศของรัฐบาลไว้ตอนหนึ่งว่า รัฐสภาจำเป็นต้องมีการดำเนินงานในเรื่องดังกล่าว 4 ประการ¹⁶⁰ ได้แก่

ประการที่ 1 การเข้าไปมีบทบาทในการตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลในการดำเนินงานเกี่ยวกับกรอบการดำเนินงานในองค์การสหประชาชาติตลอดจนในการเจรจาในเวทีระหว่างประเทศอื่น ๆ

ประการที่ 2 การรับทราบข้อมูลจากรัฐบาลเกี่ยวกับความคืบหน้าในการดำเนินงานและผลของการดำเนินงานของการเจรจาระหว่างประเทศ

ประการที่ 3 การพิจารณาให้สัตยาบันหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ผู้แทนรัฐบาลได้ลงนามแล้ว ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ประการที่ 4 การส่งเสริมกระบวนการอนุวัติการพันธกรณีระหว่างประเทศให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว

อาจกล่าวได้ว่า ภารกิจในการเจรจาในเวทีระหว่างประเทศยังคงเป็นบทบาทหน้าที่ของฝ่ายบริหาร แต่รัฐสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติอันประกอบด้วยผู้แทนของปวงชนจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับบทบาทในการตรวจสอบและควบคุมให้การเจรจาระหว่างประเทศอันจะมีพันธกรณีผูกพันต่อประโยชน์ของชาติและประชาชนนั้นเป็นไปในทางที่เหมาะสม

อีกนัยหนึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในการควบคุมและตรวจสอบด้านการดำเนินนโยบายด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของฝ่ายบริหาร จำต้องเป็นไปตามหลักการ ดังนี้¹⁶¹

1. จำต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจแก่รัฐสภาในการควบคุมและตรวจสอบ
2. รัฐสภาต้องได้รับทราบข้อมูลล่วงหน้าเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลตลอดจนข้อมูลด้านความคืบหน้าของการเจรจาพร้อมกับข้อมูลที่แท้จริงเที่ยงตรงเกี่ยวกับนโยบายและความเป็นมาของเรื่องดังกล่าว

¹⁵⁹ Ibid., p. 157.

¹⁶⁰ Ibid., p. 157,180.

¹⁶¹ Ibid., p. 158.

3. รัฐสภาต้องมืองค์กรและทรัพยากรที่จำเป็นในการจัดการกับปัญหาอันรวมถึงผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านสำหรับปฏิบัติงานร่วมกับสมาชิกรัฐสภาที่ปฏิบัติงานในคณะกรรมการที่สร้างขึ้นเกี่ยวกับการเจรจาระหว่างประเทศ
4. รัฐสภาต้องมีโอกาสในการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี หรือการตั้งข้อซักถามต่อผู้แทนรัฐบาลที่ได้เข้าร่วมในการเจรจากับต่างประเทศ ทั้งสามารถแสดงความคิดเห็นหรือข้อสังเกตในทางการเมืองต่อรัฐบาลได้ แม้จะไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายก็ตาม
5. สมาชิกรัฐสภาต้องมีส่วนร่วมได้เข้าร่วมสังเกตการณ์ในการที่คณะผู้แทนรัฐบาลไปเจรจาในองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ เป็นประจำ

2.6.3 แนวทางการประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

ในการประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้นเนื่องด้วยสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตริตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งมีเจตนารมณ์ให้มีการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ ซึ่งแม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นองค์หนึ่งที่ใช้อำนาจในฐานะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ แต่หลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี้และการลงมติในประเทศไทยกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจในต่างประเทศย่อมมีความแตกต่างกันในบางประการ ดังนี้

1. การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ
2. การกำหนดให้มีการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี้
3. การกำหนดห้ามมิให้มีการยุบสภาเมื่อมีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี้
4. การกำหนดให้ยื่นคำร้องถอดถอนนายกรัฐมนตรีก่อนการอภิปรายไม่ไว้วางใจ
5. การลงมติไม่ไว้วางใจโดยอยู่ภายใต้การควบคุมของพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมือง

6. การดำเนินการภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

แนวทางการประเมินประสิทธิภาพการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีขององค์กรที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นอาจประเมินประสิทธิภาพได้จากเกณฑ์ด้านปัจจัยนำออก (Legislative Outputs) ที่พิจารณาจากผลลัพธ์เชิงปริมาณ เช่น ในแต่ละสมัยประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจำนวนกี่ครั้งและผลการอภิปรายเป็นอย่างไรรวมทั้งการใช้เกณฑ์ในข้อนี้แต่เพียงประการเดียวไม่เหมาะสมที่จะใช้ในการประเมินประสิทธิภาพการอภิปรายไม่ไว้วางใจ¹⁶² ส่วนเกณฑ์ด้านกระบวนการนิติบัญญัติ (Legislative Processes) ที่อาศัยการพิจารณาการมีอยู่ของลักษณะ 4 ประการในกระบวนการนิติบัญญัติเป็นตัวชี้วัด ได้แก่ ความสมบูรณ์รอบคอบ (Thoroughness) ความเป็นสถาบันตัวแทน (Representativeness) ความรับผิดชอบ (Responsibility) และความเป็นเหตุเป็นผล (Rationality) แต่ลักษณะทั้ง 4 ประการข้างต้นก็ไม่สามารถใช้ในการวิเคราะห์และประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาได้อย่างเป็นระบบ (Systematic analysis)¹⁶³ อย่างไรก็ตามอาจใช้เกณฑ์ด้านปัจจัยนำออก (Legislative Outputs) และเกณฑ์ด้านกระบวนการนิติบัญญัติ (Legislative Processes) เป็นส่วนประกอบร่วมกับเกณฑ์การประเมินอื่นๆ ในการประเมินประสิทธิภาพจะเป็นการเหมาะสมกว่า ซึ่งเกณฑ์ที่เหมาะสมสำหรับการประเมินประสิทธิภาพการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี คือ เกณฑ์ด้านการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติ (Legislative Functions) ซึ่งพิจารณาจากการดำเนินงานขององค์กรนิติบัญญัติที่มีความสำคัญ 3 ประการด้วยกัน ได้แก่

1. การเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเลือกตั้ง (Constituent service role)
2. การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะและโครงการภาครัฐ (Policy and program formulation)
3. การควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร

การประเมินประสิทธิภาพตามเกณฑ์ด้านการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติ (Legislative Functions) ในข้อ 2 การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะและโครงการภาครัฐ (Policy and program formulation) สอดคล้องกับเกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาสามารถชี้วัดได้จากอำนาจในการร่วมกำหนดนโยบายสาธารณะ (Policy -making power) ซึ่ง

¹⁶² Ibid., p. 10.

¹⁶³ Ibid.

มีการประเมินประสิทธิภาพโดยกำหนดตัวชี้วัดโดยให้ความสำคัญแก่ กระบวนการ (Process) และ กลไกระบบงานนิติบัญญัติที่มีอิทธิพลต่อฝ่ายบริหาร (Legislative influence) ในการกำหนดนโยบายของภาครัฐ โดยอาศัยข้อคำถามที่ว่า “สมาชิกรัฐสภาได้ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติใน 3 ประการ กล่าวคือ การจัดทำแผนงานนโยบาย และกลั่นกรองการกำหนดนโยบายภาครัฐ ตลอดจนตรวจสอบการดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหาร อย่างไร” โดยกำหนดเป็นข้อคำถาม จำนวน 15 ข้อ เพื่อพิจารณาถึงประสิทธิภาพของรัฐสภา¹⁶⁴ ซึ่งคำถามที่มีความเหมาะสมในการประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเป็นคำถามอยู่ในตัวชี้วัด ดังนี้ ดังนี้

1. คำถามด้านกระบวนการของการพิจารณากลั่นกรองนโยบายภาครัฐของรัฐสภาที่เกี่ยวข้องมี 2 คำถาม ได้แก่

ข้อ 1 รัฐสภาสามารถประชุมเป็นปกติอย่างต่อเนื่องในการพิจารณาร่างกฎหมายหรือไม่ (โดยมีกลไกป้องกันการยุบสภาหรือยุติการทำงานของสภาโดยฝ่ายบริหารไว้ในรัฐธรรมนูญ) (Does the Legislature Convene Regularly to Engage in the Deliberation of Legislation?)¹⁶⁵

ข้อ 2 รัฐสภามีอำนาจโดยปราศจากอภินิหารจากฝ่ายบริหารในการกำหนดและควบคุมวาระการประชุมของสภาหรือไม่ (Does the Legislature Control the Legislative Agenda?)¹⁶⁶

2. กระบวนการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินนโยบายภาครัฐที่เกี่ยวข้องมี 3 คำถาม ได้แก่

ข้อ 1 รัฐสภามีการจัดองค์กรที่ส่งผลให้มีความสามารถในการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารได้หรือไม่ (Does the Legislature have the Institutional Capacity to Oversee the Work of the Executive?)¹⁶⁷

ข้อ 2 สมาชิกรัฐสภาแสดงบทบาทที่ตระหนักถึงความสำคัญของการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างมากหรือไม่ (Do Legislators Attach Much Importance to Executive Oversight?)¹⁶⁸

¹⁶⁴ David Arter, “Conclusion. Questioning the “Mezey question”: An interrogatory framework for the comparative study of legislature,” p.463.

¹⁶⁵ Ibid., p. pp.471-472.

¹⁶⁶ Ibid., p. 472-473.

¹⁶⁷ Ibid., p. 476-477.

ข้อ 3 รัฐสภาได้มีลักษณะที่ได้พิจารณาตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยไม่อิงผลประโยชน์พรรคการเมือง หรือไม่ (Does the Legislature Oversee the Executive along Party Lines?)¹⁶⁹

นอกจากหลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีที่มีความแตกต่างกันข้างต้นแล้ว การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองหรือการไม่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง และการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเป็นอิสระโดยปราศจากอาณัติขององค์กรผู้ใช้อำนาจบริหาร¹⁷⁰ และการไม่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเป็นอิสระโดยปราศจากอาณัติขององค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารมีผลต่อประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแนวทางที่เหมาะสมในการประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจึงควรพิจารณาตาม Parliament and Democracy in the twenty –first century ที่จัดทำขึ้นโดยสหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union- IPU) โดยมีปัจจัยสำคัญในการประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ดังนี้

1. ปัจจัยด้านทรัพยากรของรัฐสภาและความปราศจากอาณัติใดๆ (parliamentary facilities and self-organization) ดังเช่น รายงานที่เสนอต่อสหภาพรัฐสภาซึ่งจัดทำขึ้นรัฐสภาของประเทศแคนาดา เกี่ยวกับการศึกษาการเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐสภาได้กล่าวไว้ในตอนหนึ่งว่า .

“...ประสิทธิภาพของรัฐสภาได้รับการบ่งชี้ว่าเป็นผลสะท้อนมาจากการกลไกการดำเนินงานและทรัพยากรที่เป็นเป็นอิสระปราศจากอาณัติจากฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ ความเป็นอิสระของรัฐสภาแคนาดาดังกล่าวได้รับการรับรองไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายซึ่งให้หลักประกันว่าวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรตลอดจนหอสมุดของรัฐสภาล้วนมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้ความสามารถที่มีความเป็นอิสระแยกประเภทจากเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายบริหาร ...”¹⁷¹

2. การตรวจสอบฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพของรัฐสภา (Effective oversight of the executives) ตามทฤษฎีเบื้องต้นในการควบคุมฝ่ายบริหาร ได้แก่ ทฤษฎีแห่งดุลยภาพและทฤษฎี

¹⁶⁸ Ibid., p. 477.

¹⁶⁹ Ibid., p.478.

¹⁷⁰ Inter-Parliamentary Union, Parliament and Democracy in the Twenty-first century: a guide to good practice , p.117.

¹⁷¹ Ibid., p..118-119.

ว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมืองรัฐสภา และตามหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายบริหาร ทั้งในด้านการดำเนินนโยบายของรัฐบาลและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหารเพื่อการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาในเรื่องนี้ มีประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญคือ อำนาจเชิงสัมพัทธ์ (Rational power) ของรัฐสภาที่มีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร ตลอดจนดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างพรรคการเมือง และระหว่างกลุ่มอำนาจในพรรคการเมืองเองด้วย โดยแท้ที่จริงแล้ว อำนาจของพรรคการเมืองนั้นปรากฏเด่นชัดว่าสามารถกำหนดทิศทางความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและฝ่ายบริหารได้ การตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยรัฐสภาฝ่ายนิติบัญญัตินั้นมีหลายวิธีการแต่วิธีที่ดีที่สุดคือ การเปิดอภิปรายในรัฐสภา (Interpellations) ซึ่งประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาจะใช้วิธีการอภิปรายไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีทั้งคณะและเป็นรายบุคคล และหากที่ประชุมรัฐสภามีมติไม่ไว้วางใจ ย่อมหมายความว่ารัฐบาลสูญเสียความเชื่อมั่นทางการเมืองอย่างรุนแรง¹⁷²

การประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจึงอาจจำแนกออกได้เป็น 4 ประการ ดังนี้

1. การประเมินประสิทธิภาพของหลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี
2. การประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี
3. การประเมินประสิทธิภาพของผลการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี
4. การประเมินประสิทธิภาพของการดำเนินการภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

แนวคิดในการประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีโดยอาศัยแนวคิดข้างต้นนั้นได้ให้ความสำคัญกับข้อมูลของการดำเนินกระบวนการ (Processing) และผลลัพธ์เชิงปริมาณ (Quantifying outcomes) ประกอบกันเพื่อพิจารณาเกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพทั้ง 4 ประการข้างต้น ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มีบทบัญญัติในการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการตรวจสอบหัวหน้า

¹⁷² Ibid., p. 135.

ฝ่ายบริหารหรือนายกรัฐมนตรีตามหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจว่าได้เป็นไปโดยสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจมากน้อยเพียงใดนั้น น่าจะเป็นแนวทางที่เหมาะสมในการพิจารณาประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์



บทที่ 3

การควบคุมฝ่ายบริหารโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

ตามที่ได้อธิบายไปแล้วในหัวข้อที่ 2.4.4 แล้วว่าการอภิปรายทั่วไปแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติและการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ อย่างไรก็ตาม ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาเฉพาะการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึง เฉพาะการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับแล้วพบว่ามีบทบัญญัติไว้แบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ (1) การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี (2) การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ (3) การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคล ซึ่งการอภิปรายไม่ไว้วางใจทั้ง 3 ลักษณะข้างต้น ถ้าพิจารณาตามพัฒนาการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้วสามารถจำแนกบทบัญญัติว่าด้วยการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ 2 รูปแบบ กล่าวคือ การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และการอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบดั้งเดิม ส่วนการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ ซึ่งจะได้อธิบายในหัวข้อที่ 3.1 – 3.4 ต่อไป

3.1 การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทยในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้วนั้น ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว 2475 ในวันที่ 27 มิถุนายน 2475 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยมีทั้งหมด 39 มาตรา วางรูปแบบการปกครองเป็น

รัฐบาลภายใต้รัฐสภาหรือแบบสมัชชา (Assembly Government) กำหนดให้มีสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ ฝ่ายบริหารอยู่ภายใต้การควบคุมของสภาผู้แทนราษฎร เห็นได้จากการที่ สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือกสมาชิกในสภาผู้หนึ่งเป็นประธานกรรมการราษฎร และให้ประธาน กรรมการราษฎรเป็นผู้เลือกสมาชิกในสภาอีกสิบสี่คนเพื่อเป็นกรรมการราษฎร ทั้งนี้จะประกอบกันเข้า เป็นคณะกรรมการราษฎรได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว¹⁷³ ส่วนอำนาจ และหน้าที่ของคณะกรรมการราษฎรเป็นไปตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด¹⁷⁴ นอกจากนี้เมื่อ สภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าคณะกรรมการราษฎรไม่ดำเนินการตามความประสงค์ที่สภากำหนด สภาก็มี อำนาจในการประชุมกันถอดถอนกรรมการราษฎรให้ออกจากตำแหน่งได้ แต่ไม่พบบทบัญญัติที่ให้ อำนาจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ แต่อย่างใด

อย่างไรก็ตามในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็น รัฐธรรมนูญฉบับที่สองและเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกของประเทศไทยได้มีการบัญญัติให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ หรือรัฐมนตรีรายบุคคลและนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 ได้มีการบัญญัติให้อำนาจสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรสามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ หรือรัฐมนตรี รายบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญบางฉบับได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอญัตติดังกล่าวด้วย ซึ่งรูปแบบของการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนั้นได้มีการเพิ่มเติมกลวิธีต่างๆ เพื่อให้ การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรัฐมนตรีรายบุคคลมีประสิทธิภาพเป็น เครื่องมือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการถ่วงดุลและคานอำนาจฝ่ายบริหารเพื่อให้การบริหาร ราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ผลของการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจดังกล่าว นี้ยังมีข้อบกพร่อง ทำให้การบังคับใช้บทบัญญัตินี้ยังไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญหรือ

¹⁷³ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว 2475

มาตรา 9 สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประเทศ และมีอำนาจประชุมกันถอดถอนกรรมการราษฎร หรือพนักงานรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้

¹⁷⁴ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว 2475

มาตรา 28 คณะกรรมการราษฎรมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภา

อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจแบบดั้งเดิมซึ่งจะได้อธิบายในรายละเอียดในหัวข้อที่ 3.1.1 ถึงหัวข้อที่ 3.1.4 ต่อไป

3.1.1 ความเป็นมา

การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรืออาจเรียกอีกชื่อหนึ่งได้ว่าเป็นการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจแบบดั้งเดิมนั้น มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่างๆ ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489
3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490
4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2492
5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495
6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2511
7. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517
8. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2521
9. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534
10. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538

การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทั้ง 10 ฉบับ
ข้างต้น มีความเป็นมา ดังนี้¹⁷⁵

1) การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม
พุทธศักราช 2475

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2
และเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกของประเทศไทยมีทั้งหมด 68 มาตรา กำหนดให้มีสภาเดียว
คือสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม
ชั่วคราว 2475 แต่ไม่ได้วางรูปแบบการปกครองเป็นแบบรัฐบาลภายใต้รัฐสภา (Assembly
Government) เช่นเดิม แต่ได้เปลี่ยนเป็นการจัดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา
(Parliamentary System) แบบสภาเดียวหรือสภาเดียว (Unicameral) เห็นได้จากมาตรา 50
ที่กำหนดว่า

“ในการบริหารราชการแผ่นดินคณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไว้วางใจของ
สภาผู้แทนราษฎร

รัฐมนตรีผู้ได้รับแต่งตั้งให้บัญชาการกระทรวงทบวงการต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของ
ตนต่อสภาผู้แทนราษฎรในทางรัฐธรรมนูญและรัฐมนตรีทุกคนจะได้รับแต่งตั้งให้บัญชาการกระทรวง
ทบวงหรือไม่ก็ตาม ต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปของรัฐบาล”

คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นนี้มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินบนรากฐานของความ
ไว้วางใจของรัฐสภา เพราะคณะรัฐมนตรีมีที่มาจากสภาผู้แทนราษฎร ทั้งสององค์กรจึงมีความสัมพันธ์
กันอย่างแยกไม่ออก นอกจากนี้ยังกำหนดกลไกในการถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและ
ฝ่ายนิติบัญญัติไว้ ดังนี้

¹⁷⁵ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับ
ชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 พร้อมข้อเสนอสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม,
2549), หน้า 7-60. และมนตรี รูปสุรธรรม, กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมือง (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย
รามคำแหง, 2554), หน้า 163-202.

(1) กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีได้ด้วยวิธีการตั้งกระทู้ถามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 40 ความว่า

“สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดิน ในที่ประชุม สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน”

(2) กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีได้ด้วยการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 41 ความว่า

“สภาย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะลงมติความไว้วางใจในรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะยุติความไว้วางใจนั้น ท่านมิให้ลงมติในวันเดียวกันกับวันที่ปรึกษา”

อนึ่งสาเหตุที่มีให้ลงมติในวันเดียวกับวันที่อภิปรายไม่ไว้วางใจเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้กลับไปทบทวนว่าการอภิปรายที่ผ่านมานั้นมีข้อเท็จจริงที่ควรพิจารณาอย่างน้อยเพียงใดเพื่อประกอบการลงมติดีอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการลงมติไม่ไว้วางใจนั้น หากมีคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจเกินกึ่งหนึ่งย่อมหมายถึงการพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีรายบุคคล จึงจำเป็นต้องใช้ความรอบคอบเป็นอันมาก

(3) กำหนดให้คณะรัฐมนตรีคานอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ด้วยวิธีการยุบสภาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 35 ความว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกมาใหม่ ในพระราชกฤษฎีกาให้ยุบสภาเช่นนี้ ต้องมีกำหนดให้เลือกตั้งสมาชิกใหม่ภายในเก้าสิบวัน”

อย่างไรก็ตามในกรณีที่คณะรัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 41 หรือสภาผู้แทนราษฎรชุดที่คณะรัฐมนตรีชุดดังกล่าวเกิดขึ้นนั้นสิ้นสุดลง คณะรัฐมนตรี

ยังต้องอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อความต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดินตามที่มาตรา 51 กำหนดไว้ความว่า

“รัฐมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจในคณะ หรือเมื่อสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีในขณะเข้ารับหน้าที่นั้นสิ้นสุดลง ในกรณี ทั้งสองนี้ ท่านว่าคณะรัฐมนตรีที่ออกนั้นต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินการไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้ง ขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

นอกจากนี้ความเป็นรัฐมนตรีจะสิ้นสุดลงเฉพาะตัวโดย

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 21 (4)
- (4) สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจ”

อนึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ในหมวดที่ 7 การใช้รัฐธรรมนูญและบทเฉพาะกาล มาตรา 65 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทมีจำนวนเท่ากัน กล่าวคือ สมาชิกประเภทที่ 1 ได้แก่ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามเงื่อนไขในบทบัญญัติมาตรา 16, 17 ส่วนสมาชิกประเภทที่ 2 ได้แก่ผู้ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในระหว่างเวลาที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เพื่อให้สมาชิกประเภทที่ 2 ที่มาจากการแต่งตั้งคอยช่วยเหลือและกลั่นกรองงานของสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง เพื่อให้การทำงานเกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด เพราะในเวลานั้นยังมีประชาชนอีกจำนวนมากที่ไม่ได้รับการศึกษาเพียงพอที่จะสามารถจัดการปกครองเพื่อป้องกันผลประโยชน์ของตนเองได้บริบูรณ์¹⁷⁶ ประกอบกับมาตรา 66 กำหนดว่าในระหว่างกำหนดเวลาที่กล่าวในมาตรา 65 หากว่ามีกรยุบสภาตามความในมาตรา 35 ไซ้ ท่านให้มีการเลือกตั้งสมาชิกใหม่เฉพาะในส่วน

¹⁷⁶ ไพโรจน์ โพธิ์สาย, "[ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 30 กรกฎาคม 2557. แหล่งที่มา:

สมาชิกประเภทที่ 1 เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร และจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 มีจำนวนเท่ากันทำให้โอกาสที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีรายบุคคลจะพ้นจากตำแหน่งด้วยมติไม่ไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปได้ยากเพราะเมื่อฝ่ายบริหารเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ย่อมแต่งตั้งบุคคลที่มีแนวความคิดไปในทางเดียวกันจึงเป็นการยากที่จะลงมติไม่ไว้วางใจเพื่อทำลายผู้ที่แต่งตั้งตนเองมา

2) การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สามของประเทศไทยมีทั้งหมด 96 มาตรา มีการจัดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) แบบสภาคู่ (Bicameralism) แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับแรกและฉบับที่สองข้างต้นที่กำหนดให้มีเพียงสภาเดียวหรือสภาเดียว (Unicameral) ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนโดยยกเลิกรวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับแรกและฉบับที่สองออกไป และพวฒสภาหรือที่ปัจจุบันเรียกว่าวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นผู้เลือก ทั้งนี้คุณสมบัติที่สำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพวฒสภาคือต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ ส่วนคุณสมบัติของรัฐมนตรีก็กำหนดไว้เช่นเดียวกันคือต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ และกำหนดให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติสามารถคานและถ่วงดุลอำนาจกันได้โดยเริ่มจากมาตรา 67 ประกอบมาตรา 69 ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่การดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจของรัฐสภาซึ่งถ้ารัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีแล้วไซ้ คณะรัฐมนตรีย่อมพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 70 อันเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบบรัฐสภา

นอกจากนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินหรือคานอำนาจฝ่ายบริหารได้ด้วยการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ตามมาตรา 34 ความว่า

“สมาชิกสภาผู้แทนมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะได้โดยมีสมาชิกรับรองไม่ต่ำกว่ายี่สิบสี่คน การลงมติในกรณีเช่นนี้มีให้กระทำในวันเดียวกันกับวันที่ปรึกษา”

บทบัญญัติตามมาตรา 34 กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะไว้เป็นครั้งแรก โดยกำหนดให้การเสนอญัตติต้องมีสมาชิกรับรองไม่ต่ำกว่า 24 คน และการลงมติภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจห้ามกระทำในวันเดียวกับวันที่อภิปราย เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้กลับไปทบทวนว่าการอภิปรายที่ผ่านมา นั้นมีข้อเท็จจริงที่ควรพิจารณาอย่างน้อยเพียงใดเพื่อประกอบการลงมติดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการลงมติไม่ไว้วางใจนั้น หากมีคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจเกินกึ่งหนึ่งย่อมหมายถึงการพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีรายบุคคลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 70 ประกอบมาตรา 71 จึงจำเป็นต้องใช้ความรอบคอบเป็นอันมากในการพิจารณาลงมติดังกล่าว

ส่วนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในรูปแบบการตั้งกระทู้ถามเพื่อให้รัฐมนตรีชี้แจงถึงการปฏิบัติหน้าที่นั้นสมาชิกรัฐสภาทั้งสองประเภท คือ พุฒสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิทำได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 57 ความว่า

“ในที่ประชุมของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทน สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน”

อย่างไรก็ตามการบริหารราชการแผ่นดินในบางกรณีหากมีการเปิดเผยอาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือไม่เป็นผลดีต่อผลประโยชน์ของชาติ รัฐมนตรีจึงมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ดังกล่าวได้

ในส่วนของฝ่ายบริหารนั้นนอกจากการที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วยวิธีต่างๆ ได้แล้วนั้น ฝ่ายบริหารก็มีเครื่องมือตามรัฐธรรมนูญในการตอบโต้ฝ่ายนิติบัญญัติเช่นเดียวกันด้วยวิธีการยุบสภาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 32 ความว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทน เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกใหม่ ในพระราชกฤษฎีกาให้ยุบสภา ต้องมีกำหนดเวลาให้เลือกตั้งสมาชิกใหม่ภายในเก้าสิบวัน

การยุบสภาผู้แทนจะทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน”

การยุบสภาผู้แทนราษฎรของฝ่ายบริหารนั้นมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามมาตรา 33

เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 พยายามสร้างดุลยภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารให้สามารถถ่วงดุลและคานอำนาจกันได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติสูงสุด

3) การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สี่ของประเทศไทยมีทั้งหมด 98 มาตรา มีการจัดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) แบบสภาคู่ (Bicameralism) ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนและวุฒิสภามีฐานะเป็นสมาชิกรัฐสภา โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและลับซึ่งมีการเลือกตั้งครั้งแรกเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2491 มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน 99 คน ส่วนวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทน มีการกำหนดให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติสามารถคานและถ่วงดุลอำนาจกันได้โดยเริ่มจากมาตรา 77 ประกอบมาตรา 78 ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่การดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจของรัฐสภาซึ่งถ้ารัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีแล้วไซ้ร์ คณะรัฐมนตรีย่อมพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 70 อันเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบบรัฐสภา

นอกจากนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินหรือคานอำนาจฝ่ายบริหารได้ด้วยการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ตามมาตรา 42 ความว่า

“สมาชิกสภาผู้แทนมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะก็ได้ โดยมีสมาชิกรับรองไม่ต่ำกว่า 24 คนการลงมติในกรณีเช่นนี้มีให้กระทำในวันเดียวกันกับวันที่ปรึกษา”

บทบัญญัติตามมาตรา 42 กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 โดยกำหนดให้การเสนอญัตติต้องมีสมาชิกรับรองไม่ต่ำกว่า 24 คน และการลงมติภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจห้ามกระทำในวันเดียวกับวันที่อภิปราย เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้กลับไปทบทวนว่าการอภิปรายที่ผ่านมาที่มีข้อเท็จจริงที่ควรพิจารณามากน้อยเพียงใดเพื่อประกอบการลงมติอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการลงมติไม่ไว้วางใจนั้น หากมีคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจเกินกึ่งหนึ่งย่อมหมายถึงการพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีรายบุคคลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 78 ประกอบมาตรา 79 จึงจำเป็นต้องใช้ความรอบคอบเป็นอันมากในการพิจารณาลงมติดังกล่าว

ส่วนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในรูปแบบการตั้งกระทู้ถามเพื่อให้รัฐมนตรีชี้แจงถึงการปฏิบัติหน้าที่นั้นสมาชิกรัฐสภาทั้งสองประเภท คือ สมาชิกสภาผู้แทนและวุฒิสภามีสิทธิทำได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 65 ความว่า

“ในที่ประชุมของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนสมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใด อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบได้ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์ของแผ่นดิน”

อย่างไรก็ตามการบริหารราชการแผ่นดินในบางกรณีหากมีการเปิดเผยอาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือไม่เป็นผลดีต่อผลประโยชน์ของชาติ รัฐมนตรีจึงมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ดังกล่าวได้

ในส่วนของฝ่ายบริหารนั้นนอกจากการที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วยวิธีต่างๆ ได้แล้วนั้น ฝ่ายบริหารก็มีเครื่องมือตามรัฐธรรมนูญในการตอบโต้ฝ่ายนิติบัญญัติเช่นเดียวกันด้วยวิธีการยุบสภาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 40 ความว่า

“มาตรา 40 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกมาใหม่ ในพระราชกฤษฎีกาให้ยุบสภา ต้องมีกำหนดเวลาให้เลือกตั้งสมาชิกใหม่ภายในเก้าสิบวัน

การยุบสภาผู้แทนจะยุบได้ครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน”

การยุบสภาผู้แทนราษฎรของฝ่ายบริหารตามมาตรา 40 นั้นมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนสิ้นสุดลงตามมาตรา 41

เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 กำหนดวิธีการถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติไว้ใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เนื่องจากมีความพยายามสร้างดุลยภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารให้สามารถถ่วงดุลและคานอำนาจกันได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติสูงสุด

4) การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2492

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2492 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ห้าของประเทศไทยมีทั้งหมด 188 มาตรา มีการจัดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) แบบสภาคู่ (Bicameralism) ได้แก่ สภาผู้แทนและวุฒิสภามีฐานะเป็นสมาชิกรัฐสภา โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและลับ ส่วนวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนซึ่งสมาชิกรัฐสภาทั้งสองประเภทต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ และจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนและวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้ตามมาตรา 79 ส่วนรัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการประจำในขณะเดียวกันมิได้เช่นกันตามมาตรา 142 ซึ่งเป็นการแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง

การกำหนดให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติสามารถคานและถ่วงดุลอำนาจกันได้ โดยเริ่มจากมาตรา มาตรา 128 ที่กำหนดให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนมีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งมาตรา 145 และมาตรา 146 กำหนดให้

คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่การดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อสมาชิกสภาผู้แทนและสมาชิกวุฒิสภาก่อน และสมาชิกสภาผู้แทน ต้องมีการลงมติความไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีก่อนการเข้ารับหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งถ้าสมาชิกสภาผู้แทนลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีย่อมพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะตามมาตรา 148(1) อันเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบบรัฐสภา แต่ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนลงมติไว้วางใจคณะรัฐมนตรีย่อมเข้ารับหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินได้ นับเป็นครั้งแรกที่มีการบัญญัติให้แถลงนโยบายโดยมีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ ซึ่งถ้ามีมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีย่อมพ้นจากตำแหน่งทั้งที่ยังมิได้เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใด

ทั้งนี้ ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะขอให้สภาผู้แทนยืนยันความไว้วางใจอีกก็ได้ ถ้าสภาผู้แทนลงมติไว้วางใจคณะรัฐมนตรีก็ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป แต่ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีย่อมพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะตามมาตรา 148(1) อันเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบบรัฐสภา

นอกจากนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินหรือคานอำนาจฝ่ายบริหารได้ด้วยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปซึ่งแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

การอภิปรายในรูปแบบแรกเป็นไปตามมาตรา 130 ความว่า

“สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนไม่ต่ำกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนแล้วแต่กรณี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน

ญัตติดังกล่าวในวาระก่อน ถ้าเป็นของสมาชิกแห่งสภาใดก็ให้ยื่นต่อประธานแห่งสภานั้น และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับญัตติแจ้งไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อกำหนดเวลาสำหรับการเปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งต้องไม่ช้ากว่าสามสิบวันนับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีได้รับแจ้ง แต่คณะรัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะขอให้ระงับการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นเสียได้เมื่อเห็นว่าเป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

ในการเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา ๑๓๒ สภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้”

เป็นการขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินสมาชิกสภาผู้แทนหรือสมาชิกวุฒิสภาสามารถทำได้โดยยื่นญัตติต่อประธานสภาของแต่ละสภาซึ่งการอภิปรายในรูปแบบนี้จะไม่มีการลงมติ หรืออีกกรณีหนึ่งตามมาตรา 132 หากคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้

ส่วนการอภิปรายในรูปแบบที่สองเป็นการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะตามมาตรา 131 ความว่า

“สมาชิกสภาผู้แทนไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ

เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนสิ้นสุดลงโดยมิใช่ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ก็ให้ประธานสภาผู้แทนแจ้งไปยังประธานวุฒิสภา และในกรณีเช่นว่านี้วุฒิสภาอาจเปิดอภิปรายทั่วไปในปัญหาเดียวกันนั้น และอาจส่งข้อสังเกตไปยังสภาผู้แทนเพื่อประกอบการพิจารณาของสภานั้นได้

การลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ ให้สภาผู้แทนกระทำภายหลังที่ได้รับแจ้งผลแห่งการประชุมปรึกษาของวุฒิสภาตามความในวรรคก่อนแล้ว”

บทบัญญัติมาตรา 131 กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนที่มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะไว้ โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะ ซึ่งเมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลงโดยมิใช่ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระนั้นไปกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนแจ้งไปยังประธานวุฒิสภาซึ่งอาจเปิดอภิปรายทั่วไปในปัญหานั้นและอาจส่งข้อสังเกตมายังสภาผู้แทนเพื่อพิจารณาได้ แต่การลงมตินั้นให้กระทำภายหลังที่ได้รับ

แจ้งผลแห่งการประชุมปรึกษาของวุฒิสภาแล้ว เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้กลับไปทบทวนว่าการอภิปรายที่ผ่านมาและข้อสังเกตของสมาชิกวุฒิสภานั้นมีข้อเท็จจริงที่ควรพิจารณามากน้อยเพียงใดเพื่อประกอบการลงมติอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการลงมติไม่ไว้วางใจนั้น หากมีคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจเกินกึ่งหนึ่งย่อมหมายถึงการพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีรายบุคคลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 148(2) ประกอบมาตรา 149(6) จึงจำเป็นต้องใช้ความรอบคอบเป็นอันมากในการพิจารณาลงมติดังกล่าว

ส่วนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในรูปแบบการตั้งกระทู้ถามเพื่อให้รัฐมนตรีชี้แจงถึงการปฏิบัติหน้าที่นั้นสมาชิกรัฐสภาทั้งสองประเภท คือ สมาชิกสภาผู้แทนและวุฒิสภามีสิทธิทำได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 129 ความว่า

“ในที่ประชุมวุฒิสภาหรือสภาผู้แทน สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน”

อย่างไรก็ตามการบริหารราชการแผ่นดินในบางกรณีหากมีการเปิดเผยอาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือไม่เป็นผลดีต่อผลประโยชน์ของชาติ รัฐมนตรีจึงมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ดังกล่าวได้

ในส่วนของฝ่ายบริหารนั้นนอกจากการที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วยวิธีต่างๆ ได้แล้วนั้น ฝ่ายบริหารก็มีเครื่องมือตามรัฐธรรมนูญในการตอบโต้ฝ่ายนิติบัญญัติเช่นเดียวกันด้วยวิธีการยุบสภาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 97 ความว่า

“มาตรา 97 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกใหม่

การยุบสภาผู้แทนให้กระทำโดยพระกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในเก้าสิบวัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

การยุบสภาผู้แทนจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน”

การยุบสภาผู้แทนราษฎรของฝ่ายบริหารตามมาตรา 97 นั้นมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนสิ้นสุดลงตามมาตรา 99(1)

เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2492 กำหนดวิธีการถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติไว้ค่อนข้างดีได้แก่ การแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมืองโดยกำหนดห้ามสมาชิกสภาผู้แทน สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเป็นข้าราชการประจำในขณะเดียวกันกับการดำรงตำแหน่งดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจภายหลังการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งแรกอีกด้วยซึ่งเป็นการสร้างกลไกการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติต่อฝ่ายบริหารที่มีความรุนแรงเพราะมติไม่ไว้วางใจสามารถทำให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งที่ยังไม่ได้เข้าปฏิบัติหน้าที่ได้ นอกจากนี้แล้วในกระบวนการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะยังกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนส่งประเด็นที่อภิปรายไปให้ประธานวุฒิสภาซึ่งอาจเปิดการอภิปรายในประเด็นดังกล่าวแล้วส่งข้อมูลมายังสภาผู้แทนให้สมาชิกสภาผู้แทนพิจารณา ก่อนลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรัฐมนตรีรายบุคคลได้ซึ่งแตกต่างจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ พยายามสร้างดุลยภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารให้สามารถถ่วงดุลและคานอำนาจกันได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติสูงสุด

5) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่หกของประเทศไทยมีทั้งหมด 11 มาตรา แต่ถ้าพิจารณาดูเนื้อหาจะพบว่าทั้งหมด 123 มาตรา ซึ่งการแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนี้นี้ยกเลิกบางมาตราของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 และเพิ่มมาตรามาอีกจำนวนหนึ่ง โดยมีมาตราตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ที่ยังใช้อยู่ 41 มาตรา และมีมาตราที่บัญญัติเพิ่มขึ้นใหม่ 82 มาตรา มีการจัดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) แบบสภาเดี่ยวหรือสภาเดียว (Unicameral) กล่าวคือมีเพียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ไม่มีสมาชิกวุฒิสภาในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในส่วนของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

กำหนดให้มีการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะตามมาตรา 76 ความว่า

“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ

เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาสิ้นสุดลง โดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไปให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ แต่การลงมติในกรณีเช่นนี้ มิให้กระทำในวันเดียวกันกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด”

บทบัญญัติมาตรา 76 กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนที่มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะไว้ โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะ ซึ่งเมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลงโดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระนั้นไปกำหนดมิให้ลงมติในวันเดียวกับที่การอภิปรายสิ้นสุด แต่ให้ลงมติในวันถัดไปเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้กลับไปทบทวนว่าการอภิปรายที่ผ่านมาและข้อสังเกตของสมาชิกวุฒิสภานั้นมีข้อเท็จจริงที่ควรพิจารณามากน้อยเพียงใดเพื่อประกอบการลงมติดังมีประสิทธิภาพ เพราะการลงมติไม่ไว้วางใจนั้น หากมีคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจเกินกึ่งหนึ่งย่อมหมายถึงการพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรัฐมนตรีรายบุคคลตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มาตรา 87 จึงจำเป็นต้องใช้ความรอบคอบเป็นอันมากในการพิจารณาลงมติดังกล่าว

ในส่วนของฝ่ายบริหารนั้นนอกจากการที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วยวิธีต่างๆ ได้แล้วนั้น ฝ่ายบริหารก็มีเครื่องมือตามรัฐธรรมนูญในการตอบโต้ฝ่ายนิติบัญญัติเช่นเดียวกันด้วยวิธีการยุบสภาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 65 ความว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกใหม่ ในพระราชกฤษฎีกาให้ยุบสภาเช่นนี้ ต้องมีกำหนดให้วันเลือกตั้งสมาชิกใหม่ภายในเก้าสิบวัน

การยุบสภาผู้แทนราษฎรของฝ่ายบริหารตามมาตรา 65 นั้นมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนสิ้นสุดลงตามมาตรา 50(1)

6) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2511

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2511 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่แปดของประเทศไทยมีทั้งหมด 183 มาตรา มีการจัดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) แบบสภาคู่ (Bicameralism) ได้แก่ สภาผู้แทนและวุฒิสภามีฐานะเป็นสมาชิกรัฐสภา โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและลับ ส่วนวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน อย่างไรก็ตามไม่มีการห้ามข้าราชการประจำให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาทั้งสองประเภทแต่อย่างใด แต่ลักษณะสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือการห้ามรัฐมนตรีมิให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนและวุฒิสภาในขณะเดียวกัน ซึ่งเลียนแบบมาจากมาตรา 23 แห่งรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ซึ่งบัญญัติว่าตำแหน่งของสมาชิกของรัฐบาลจะต้องมิใช่ผู้ที่เป็นสมาชิกรัฐสภา แต่การเข้าบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจตามมาตรา 141

ลักษณะสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้อีกประการหนึ่งคือมีการให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะตามมาตรา 128 ความว่า

“สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนทั้งสองสภารวมกันหรือสมาชิกของแต่ละสภา ไม่ต่ำกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ

ญัตติดังกล่าวในวาระหนึ่ง ถ้าเป็นของสมาชิกของทั้งสองสภาให้ยื่นต่อประธานรัฐสภาถ้าเป็นของสมาชิกสภาใดให้ยื่นต่อประธานสภานั้น

การเปิดอภิปรายทั่วไปตามญัตติดังกล่าวในวาระหนึ่ง ให้กระทำในที่ประชุมรัฐสภา เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ให้ที่ประชุมรัฐสภาลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ แต่การลงมติในกรณีเช่นว่านี้ มิให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด”

ผู้มีสิทธิเสนอญัตติมี 2 กรณี คือ กรณีแรก สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน
รวมกันไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของทั้งสองสภา หรือกรณีที่สอง สมาชิกไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวน
สมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ
รัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะ การอภิปรายไว้วางใจต้องกระทำในที่ประชุมรัฐสภา และเมื่อการ
อภิปรายสิ้นสุดลง โดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระนั้นไปกำหนดมิให้ลงมติในวันเดียวกับที่การ
อภิปรายสิ้นสุด แต่ให้ลงมติในวันถัดไปเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้กลับไปทบทวนว่าการ
อภิปรายที่ผ่านมาและข้อสังเกตของสมาชิกวุฒิสภานั้นมีข้อเท็จจริงที่ควรพิจารณาอย่างน้อยเพียงใด
เพื่อประกอบการลงมติดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการลงมติไม่ไว้วางใจนั้น หากมีคะแนนเสียงไม่
ไว้วางใจเกินกึ่งหนึ่งย่อมหมายถึงการพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรัฐมนตรี
รายบุคคลตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มาตรา 143(1) และมาตรา 144(4) จึงจำเป็น ต้องใช้
ความรอบคอบเป็นอันมากในการพิจารณาลงมติดังกล่าว

อย่างไรก็ตามแม้จะมีการให้อำนาจวุฒิสภาสามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจและลงมติได้
แต่เมื่อสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งแล้วแต่เป็นข้าราชการประจำและเป็นผู้ได้บังคับบัญชา
ของคณะรัฐมนตรี การหวังพึ่งให้สมาชิกวุฒิสภาลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรัฐมนตรี
รายบุคคลจึงเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ

7) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สิบ
ของประเทศไทยมีทั้งหมด 238 มาตรา มีการจัดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา
(Parliamentary System) แบบสภาคู่ (Bicameralism) ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีฐานะ
เป็นสมาชิกรัฐสภา โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง
เพียงพรรคเดียวตามมาตรา 117(3) มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและลับไม่น้อยกว่า 240 คน แต่ไม่
เกิน 300 คน ส่วนนายกรัฐมนตรีถูกกำหนดไว้ว่าต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เห็นได้ว่า
รัฐธรรมนูญฉบับนี้มุ่งประสงค์ที่จะสนับสนุนระบบพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง ส่วนวุฒิสภามา
จากการแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะเกิดประโยชน์ต่อ
ประเทศชาติและประชาชน ซึ่งการเข้าบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีต้องมีการแถลง

นโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรและต้องได้รับความไว้วางใจโดยมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุมตามมาตรา 183 ประกอบมาตรา 184 จึงจะสามารถเข้าปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญตามมาตรา 156 ซึ่งมีการกำหนดให้ที่ประชุมวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ อย่างไรก็ตามการบริหารราชการแผ่นดินในบางกรณีหากมีการเปิดเผยอาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือไม่เป็นผลดีต่อผลประโยชน์ของชาติ รัฐมนตรีจึงมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ดังกล่าวได้

ลักษณะสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้อีกประการหนึ่งคือมีการเพิ่มเงื่อนไขในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจตามมาตรา 159 ความเป็น

“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ

เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นว่านี้ มิให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุดมติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา

ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะอีกตลอดสมัยประชุมนั้น”

ผู้มีสิทธิเสนอญัตติ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะ และเมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลง โดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระนั้นไปกำหนดมิให้ลงมติในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด แต่ให้ลงมติในวันถัดไป เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้กลับไปทบทวนว่าการอภิปรายที่ผ่านมาและข้อสังเกตของสมาชิก

วุฒิสภานั้นมีข้อเท็จจริงที่ควรพิจารณามากน้อยเพียงใดเพื่อประกอบการลงมติอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการลงมติไม่ไว้วางใจนั้น หากมีคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจเกินกึ่งหนึ่งย่อมหมายถึงการพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรัฐมนตรีรายบุคคลตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มาตรา 187(1) และมาตรา 188(5) จึงจำเป็นต้องใช้ความรอบคอบเป็นอันมากในการพิจารณาลงมติดังกล่าว นอกจากนี้หลักการใหม่ที่เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือถ้ามติไม่ไว้วางใจไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอญัตติดังกล่าวย่อมหมดสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจอีกตลอดสมัยประชุมนั้น

ในส่วนของฝ่ายบริหารนั้นนอกจากการที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วยวิธีต่างๆ ได้แล้วนั้น ฝ่ายบริหารก็มีเครื่องมือตามรัฐธรรมนูญในการตอบโต้ฝ่ายนิติบัญญัติเช่นเดียวกันด้วยวิธีการยุบสภาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 122 ความว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

การยุบสภาผู้แทนราษฎร ให้กระทำโดยพระกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในเก้าสิบวัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

การยุบสภาผู้แทนจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน”

การยุบสภาผู้แทนราษฎรของฝ่ายบริหารตามมาตรา 122 นั้นมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนสิ้นสุดลงตามมาตรา 124(1)

8) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2521

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2521 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สิบสามของประเทศไทยมีทั้งหมด 206 มาตรา มีการจัดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) แบบสภาคู่ (Bicameralism) ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีฐานะเป็นสมาชิกรัฐสภา ซึ่งการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยฝ่าย

นิติบัญญัติ นั้น มาตรา 135 “กำหนดให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ได้แก่การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภา การควบคุมการใช้จ่ายเงิน การตั้งคณะกรรมการ และการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะ

การตั้งกระทู้ถามตามมาตรา 136 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นกำหนดไว้ในมาตรา 137 ความว่า

“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นว่านี้มีให้กระทำในวันเดียวกับที่การอภิปรายสิ้นสุด มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะอีกตลอดสมัยประชุมนั้น”

ผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะ และเมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลง โดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระนั้นไปกำหนดมิให้ลง

มติในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด แต่ให้ลงมติในวันถัดไปเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้กลับไปทบทวนว่าการอภิปรายที่ผ่านมา หากมีคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจเกินกึ่งหนึ่งย่อมหมายถึงการพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรัฐมนตรีรายบุคคลตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มาตรา 154(1) และมาตรา 155(5) จึงจำเป็นต้องใช้ความรอบคอบเป็นอันมากในการพิจารณาลงมติดังกล่าวนอกจากนี้ถ้ามติไม่ไว้วางใจไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอญัตติดังกล่าวย่อมหมดสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจอีกตลอดสมัยประชุมนั้น

อนึ่ง ในการพิจารณาชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีการพิจารณาในประเด็นจำนวนผู้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปว่าควรจะมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 หรือ 1 ใน 3 ปรากฏว่าที่ประชุมลงมติให้คงตามร่างเดิม คือ 1 ใน 5 ซึ่งคะแนนเสียงเท่ากันที่ 63 ต่อ 63 ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงชี้ขาดให้มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5¹⁷⁷ และนอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 158 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

ในส่วนของฝ่ายบริหารนั้นนอกจากการที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วยวิธีต่างๆ ได้แล้วนั้น ฝ่ายบริหารก็มีเครื่องมือตามรัฐธรรมนูญในการตอบโต้ฝ่ายนิติบัญญัติเช่นเดียวกันด้วยวิธีการยุบสภาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 101 ความว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

การยุบสภาผู้แทนราษฎร ให้กระทำโดยพระกฤษฎีกาซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในเก้าสิบวัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน”

การยุบสภาผู้แทนราษฎรของฝ่ายบริหารตามมาตรา 101 นั้นมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนสิ้นสุดลงตามมาตรา 103(1)

¹⁷⁷ รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 72 วันที่ 17 พฤศจิกายน 2521

9) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สิบห้าของประเทศไทยมีทั้งหมด 223 มาตรา มีการจัดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) แบบสภาคู่ (Bicameralism) ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีฐานะเป็นสมาชิกรัฐสภา ซึ่งการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ นั้น มาตรา 148 “กำหนดให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ได้แก่การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภา การควบคุมการใช้จ่ายเงิน การตั้งคณะกรรมการ และการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะ

การตั้งกระทู้ถามตามมาตรา 149 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ซึ่งการตอบกระทู้ดังกล่าวให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา เว้นแต่เป็นกระทู้ถามของผู้นำฝากคำในสภาผู้แทนราษฎร หรือเป็นกระทู้ถามที่ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี เห็นว่าเป็นกรณีเร่งด่วน หรือเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นส่วนร่วม หรือจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การบริหารราชการแผ่นดินจะกำหนดให้ตอบในที่ประชุมแห่งสภานั้นๆ ก็ได้

การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นตามมาตรา 150 กำหนดให้

“มาตรา 150 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นว่านี้มีให้

กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุดมติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะอีกตลอดสมัยประชุมนั้น”

ผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะ และเมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลง โดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระนั้นไปกำหนดมิให้ลงมติในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด แต่ให้ลงมติในวันถัดไปเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้กลับไปทบทวนว่าการอภิปรายที่ผ่านมา หากมีคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจเกินกึ่งหนึ่งย่อมหมายถึงการพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรัฐมนตรีรายบุคคลตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มาตรา 168(1) และมาตรา 169(5) จึงจำเป็นต้องใช้ความรอบคอบเป็นอันมากในการพิจารณาลงมติดังกล่าวนอกจากนี้ถ้ามติไม่ไว้วางใจไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอญัตติดังกล่าวย่อมหมดสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจอีกตลอดสมัยประชุมนั้น

ในส่วนของฝ่ายบริหารนั้นนอกจากการที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วยวิธีต่างๆ ได้แล้วนั้น ฝ่ายบริหารก็มีเครื่องมือตามรัฐธรรมนูญในการตอบโต้ฝ่ายนิติบัญญัติเช่นเดียวกันด้วยวิธีการยุบสภาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 112 ความว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

การยุบสภาผู้แทนราษฎร ให้กระทำโดยพระกฤษฎีกาซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในเก้าสิบวัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน”

การยุบสภาผู้แทนราษฎรของฝ่ายบริหารตามมาตรา 112 นั้นมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนสิ้นสุดลงตามมาตรา 114(1)

10) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มีการจัดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) แบบสภาคู่ (Bicameralism) ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีฐานะเป็นสมาชิกรัฐสภา ซึ่งการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ นั้น มาตรา 154 “กำหนดให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ได้แก่การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภา การควบคุมการใช้จ่ายเงิน การตั้งคณะกรรมการ และการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะ

การตั้งกระทู้ถามตามมาตรา 155 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ซึ่งการตอบกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภาให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา

การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นตามมาตราที่กำหนดไว้ใน 156 ความว่า

“มาตรา 156 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นว่านี้มีให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุดมติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะอีกตลอดสมัยประชุมนั้น”

ผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะ และเมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลง โดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระนั้นไปกำหนดมิให้ลงมติในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด แต่ให้ลงมติในวันถัดไปเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้กลับไปทบทวนว่าการอภิปรายที่ผ่านมา หากมีคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจเกินกึ่งหนึ่งย่อมหมายถึงการพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรัฐมนตรีรายบุคคลตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มาตรา 172(1) และมาตรา 173(5) จึงจำเป็นต้องใช้ความรอบคอบเป็นอันมากในการพิจารณาลงมติดังกล่าวนอกจากนี้ถ้ามติไม่ไว้วางใจไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอญัตติดังกล่าวย่อมหมดสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจอีกตลอดสมัยประชุมนั้น

ในส่วนของฝ่ายบริหารนั้นนอกจากการที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วยวิธีต่างๆ ได้แล้วนั้น ฝ่ายบริหารก็มีเครื่องมือตามรัฐธรรมนูญในการตอบโต้ฝ่ายนิติบัญญัติเช่นเดียวกันด้วยวิธีการยุบสภาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 118 ความว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

การยุบสภาผู้แทนราษฎร ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในหกสิบวัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณเดียวกัน”

การยุบสภาผู้แทนราษฎรของฝ่ายบริหารตามมาตรา 118 นี้มีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนสิ้นสุดลงตามมาตรา 120(1)

3.1.2 หลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

เมื่อพิจารณาความเป็นมาของการอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 แล้ว ในส่วนของหลักเกณฑ์การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเป็นไปตามตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2 ตารางเปรียบเทียบบทบัญญัติว่าด้วยการอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538

ลำดับ	รัฐธรรมนูญ	เงื่อนไขการเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ	บุคคลผู้ที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ	มติไม่ไว้วางใจ	ผลของมติไว้วางใจ	ผลของมติไม่ไว้วางใจ
1.	รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 (มาตรา 41)	1. ส.ส. มีสิทธิเสนอญัตติ 2. ห้ามลงมติในวันเดียวกันกับการอภิปรายสิ้นสุด	รัฐมนตรี รายบุคคลหรือบุคคลทั้งคณะรัฐมนตรี	ต้องมากกว่ากึ่งหนึ่ง	ผู้ถูกอภิปรายอยู่ในตำแหน่งต่อไป	บุคคลผู้ที่ถูกอภิปรายพ้นจากตำแหน่ง
2.	รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 (มาตรา 34)	1. ส.ส. ไม่ต่ำกว่า 24 คนมีสิทธิเสนอญัตติ 2. ห้ามลงมติในวันเดียวกัน	รัฐมนตรี รายบุคคลหรือบุคคลทั้งคณะรัฐมนตรี	ต้องมากกว่ากึ่งหนึ่ง	ผู้ถูกอภิปรายอยู่ในตำแหน่งต่อไป	บุคคลผู้ที่ถูกอภิปรายพ้นจากตำแหน่ง

ลำดับ	รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2475 - 2534	เงื่อนไขการ เสนอญัตติ อภิปราย ไม่ไว้วางใจ	บุคคล ผู้ที่ถูก อภิปรายไม่ ไว้วางใจ	มติไม่ ไว้วางใจ	ผลของมติ ไว้วางใจ	ผลของมติ ไม่ไว้วางใจ
		ที่การอภิปราย สิ้นสุด				
3.	รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2490 (มาตรา 42)	1. ส.ส. ไม่ต่ำกว่า 24 คนมี สิทธิเสนอ ญัตติ 2. ห้ามลงมติ ในวันเดียวกับ ที่การอภิปราย สิ้นสุด	รัฐมนตรี รายบุคคลหรือ บุคคลทั้ง คณะรัฐมนตรี	ต้อง มากกว่า กึ่งหนึ่ง	ผู้ถูก อภิปราย อยู่ใน ตำแหน่ง ต่อไป	บุคคล ผู้ที่ถูก อภิปราย พ้นจาก ตำแหน่ง
4.	รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2492 (มาตรา131)	1. ส.ส. ไม่ต่ำกว่า 1/3 ของ สมาชิก ทั้งหมดมีสิทธิ เสนอญัตติ 2. ห้ามลงมติ ในวันเดียวกับ ที่การอภิปราย สิ้นสุด	รัฐมนตรี รายบุคคลหรือ บุคคลทั้ง คณะรัฐมนตรี	ต้อง มากกว่า กึ่งหนึ่ง	ผู้ถูก อภิปราย อยู่ใน ตำแหน่ง ต่อไป	บุคคล ผู้ที่ถูก อภิปราย พ้นจาก ตำแหน่ง
5.	รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.	1. ส.ส. ไม่ต่ำกว่า 1/3 ของ	รัฐมนตรี รายบุคคลหรือ	ต้อง มากกว่า	ผู้ถูก อภิปราย	บุคคล ผู้ที่ถูก

ลำดับ	รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2475 - 2534	เงื่อนไขการ เสนอญัตติ อภิปราย ไม่ไว้วางใจ	บุคคล ผู้ที่ถูก อภิปรายไม่ ไว้วางใจ	มติไม่ ไว้วางใจ	ผลของมติ ไว้วางใจ	ผลของมติ ไม่ไว้วางใจ
	2475 แก้ไข เพิ่มเติม พ.ศ. 2495 (มาตรา 76)	สมาชิก ทั้งหมดมีสิทธิ เสนอญัตติ 2. ห้ามลงมติ ในวันเดียวกับ ที่การอภิปราย สิ้นสุด	บุคคลทั้ง คณะรัฐมนตรี	กึ่งหนึ่ง	อยู่ใน ตำแหน่ง ต่อไป	อภิปราย พ้นจาก ตำแหน่ง
6.	รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2511 (มาตรา128)	1. ส.ส. หรือ ส.ว. ไม่ต่ำกว่า 1/5 หรือ ส.ส. รวมกับ ส.ว. ไม่ต่ำกว่า 1/5 มีสิทธิเสนอ ญัตติ 2. ห้ามลงมติ ในวันเดียวกับ ที่การอภิปราย สิ้นสุด	รัฐมนตรี รายบุคคลหรือ บุคคลทั้ง คณะรัฐมนตรี	ต้อง มากกว่า กึ่งหนึ่ง	ผู้ถูก อภิปราย อยู่ใน ตำแหน่ง ต่อไป	บุคคล ผู้ที่ถูก อภิปราย พ้นจาก ตำแหน่ง
7.	รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517	1. ส.ส. ไม่น้อย กว่า 1/5 ของสมาชิก	รัฐมนตรี รายบุคคลหรือ บุคคลทั้ง	ต้อง มากกว่า กึ่งหนึ่ง	ผู้ถูก อภิปราย อยู่ใน	บุคคล ผู้ที่ถูก อภิปราย

ลำดับ	รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2475 - 2534	เงื่อนไขการ เสนอญัตติ อภิปราย ไม่ไว้วางใจ	บุคคล ผู้ที่ถูก อภิปรายไม่ ไว้วางใจ	มติไม่ ไว้วางใจ	ผลของมติ ไว้วางใจ	ผลของมติ ไม่ไว้วางใจ
	(มาตรา159)	ทั้งหมดมีสิทธิ เสนอญัตติ 2. ห้ามลงมติ ในวันเดียวกับ ที่การอภิปราย สิ้นสุด	คณะรัฐมนตรี		ตำแหน่ง ต่อไป	พ้นจาก ตำแหน่ง
8.	รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 (มาตรา137)	1. ส.ส. ไม่ น้อยกว่า 1/5 ของสมาชิก ทั้งหมดมีสิทธิ เสนอญัตติ 2. ห้ามลงมติ ในวันเดียวกับ ที่การอภิปราย สิ้นสุด	รัฐมนตรี รายบุคคลหรือ บุคคลทั้ง คณะรัฐมนตรี	ต้อง มากกว่า กึ่งหนึ่ง	ผู้ถูก อภิปราย อยู่ใน ตำแหน่ง ต่อไป	บุคคล ผู้ที่ถูก อภิปราย พ้นจาก ตำแหน่ง
9.	รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2534 (มาตรา150)	1. ส.ส. ไม่ น้อยกว่า 1/5 ของสมาชิก ทั้งหมดมีสิทธิ เสนอญัตติ 2. ห้ามลงมติ	รัฐมนตรี รายบุคคลหรือ บุคคลทั้ง คณะรัฐมนตรี	ต้อง มากกว่า กึ่งหนึ่ง	ผู้ถูก อภิปราย อยู่ใน ตำแหน่ง ต่อไป	บุคคล ผู้ที่ถูก อภิปราย พ้นจาก ตำแหน่ง

ลำดับ	รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2475 - 2534	เงื่อนไขการ เสนอญัตติ อภิปราย ไม่ไว้วางใจ	บุคคล ผู้ที่ถูก อภิปรายไม่ ไว้วางใจ	มติไม่ ไว้วางใจ	ผลของมติ ไว้วางใจ	ผลของมติ ไม่ไว้วางใจ
		ในวันเดียวกับ ที่การอภิปราย สิ้นสุด				
10.	รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2534 แก้ไข เพิ่มเติม 2538 (มาตรา156)	1. ส.ส. ไม่ น้อยกว่า 1/5 ของสมาชิก ทั้งหมดมีสิทธิ เสนอญัตติ 2. ห้ามลงมติ ในวันเดียวกับ ที่การอภิปราย สิ้นสุด	รัฐมนตรี รายบุคคลหรือ บุคคลทั้ง คณะรัฐมนตรี	ต้อง มากกว่า กึ่งหนึ่ง	ผู้ถูก อภิปราย อยู่ใน ตำแหน่ง ต่อไป	บุคคล ผู้ที่ถูก อภิปราย พ้นจาก ตำแหน่ง

จากข้อมูลในตารางนี้การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มีหลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจ ดังนี้

1) หลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 กำหนดไว้ในมาตรา 41 ดังนี้

เงื่อนไขที่หนึ่ง ผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีสิทธิเสนอญัตติ

เงื่อนไขที่สอง ผู้ที่ถูกเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ กำหนดไว้ 2 ลักษณะ ได้แก่ การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลและการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ

เงื่อนไขที่สาม การลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือรัฐมนตรีทั้งคณะซึ่งถูกอภิปรายนั้น ห้ามมิให้ลงมติในวันเดียวกับวันที่อภิปรายสิ้นสุด

2) หลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 กำหนดไว้ในมาตรา 34 มีเงื่อนไขในการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ดังนี้

เงื่อนไขที่หนึ่ง ผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ กำหนดให้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรอง จำนวนไม่ต่ำกว่า 24 คน จึงจะมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้

เงื่อนไขที่สอง ผู้ที่ถูกเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ กำหนดไว้ 2 ลักษณะ ได้แก่ การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลและการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ

เงื่อนไขที่สาม การลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือรัฐมนตรีทั้งคณะซึ่งถูกอภิปรายนั้น ห้ามมิให้ลงมติในวันเดียวกับวันที่อภิปรายสิ้นสุด

3) หลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 กำหนดไว้ในมาตรา 42 ดังนี้

เงื่อนไขที่หนึ่ง ผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ กำหนดให้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอญัตติ จำนวนไม่ต่ำกว่า 24 คน จึงจะมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้

เงื่อนไขที่สอง ผู้ที่ถูกเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ กำหนดไว้ 2 ลักษณะ ได้แก่ การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลและการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ

เงื่อนไขที่สาม การลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือรัฐมนตรีทั้งคณะซึ่งถูกอภิปรายนั้น ห้ามมิให้ลงมติในวันเดียวกับวันที่อภิปรายสิ้นสุด

4) หลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 กำหนดไว้ในมาตรา 131 ดังนี้

เงื่อนไขที่หนึ่ง ผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ กำหนดให้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอญัตติ จำนวนไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้

เงื่อนไขที่สอง ผู้ที่ถูกเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ กำหนดไว้ 2 ลักษณะ ได้แก่ การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลและการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ

เงื่อนไขที่สาม เมื่อการอภิปรายไม่ไว้วางใจในสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงโดยมิใช่ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระนั้นไป ให้ประธานสภาผู้แทนฯ ไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อเปิดอภิปรายในปัญหาดังกล่าวแล้วส่งข้อสังเกตไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อประกอบการพิจารณา

เงื่อนไขที่สี่ การลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือรัฐมนตรีทั้งคณะซึ่งถูกอภิปรายนั้นจะกระทำได้เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้รับข้อสังเกตจากวุฒิสภาแล้วเท่านั้น

5) หลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 กำหนดไว้ในมาตรา 76 ดังนี้

เงื่อนไขที่หนึ่ง ผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ กำหนดให้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอญัตติ จำนวนไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้

เงื่อนไขที่สอง ผู้ที่ถูกเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ กำหนดไว้ 2 ลักษณะ ได้แก่ การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลและการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ

เงื่อนไขที่สาม เมื่อการอภิปรายไม่ไว้วางใจในสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงโดยมิใช่ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระนั้นไป การลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือรัฐมนตรีทั้งคณะซึ่งถูกอภิปรายนั้น ห้ามมิให้ลงมติในวันเดียวกับวันที่อภิปรายสิ้นสุด

6) หลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 กำหนดไว้ในมาตรา 128 ดังนี้

เงื่อนไขที่หนึ่ง ผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอญัตติ โดยกำหนดจำนวนของผู้เสนอญัตติไว้ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารวมกัน จำนวนไม่ต่ำกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่ต่ำกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่ต่ำกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ โดยยื่นญัตติต่อประมุขสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประมุขวุฒิสภา แล้วแต่กรณี

เงื่อนไขที่สอง ผู้ที่ถูกเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ กำหนดไว้ 2 ลักษณะ ได้แก่ การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลและการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ

เงื่อนไขที่สาม กำหนดสถานที่ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ โดยกำหนดให้การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลและการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะให้กระทำในที่ประชุมรัฐสภา

เงื่อนไขที่สี่ เมื่อการอภิปรายไม่ไว้วางใจในสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงโดยมิใช่ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระนั้นไป การลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือรัฐมนตรีทั้งคณะซึ่งถูกอภิปรายนั้น ห้ามมิให้ลงมติในวันเดียวกับวันที่อภิปรายสิ้นสุด

7) หลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 กำหนดไว้ในมาตรา 159 ดังนี้

เงื่อนไขที่หนึ่ง ผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ กำหนดให้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอญัตติ จำนวนไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้

เงื่อนไขที่สอง ผู้ที่ถูกเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ กำหนดไว้ 2 ลักษณะ ได้แก่ การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลและการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ

เงื่อนไขที่สาม เมื่อการอภิปรายไม่ไว้วางใจในสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงโดยมิใช่ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระนั้นไป การลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือรัฐมนตรีทั้งคณะซึ่งถูกอภิปรายนั้น ห้ามมิให้ลงมติในวันเดียวกับวันที่อภิปรายสิ้นสุด

เงื่อนไขที่สี่ คณะเสียงไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจจากการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตตินั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจอีกตลอดสมัยประชุมนั้น

8) หลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 กำหนดไว้ในมาตรา 137 ดังนี้

เงื่อนไขที่หนึ่ง ผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ กำหนดให้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอญัตติ จำนวนไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้

เงื่อนไขที่สอง ผู้ที่ถูกเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ กำหนดไว้ 2 ลักษณะ ได้แก่ การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลและการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ

เงื่อนไขที่สาม เมื่อการอภิปรายไม่ไว้วางใจในสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงโดยมิใช่ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระนั้นไป การลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือรัฐมนตรีทั้งคณะซึ่งถูกอภิปรายนั้น ห้ามมิให้ลงมติในวันเดียวกับวันที่อภิปรายสิ้นสุด

เงื่อนไขที่สี่ คณะแนบเสียงไว้ว่างใจหรือไม่ไว้ว่างจากการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น กำหนดไว้ว่ามติไม่ไว้ว่างใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร แต่อย่างไรก็ตามในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้ว่างใจไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตตินั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้ว่างใจอีกตลอดสมัยประชุมนั้น

9) หลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้ว่างใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 กำหนดไว้ในมาตรา 150 ดังนี้

เงื่อนไขที่หนึ่ง ผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้ว่างใจ กำหนดให้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอญัตติ จำนวนไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงจะมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้ว่างใจได้

เงื่อนไขที่สอง ผู้ที่ถูกเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้ว่างใจ กำหนดไว้ 2 ลักษณะ ได้แก่ การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้ว่างใจรัฐมนตรีรายบุคคลและการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้ว่างใจรัฐมนตรีทั้งคณะ

เงื่อนไขที่สาม เมื่อการอภิปรายไม่ไว้ว่างใจในสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงโดยมิใช่ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระนั้นไป การลงมติไว้ว่างใจหรือไม่ไว้ว่างใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือรัฐมนตรีทั้งคณะซึ่งถูกอภิปรายนั้น ห้ามมิให้ลงมติในวันเดียวกับวันที่อภิปรายสิ้นสุด

เงื่อนไขที่สี่ คณะแนบเสียงไว้ว่างใจหรือไม่ไว้ว่างจากการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น กำหนดไว้ว่ามติไม่ไว้ว่างใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร แต่อย่างไรก็ตามในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้ว่างใจไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตตินั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้ว่างใจอีกตลอดสมัยประชุมนั้น

10) หลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้ว่างใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 กำหนดไว้ในมาตรา 156 ดังนี้

เงื่อนไขที่หนึ่ง ผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ กำหนดให้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอญัตติ จำนวนไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงจะมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้

เงื่อนไขที่สอง ผู้ที่ถูกเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ กำหนดไว้ 2 ลักษณะ ได้แก่ การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลและการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ

เงื่อนไขที่สาม เมื่อการอภิปรายไม่ไว้วางใจในสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงโดยมิใช่ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระนั้นไป การลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือรัฐมนตรีทั้งคณะซึ่งถูกอภิปรายนั้น ห้ามมิให้ลงมติในวันเดียวกับวันที่อภิปรายสิ้นสุด

เงื่อนไขที่สี่ คณะแนเสียงไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจจากการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น กำหนดไว้ว่ามติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร แต่อย่างไรก็ตามในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตตินั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจอีกตลอดสมัยประชุมนั้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

3.1.3 ข้อมูลการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่าสภาพทางการเมืองของประเทศไทยก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ทหารมีความสำคัญกับระบบการเมืองไทย ประกอบกับการที่ไม่มีพรรคการเมืองใดมีเสียงข้างมากเด็ดขาดในรัฐสภา การจัดตั้งรัฐบาลต้องมาจากหลายพรรคการเมืองซึ่งเกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองต่างๆ เพราะต้องการตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่ด้วยเหตุที่ไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมาก จึงทำให้มีการเชิญบุคคลภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่มีฐานอำนาจทางทหารที่มั่นคงและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายมารับตำแหน่งนี้เพื่อเป็นการประนีประนอมผลประโยชน์ระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลเข้าด้วยกัน จึงอาจกล่าว

ได้ว่าการไม่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเปิดโอกาสให้คนนอกที่มีบารมีเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้นเป็นประชาธิปไตยแบบไทยๆ ซึ่งทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพและมั่นคง ดังเช่น กรณีพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และพลเอกสุจินดา คราประยูร¹⁷⁸ อย่างไรก็ตามภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬเกิดการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาการเข้ามามีบทบาททางการเมืองของทหาร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นเพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงกับประชาชนอันเป็นหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา

ด้วยสภาพทางการเมืองไทยดังที่กล่าวไปแล้วว่ารัฐบาลมักเป็นรัฐบาลผสมและนายกรัฐมนตรีที่มาจากคนนอก กล่าวคือมิได้มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่มีบารมีนั้นทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพเพราะสามารถควบคุมเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ เห็นได้จากการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรัฐมนตรีรายบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 ซึ่งมีการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจทั้งหมดจำนวน 28 ครั้ง ดังข้อมูลในตารางต่อไปนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹⁷⁸ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 230.

ตารางที่ 3 ตารางแสดงการอภิปรายไม่ไว้วางใจก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2540 มีผลบังคับใช้¹⁷⁹

ลำดับ ที่	ครั้งที่	เรื่องที่ประชุม	ผู้เสนอ	นายก รัฐมนตรี	ครั้งที่/วันที่ พิจารณา ญัตติ	มติที่ ประชุม
1	6	ญัตติอภิปรายทั่วไป ขอให้สภาผู้แทนราษฎร ลงมติไว้วางใจในรัฐมนตรีที่ ได้รับแต่งตั้ง	คณะรัฐมนตรี	พินเอก พระยา พหลพล พยุหเสนา	1/2478 สมัยสามัญ วันที่ 2 ส.ค. 2478	ที่ประชุม ลงมติ ไว้วางใจ
2	9	ญัตติอภิปรายไม่ ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้ง คณะเกี่ยวกับหลักความ สงบภายใน หลักเศรษฐกิจ หลักการศึกษา	นายทอง อินทร์ ภู ริพัฒน์ กับคณะ	พินเอก พระยา พหลพล พยุหเสนา	15/ 2478 สมัยสามัญ วันที่ 12 ต.ค. 2478	ที่ประชุม ลงมติให้ ผ่าน ระเบียบ วาระไป
3	13	ญัตติขอเปิดอภิปราย ทั่วไปในเรื่องการเก็บ เงินค่าเล่าเรียน	ขุนชำนาญ อนุสรณ์	พินเอก พระยา พหลพล พยุหเสนา	5-6/2481 สมัยสามัญ วันที่ 16 และวันที่ 20 ก.ค. 2481	ที่ประชุม ลงมติ ไว้วางใจ

¹⁷⁹ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 พร้อมข้อเสนอสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550), หน้า 569-567. และการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ. กลุ่มงานพัฒนาทรัพยากรสารสนเทศ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "[ออนไลน์] วันที่ 27 มกราคม 2560. แหล่งที่มา: <http://library2.parliament.go.th/giventake/debate1.html>

ลำดับ ที่	ครั้งที่	เรื่องที่ประชุม	ผู้เสนอ	นายก รัฐมนตรี	ครั้งที่/วันที่ พิจารณา ญัตติ	มติที่ ประชุม
4	15	ญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป เกี่ยวกับนโยบายของ รัฐบาลเกี่ยวกับการขึ้น ค่าเช่าอาคาร	นายอรุณ ทองป๋ชโชติ	พันตรี ควง อภัยวงศ์	8-9/ 2488 สมัยสามัญ วันที่ 6 และ วันที่ 9 ส.ค. 2488	ที่ประชุม ลงมติ ไว้วางใจ
5	17	ญัตติขอเปิดอภิปราย ทั่วไปเพื่อลงมติไม่ ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้ง คณะในนโยบายด้าน ต่างๆ คือ การรักษา ความสงบภายใน ความ มั่นคงทางการเงินของ ชาติ ทางเศรษฐกิจ การ ต่างประเทศ การใช้ อำนาจทางการเมือง แทรกแซงในราชการ ประจำ การรักษารัฐานะ ของข้าราชการ การศึกษาของชาติและ กรณีการสวรรคตของ ในหลวงรัชกาลที่ 8	พันตรี ควง อภัยวงศ์	พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวา สวัสดี ร.น.	3-11/ 2490 สมัยสามัญ วันที่ 19 - วันที่ 27 พ.ค. 2490	ที่ประชุม ลงมติ ไว้วางใจ
6	22	ญัตติขอเปิดอภิปราย	สมัคร สุนทร	นายสัญญา	17-18/	ที่ประชุม

ลำดับ ที่	ครั้งที่	เรื่องที่ประชุม	ผู้เสนอ	นายก รัฐมนตรี	ครั้งที่/วันที่ พิจารณา อนุมัติ	มติที่ ประชุม
		ทั่วไปเพื่อลงมติไม่ ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็น รายบุคคล (รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง เกี่ยวกับนโยบาย การเงินของชาติ การ พิมพ์ธนบัตร การเปิด ประมูลโรงเหล้าฯ)	เวช กับคณะ	ธรรมศักดิ์	2517 วันที่ 12 - 13 ธ.ค. 2517	ลงมติ ไว้วางใจ
7	25	อนุมัติขอเปิดอภิปราย ทั่วไปเพื่อลงมติไม่ ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็น รายบุคคล (รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงอุตสาหกรรม)	ม.ร.ว. คึก ฤทธิ์ ปราโมช กับ คณะ	พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนนท์	5 - 9/ 2522วันที่ 10 -12, วันที่ 15 -16 ต.ค. 2522	ที่ประชุม ลงมติ ไว้วางใจ
8	26	อนุมัติขอเปิดอภิปราย ทั่วไปเพื่อลงมติไม่	ม.ร.ว. คึก ฤทธิ์	พลเอก เกรียงศักดิ์	1/2523วันที่ 3 มีนาคม	ไม่มีการ อภิปราย

ลำดับที่	ครั้งที่	เรื่องที่ประชุม	ผู้เสนอ	นายก รัฐมนตรี	ครั้งที่/วันที่ พิจารณา ญัตติ	มติที่ ประชุม
		ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรี เกี่ยวกับปัญหาด้าน เศรษฐกิจปัญหาใน ความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของ ประชาชน ปัญหา นโยบายทางการเมือง ภายใน และปัญหาการ บริหารงานของ นายกรัฐมนตรี	ปราโมช กับ คณะ	ชมนันทน์	2523 (ไม่มี การ พิจารณา ญัตติ)	นายกรัฐมนตรีได้ ประกาศ ลาออก จาก ตำแหน่ง ในที่ ประชุม รัฐสภา เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2523
9	27	ญัตติขอเปิดอภิปราย ทั่วไปเพื่อลงมติไม่ ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็น รายบุคคล (รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงอุตสาหกรรม	สมัคร สุนทร เวช กับคณะ	พลเอก เปรม ติณ สูลานนท์	2-3/ 2524 วันที่ 29 พ.ค. และ วันที่ 1 มิ.ย. 2524	ที่ประชุม ลงมติ ไว้วางใจ

ลำดับ ที่	ครั้งที่	เรื่องที่ประชุม	ผู้เสนอ	นายก รัฐมนตรี	ครั้งที่/วันที่ พิจารณา ญัตติ	มติที่ ประชุม
		เกี่ยวกับปัญหาด้าน เศรษฐกิจและการ พาณิชย์ ความ ปลอดภัยแก่ชีวิตและ ทรัพย์สินของประชาชน ปัญหาโรงงาน อุตสาหกรรม)				
10	28	ญัตติขอเปิดอภิปราย ทั่วไปเพื่อลงมติ ไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคล (รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตร และสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงการ ต่างประเทศ)	พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมนันทน์	พลเอก เปรม ติณ สูลานนท์	4/2525วันที่ 2 - 4 มิ.ย. 2525	ที่ประชุม ลงมติ ไว้วางใจ

ลำดับ ที่	ครั้งที่	เรื่องที่ประชุม	ผู้เสนอ	นายก รัฐมนตรี	ครั้งที่/วันที่ พิจารณา ญัตติ	มติที่ ประชุม
11	29	ญัตติขอเปิดอภิปราย ทั่วไปเพื่อลงมติไม่ ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็น รายบุคคล (รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงคมนาคม เกี่ยวกับปัญหาด้านการ คมนาคม คือการขึ้นค่า โดยสารรถไฟ)	พลตรี ประมาณ อดิเรกสาร กับคณะ	พลเอก เปรม ติณ สูลานนท์	11/2526 สมัยสามัญ วันที่ 13 ก.ค. 2526	ที่ประชุม ลงมติให้ ผ่าน ระเบียบ วาระไป
12	30	ญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป ไม่ไว้วางใจในรัฐมนตรี เป็นรายบุคคล(พลเอก สิทธิ จิรโรจน์ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย) เกี่ยวกับเรื่องการรักษา ความสงบเรียบร้อยใน สังคม การปฏิรูประบบ ราชการ ยาเสพติด ให้โทษ	พลตรี ประมาณ อดิเรกสาร กับคณะ	พลเอก เปรม ติณ สูลานนท์	1/2527 สมัยสามัญ วันที่ 3 พ.ค. 2527	ประธาน สภา ผู้แทนรา ชฎร วินิจฉัย ว่าญัตตินี้ เป็นอัน ตกไป
13	32	ญัตติขอเปิดอภิปราย ทั่วไปเพื่อลงมติไม่	บุญเท่ง ทองสวัสดิ์	พลเอก เปรม ติณ	11- 12/2529	ที่ประชุม ลงมติ

ลำดับ ที่	ครั้งที่	เรื่องที่ประชุม	ผู้เสนอ	นายก รัฐมนตรี	ครั้งที่/วันที่ พิจารณา อนุมัติ	มติที่ ประชุม
		ไว้วางใจ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงพาณิชย์ (ร้อย ตำรวจเอกสุรรัตน์ โอสธานุเคราะห์ เกี่ยวกับปัญหาทำให้ ความเสียหายอย่าง ร้ายแรงของประเทศ จากการนำเข้าไม้จาก ต่างประเทศ)	กับคณะ	สุลานนท์	สมัยสามัญ วันที่ 8 - 9 ต.ค. 2529	ไว้วางใจ ไว้วางใจ ด้วย คะแนน ไว้วางใจ 120 และ ไม่ ไว้วางใจ 109
14	33	อนุมัติขอเปิดอภิปราย ทั่วไปเพื่อลงมติไม่ ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้ง คณะในเรื่องการรักษา ความสงบเรียบร้อย ปัญหาสุขภาพอนามัย ของประชาชน การ บริหารการเงินการคลัง ล้มเหลว เป็นต้น	บุญเท่ง ทอง สวัสดิ์ กับ คณะ	พลเอก เปรม ติณ สุลานนท์	5/2530 สมัยสามัญ สมัยที่หนึ่ง วันที่ 22 เม.ย. 2530	มีผู้เสนอ อนุมัติ ทั้งหมด 84 คน ต่อมามี ผู้ถอน อนุมัติ จึงไม่ สามารถ เสนอ อนุมัติได้
15	34	อนุมัติขอเปิดอภิปราย	บุญเท่ง ทอง	พลเอก	9 - 10/	ที่ประชุม

ลำดับ ที่	ครั้งที่	เรื่องที่ประชุม	ผู้เสนอ	นายก รัฐมนตรี	ครั้งที่/วันที่ พิจารณา ญัตติ	มติที่ ประชุม
		ทั่วไปเพื่อลงมติไม่ ไว้วางใจรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงคมนาคม (นาย บรรหาร ศิลป อาชา เกี่ยวกับ) เกี่ยวกับเรื่องการใช้ อำนาจหน้าที่ในทางไม่ สุจริตเกี่ยวกับการ เลือกตั้ง และทำให้เสีย เงินงบประมาณแผ่นดิน จำนวนมากเพื่อ ประโยชน์ของบริษัท ตนเองเกี่ยวกับการ จัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ ต่างๆ	สวัสดิ์ กับ คณะ	เปรม ติณ สุลานนท์	2530 สมัย สามัญวันที่ 21 - 22 ต.ค. 2530	ลงมติ ไว้วางใจ
16	35	ญัตติ เรื่อง ขอเปิด อภิปรายไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคล (นายสันติ ชัยวิรัตน์นะ รัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับเรื่องได้ยินยอม ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคือ	ณรงค์ วงศ์ วรรณ กับ คณะ	พลเอก ชาติชาย ชูนหะวัฒน์	17 - 18/ 2531 สมัย สามัญวันที่ 19 - 20 ต.ค.	ที่ประชุม ลงมติ ไว้วางใจ

ลำดับ ที่	ครั้งที่	เรื่องที่ประชุม	ผู้เสนอ	นายก รัฐมนตรี	ครั้งที่/วันที่ พิจารณา ญัตติ	มติที่ ประชุม
		กรมโยธาธิการนำ ทรัพย์สินของทาง ราชการไปดำเนินการ เจาะบ่อบาดาลที่ บริเวณหน้าบ้านของตน ฯ)			2531	
17	36	ญัตติ เรื่อง ขอเปิด อภิปรายทั่วไปเพื่อลง มติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคล (รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการประจำ สำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงเกษตร และสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและ การพลังงาน เกี่ยวกับ เรื่องรัฐบาลได้บริหาร ราชการแผ่นดินโดยไร้	นายณรงค์ วงศ์วรรณ กับคณะ	พลเอก ชาติชาย ชุนทะวีณ	18 - 20/ 2532 สมัย สามัญวันที่ 19 -21ก.ค. 2532	ที่ประชุม ลงมติ ไว้วางใจ

ลำดับ ที่	ครั้งที่	เรื่องที่ประชุม	ผู้เสนอ	นายก รัฐมนตรี	ครั้งที่/วันที่ พิจารณา ญัตติ	มติที่ ประชุม
		ประสิทธิภาพขาด วิจารณ์ญาณ				
18	37	ญัตติ ขอเปิดอภิปราย ทั่วไปเพื่อลงมติไม่ ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้ง คณะ เรื่องบริหารงาน โดยก่อให้เกิดปัญหาแก่ ประเทศชาติ	นายณรงค์ วงศ์วรรณ กับคณะ	พลเอก ชาติชาย ชุนหารวัฒน์	19 - 22/ 2533 สมัย สามัญวันที่ 18 - 21 ก.ค. 2533	ที่ประชุม ลงมติ ไว้วางใจ ด้วย คะแนน เสียง ไว้วางใจ 220/38
19	38	ญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคล	พลตรี ประमाण อดิเรกสาร กับคณะ	นายชวน หลีกภัย	10 - 13/ 2536 สมัย สามัญ สมัย ที่สอง วันที่ 9 - 12 มิ.ย. 2536	ที่ประชุม มีมติ ไว้วางใจ
20	39	ญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคล	พลตรี ประमाण อดิเรกสาร กับคณะ	นายชวน หลีกภัย	15 - 18/ 2536 สมัย สามัญ สมัย ที่หนึ่ง วันที่ 10 - 13	ที่ประชุม ได้ลงมติ ไว้วางใจ

ลำดับที่	ครั้งที่	เรื่องที่ประชุม	ผู้เสนอ	นายก รัฐมนตรี	ครั้งที่/วันที่ พิจารณา ญัตติ	มติที่ ประชุม
					พ.ย. 2536	
21	40	ญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคล	บรรหาร ศิลปอาชา กับคณะ	นายชวน หลีกภัย	23-25/ 2537 สมัย สามัญ สมัย ที่หนึ่ง วันที่ 27 - 29 ก.ค. 2537	ที่ประชุม ได้ลงมติ ไว้วางใจ
22	41	ญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีทั้งคณะ (กรณี ความผิดพลาดในการ ออกเอกสารสิทธิ์ ส. ป.ก. 4-01)	บรรหาร ศิลปอาชา กับคณะ	นายชวน หลีกภัย	4 - 5/2538 สมัยสามัญ สมัยที่สอง วันที่ 17 - 18พ.ค. 2538	ได้มีพระ ราช กฤษฎีกา ยุบสภา ผู้แทนรา ชฎูร ทำ ให้ไม่มี การลง มติใน ญัตตินี้
23	42	ญัตติ เรื่อง เปิด อภิปรายทั่วไปเพื่อลง มติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคล	ชวน หลีกภัย กับคณะ	นาย บรรหาร ศิลปอาชา	18 - 21/ 2539 สมัย สามัญ สมัย ที่สอง วันที่ 8 - 11 พ.ค.	ที่ประชุม ได้ลงมติ ไว้วางใจ

ลำดับ ที่	ครั้งที่	เรื่องที่ประชุม	ผู้เสนอ	นายก รัฐมนตรี	ครั้งที่/วันที่ พิจารณา ญัตติ	มติที่ ประชุม
					2539	
24	43	ญัตติขอเปิดอภิปราย ทั่วไปเพื่อลงมติ ไม่ไว้วางใจ นาย บรรหาร ศิลป อาชา นายกรัฐมนตรี เกี่ยวกับการบริหาร ราชการแผ่นดินโดย ขาดความรู้	ชวน หลีกภัย กับคณะ	นาย บรรหาร ศิลปอาชา	21 - 24/ 2539 สมัย สามัญ สมัย ที่หนึ่ง วันที่ 18 - 21 ก.ย. 2539	ที่ประชุม ได้ลงมติ ไว้วางใจ
25	45	ญัตติขอเปิดอภิปราย ทั่วไปเพื่อลงมติ ไม่ไว้วางใจ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี เกี่ยวกับการ บริหารราชการ แผ่นดิน	ชวน หลีกภัย กับคณะ	พลเอก ชวลิต ยง ใจยุทธ	23 - 26/ 2540 สมัย สามัญ สมัย ที่หนึ่ง วันที่ 24 - 27 ก.ย. 2540	ที่ประชุม ได้ลงมติ ไว้วางใจ
26	45	ญัตติ เรื่อง ขอเปิด อภิปรายทั่วไปเพื่อลง มติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี ทั้งคณะ	พลเอก ชวลิต ยงใจ ยุทธ	นายชวน หลีกภัยกับ คณะ	29 - 32/ 2541 สมัย สามัญทั่วไป วันที่ 18 - 21 มี.ค.	ที่ประชุม ได้ลงมติ ไว้วางใจ

ลำดับ ที่	ครั้งที่	เรื่องที่ประชุม	ผู้เสนอ	นายก รัฐมนตรี	ครั้งที่/วันที่ พิจารณา ญัตติ	มติที่ ประชุม
					2541	
27	46	ญัตติขอเปิดอภิปราย ทั่วไปเพื่อลงมติไม่ ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็น รายบุคคล	พลเอก ชวลิต ยงใจ ยุทธ กับ คณะ	นายชวน หลีกภัย	15 - 18/ 2542 สมัย สามัญทั่วไป วันที่ 27 - 29 ม.ค. และวันที่ 1 ก.พ. ม.ค. 2542	ที่ประชุม ลงมติ ไว้วางใจ
28	47	ญัตติขอเปิดอภิปราย ทั่วไปเพื่อลงมติ ไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี ทั้งคณะ	พลเอก ชวลิต ยงใจ ยุทธ และคณะ	นายชวน หลีกภัย	6-10/2542 สมัยสามัญ ทั่วไป วันที่ 15 - 20 ธ.ค. 2542	ที่ประชุม ลงมติ ไว้วางใจ

3.1.4 ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

การประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อาจพิจารณาได้จากเกณฑ์ด้านปัจจัยนำออก (Legislative Outputs) ที่พิจารณาจากผลลัพธ์เชิงปริมาณ เช่น ในแต่ละสมัยประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจำนวนกี่ครั้งและผลการอภิปราย

เป็นอย่างใดซึ่งการใช้เกณฑ์ในข้อนี้แต่เพียงประการเดียวไม่เหมาะสมที่จะใช้ในการประเมินประสิทธิภาพการอภิปรายไม่ไว้วางใจ¹⁸⁰ จึงอาจพิจารณาจากหลักเกณฑ์การประเมินตาม Parliament and Democracy in the twenty –first century ที่จัดทำขึ้นโดยสหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union- IPU) โดยพิจารณาจากปัจจัยด้านทรัพยากรของรัฐสภาและความปราศจากอานัติใดๆ (parliamentary facilities and self-organization) และการตรวจสอบฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพของรัฐสภา (Effective oversight of the executives) ตามทฤษฎีเบื้องต้นในการควบคุมฝ่ายบริหาร ได้แก่ ทฤษฎีแห่งดุลยภาพและทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมือง รัฐสภา และตามหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายบริหาร ทั้งในด้านการดำเนินนโยบายของรัฐบาลและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหารเพื่อการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาในเรื่องนี้มีประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญคือ อำนาจเชิงสัมพัทธ์ (Rational power) ของรัฐสภาที่มีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร ตลอดจนดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างพรรคการเมือง และระหว่างกลุ่มอำนาจในพรรคการเมืองเองด้วย

นอกจากนี้การประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังสามารถประเมินตามตัวชี้วัดที่กำหนดคำถามเพื่อประเมินประสิทธิภาพโดยให้ความสำคัญแก่ กระบวนการ (Process) และกลไกระบบงานนิติบัญญัติที่มีอิทธิพลต่อฝ่ายบริหาร (Legislative influence) ในการกำหนดนโยบายของภาครัฐ ได้แก่ การมีกลไกป้องกันการยุบสภาหรือยุติการทำงานของสภาโดยฝ่ายบริหารไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ รัฐสภามีอำนาจโดยปราศจากอานัติจากฝ่ายบริหารในการกำหนดและควบคุมวาระการประชุมของสภาหรือไม่ รัฐสภามีการจัดองค์กรที่ส่งผลให้มีความสามารถในการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารได้หรือไม่ สมาชิกรัฐสภาแสดงบทบาทที่ตระหนักถึงความสำคัญของการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างมากหรือไม่ รัฐสภาได้มีลักษณะที่ได้พิจารณาตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยไม่อิงผลประโยชน์พรรคการเมืองหรือไม่

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีได้แก่ เกณฑ์ด้านปัจจัยนำออก (Legislative Outputs) เกณฑ์ตาม Parliament and

¹⁸⁰ Alan Rosenthal, *Legislative Performance in the States : Exploration of Committee Behavior*, pp. 8-10.

Democracy in the twenty –first century ที่จัดทำขึ้นโดยสหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union- IPU) และเกณฑ์ตัวชี้วัดที่กำหนดคำถามเพื่อประเมินประสิทธิภาพโดยให้ความสำคัญแก่กระบวนการ (Process) และกลไกระบบงานนิติบัญญัติที่มีอิทธิพลต่อฝ่ายบริหาร (Legislative influence) ในการกำหนดนโยบายของภาครัฐ เมื่อพิจารณาข้อมูลในตารางที่ 3 (ตารางแสดงการอภิปรายไม่ไว้วางใจก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลบังคับใช้) แล้วพบว่าสามารถพิจารณาประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบดั้งเดิมก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ใน 4 ประเด็น ได้แก่ ประสิทธิภาพของหลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ผลของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและประสิทธิภาพของการดำเนินการภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

ประเด็นที่ 1 ประสิทธิภาพของหลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี มีประเด็นในการพิจารณาประสิทธิภาพ ได้แก่ การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้มีสิทธิเสนอญัตติ การกำหนดให้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติ การห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อมีการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจแล้ว การกำหนดให้ยื่นคำร้องถอดถอนก่อนการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจซึ่งเมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้วพบว่าส่วนใหญ่มีการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจไว้จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และกำหนดให้การลงมติไม่ไว้วางใจผู้ถูกอภิปรายในวันที่ถัดจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจสิ้นสุดลง เว้นแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะลงมติให้ผ่านระเบียบวาระนั้นไป ซึ่งในช่วงแรกนับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 การอภิปรายไม่ไว้วางใจไม่มีเงื่อนไข ดังนี้

1. ไม่มีการจำกัดสมัยการประชุมและจำนวนครั้งที่สามารถเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ
2. ไม่มีการกำหนดให้มีการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติ

3. ไม่มีการห้ามนายกรัฐมนตรียุบสภาเมื่อมีการเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจแล้ว
4. ไม่มีการกำหนดให้ต้องยื่นถอดถอนนายรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีก่อนการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจในบางกรณี
5. ไม่มีการกำหนดให้มีองค์กรอื่นมีอำนาจตรวจสอบประเด็นทางกฎหมายที่สมาชิกใช้ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

อย่างไรก็ตามตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม 2538 ได้เพิ่มข้อจำกัดของการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ โดยกำหนดให้กรณีที่การอภิปรายไม่ไว้วางใจไม่ประสบผลสำเร็จสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอญัตตินั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจตลอดสมัยประชุมนั้น

ดังนั้นแล้วจึงเห็นว่าหลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่มีการกำหนดให้เสนอชื่อนายรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติ ไม่มีการห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อมีการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจแล้ว และไม่มีการกำหนดให้ยื่นคำร้องถอดถอนก่อนการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ การกำหนดหลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังไม่มีประสิทธิภาพเพราะมีเงื่อนไขที่เอื้อต่อการหลีกเลี่ยงการอภิปรายไม่ไว้วางใจมากเกินไป

ประเด็นที่ 2 ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายรัฐมนตรี มีประเด็นในการพิจารณาประสิทธิภาพ ได้แก่ ความน่าเชื่อถือของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายรัฐมนตรีและการลงมติไว้วางใจนายรัฐมนตรีตามที่พรรคการเมืองกำหนด ในกรณีนี้เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพบว่านับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ต้องสังกัดพรรคการเมืองและยกเลิกลักอิสระจากอาณัติใดๆ ของปวงชนทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีหลักประกันความเป็นอิสระในการทำหน้าที่และถูกรอบงำจากพรรคการเมือง เห็นได้จากการอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก่อนการ

ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่เกิดขึ้นทั้งหมดจำนวน 28 ครั้ง ภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจผลการลงมติมักจบลงที่การลงมติไว้วางใจผู้ถูกอภิปรายเสมอ และในการอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้นในส่วนของประเด็นที่นำมาใช้ในการอภิปราย รูปแบบและวิธีการอภิปราย ข้อมูลและหลักฐานที่นำมาใช้ในการอภิปราย และคุณสมบัติเฉพาะตัวของผู้อภิปรายไม่ไว้วางใจยังไม่มีประสิทธิภาพในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพดังจะเห็นได้จากการอภิปรายที่ผู้อภิปรายมุ่งหวังในการทำลายความน่าเชื่อถือทางการเมืองมากกว่าการนำเสนอข้อมูลในการอภิปรายเสมอ

ประเด็นที่ 3 ผลของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีมีประเด็นในการพิจารณาประสิทธิภาพ ได้แก่ ผลโดยตรงของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและผลโดยอ้อมของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้นเห็นว่า ต้องพิจารณาผลที่เกิดขึ้นจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจซึ่งผลต่อรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรัฐมนตรีรายบุคคลได้ 2 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่หนึ่ง เป็นผลโดยตรงที่เกิดจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ได้แก่ การพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรีรายบุคคลหรือรัฐมนตรีทั้งคณะเนื่องจากไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร

รูปแบบที่สอง เป็นผลโดยอ้อมที่เกิดจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ได้แก่ การลาออกจากตำแหน่งของรัฐมนตรีหรือการยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในช่วงเวลาก่อนการเสนอญัตติ ก่อนการพิจารณาญัตติ ก่อนการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ หรือภายหลังการลงมติไว้วางใจแล้ว

เมื่อพิจารณาการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจทั้งหมดจำนวน 28 ครั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 แล้ว พบว่าการอภิปรายไม่ไว้วางใจส่งผลต่อรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรัฐมนตรีรายบุคคลให้ต้องพ้นจากตำแหน่งในหลายกรณีซึ่งจะอธิบายโดยยึดถือรูปแบบของผลที่เกิดขึ้นจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ดังต่อไปนี้

1. ผลโดยตรงที่เกิดจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจ หรือการพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรีรายบุคคลหรือรัฐมนตรีทั้งคณะเนื่องจากไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรนั้น

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งบัญญัติให้มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเป็นครั้งแรก จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรัฐมนตรีรายบุคคลทั้งหมดจำนวน 28 ครั้ง ไม่พบว่าการอภิปรายไม่ไว้วางใจครั้งใดที่ส่งผลให้รัฐมนตรีทั้งคณะหรือรัฐมนตรีรายบุคคลต้องพ้นจากตำแหน่ง หรืออาจกล่าวได้ว่าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลหรือรัฐมนตรีทั้งคณะที่ถูกอภิปรายทุกครั้งที่มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ทำให้ผลโดยตรงที่เกิดจากการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงยังไม่เคยปรากฏผลขึ้นจริงในทางปฏิบัติ

2. ผลโดยอ้อมที่เกิดจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจ หรือการลาออกจากตำแหน่งของรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือการยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในช่วงเวลาก่อนการเสนอญัตติ ก่อนการพิจารณาญัตติ ในระหว่างการพิจารณาญัตติ ก่อนการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ หรือภายหลังการลงมติไว้วางใจแล้ว เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งบัญญัติให้มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเป็นครั้งแรก จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรัฐมนตรีรายบุคคลทั้งหมดจำนวน 28 ครั้ง พบว่าการอภิปรายไม่ไว้วางใจส่งผลให้มีนายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง จำนวน 2 ท่าน ได้แก่ พลเรือตรี ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ และพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และพบว่าการอภิปรายไม่ไว้วางใจส่งผลให้มีนายกรัฐมนตรียุบสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 4 ท่าน ได้แก่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายชวน หลีกภัย และนายบรรหาร ศิลปะอาชา

2.1 การลาออกจากตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีอันเนื่องมาจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้น เป็นการลาออกจากตำแหน่งของพลเรือตรี ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังการลงมติไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ จำนวน 1 ครั้ง และเป็นการลาออกจากตำแหน่งของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี ซึ่งเกิดขึ้นก่อนการพิจารณาญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจจำนวน 1 ครั้ง ซึ่งการลาออกจากตำแหน่งของพลเรือตรี ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี นั้นมีที่มาจากปัญหาทางเศรษฐกิจที่ฝืดเคือง ปัญหาการทุจริตและกรณีสวรรคตของ

รัชกาลที่ 8 โดยพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นพรรคการเมืองฝ่ายค้านได้ขอเปิดอภิปรายปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลในปัญหาดังกล่าวข้างต้นในวันที่ 19 – 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2490 เป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล 7 วัน 7 คืน ที่มีการถ่ายทอดเสียงการอภิปรายให้ประชาชนได้รับฟังซึ่งแสดงออกถึงความเห็นประชาชนิปโตอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตามการที่ถูกโจมตีอย่างหนักจากการอภิปรายของฝ่ายค้านทำให้ความน่าเชื่อถือของรัฐบาลลดลง แต่ในวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2490 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้วางใจให้รัฐบาลทำหน้าที่ต่อไปด้วยมติ 86 ต่อ 55 จากสมาชิกทั้งหมด 178 คน ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้รับความไว้วางใจให้ทำหน้าที่ต่อ แต่กระแสกดดันจากฝ่ายค้านทำให้ พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ นายกรัฐมนตรีลาออกเพื่อลดแรงกดดันและปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรี ในวันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2490¹⁸¹

ส่วนการลาออกจากตำแหน่งของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีเป็นการลาออกจากตำแหน่งก่อนที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ โดยลาออกในที่ประชุมรัฐสภา เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2523 ก่อนที่จะมีการพิจารณาญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจในวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2523 อันเนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา¹⁸²

2.2 การยุบสภาผู้แทนราษฎรของนายกรัฐมนตรีอันเนื่องมาจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้น เป็นการยุบสภาผู้แทนราษฎรของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีจำนวน 1 ครั้ง เป็นการยุบสภาผู้แทนราษฎรของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ จำนวน 3 ครั้ง เป็นการยุบสภาผู้แทนราษฎรของ นายชวน หลีกภัย จำนวน 1 ครั้ง และเป็นการยุบสภาผู้แทนราษฎรของ นายบรรหาร ศิลปะอาชา จำนวน 1 ครั้ง ดังนี้

การยุบสภาผู้แทนราษฎรของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี มีสาเหตุมาจากการที่รัฐบาลถูกโจมตีทั้งในประเด็นการเมืองและประเด็นทางเศรษฐกิจจนเป็นโอกาสของพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นพรรคการเมืองฝ่ายค้านได้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลตามมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ในวันที่

¹⁸¹ บุณชรีภา บุรณะบุตร, "บทบาททางการเมืองของ พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ (พ.ศ. 2475-2490)" (วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 199-200.

¹⁸² รายงานการประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ สมัยที่สอง ครั้งที่ 1/2523 เมื่อ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2523, หน้า 7-15.

14 มกราคม พ.ศ.2519 อย่างไรก็ตามในวันที่ 12 มกราคม พ.ศ.2519 ก่อนการอภิปรายไม่ไว้วางใจ รัฐบาลได้ประกาศยุบสภาซึ่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2519 อันเนื่องมาจากปัจจุบันสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยพรรคการเมืองต่างๆ หลายพรรค แต่ไม่มีพรรคการเมืองใดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งมีจำนวนมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ จำต้องอาศัยพรรคการเมืองหลายพรรคเข้ามาร่วมจัดตั้งรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เกิดอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดินและกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นอย่างยิ่ง และถึงแม้ว่าจะมีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ขึ้นอีกก็ตาม อุปสรรคดังกล่าวก็ไม่อาจสิ้นสุดลงได้ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สมควรยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปขึ้นใหม่¹⁸³

ส่วนการยุบสภาผู้แทนราษฎรของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี เกิดขึ้นจำนวน 3 ครั้ง โดยครั้งที่ 1 เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2526 เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2526 อันเนื่องมาจากปัญหาการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ เรื่องวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันซึ่งอาจนำมาซึ่งความรุนแรงทางการเมืองได้ ครั้งที่สองเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2529 เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2529 อันเนื่องมาจากสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่อนุมัติพระราชกำหนด ส่วนครั้งที่ 3 เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ.2531 เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2531 อันเนื่องจากเกิดความขัดแย้งภายในพรรคร่วมรัฐบาล ทั้งนี้การประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 3 ครั้งของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีนั้นเป็นไปเพื่อหนีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ¹⁸⁴

ส่วนการยุบสภาผู้แทนราษฎรของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี เกิดขึ้นจำนวน 1 ครั้ง เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2538 เนื่องจากมีความแตกแยกของพรรคร่วมรัฐบาลจากกรณีการนำเอกสารสิทธิ์ ส.ป.ก. 4-01 ไปให้แก่ผู้มีฐานะในจังหวัดภูเก็ต กรณีดังกล่าวนำไปสู่การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็น

¹⁸³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 93 ตอนที่ 6 หน้า 1 วันที่ 12 มกราคม 2519

¹⁸⁴ มนตรี รุประเสริฐ, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติและเสถียรภาพของรัฐบาล, หน้า 16.

รายบุคคล 2 คน คือ นายนิพนธ์ พร้อมพันธุ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และนายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยพรรคชาติไทย พรรคชาติพัฒนา พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย และพรรคราษฎร แต่ก่อนถึงวันเปิดอภิปราย รัฐมนตรีผู้ถูกยื่นญัตติได้ประกาศลาออกจากตำแหน่งจึงไม่มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจกรณีดังกล่าวขึ้น อย่างไรก็ตามในเวลาต่อมาพรรคฝ่ายค้าน ได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีทั้งคณะโดยมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจเกิดขึ้นในวันที่ 17 - 18 พฤษภาคม พ.ศ.2538 โดยประเด็นหลักที่ฝ่ายค้านมุ่งโจมตีคือกรณีความผิดพลาดในการออกเอกสารสิทธิ์ ส.ป.ก. 4-01 แต่ก่อนที่จะมีการลงมติในวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ.2538 เกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล เกี่ยวกับการลงมติทำให้รัฐบาลตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรก่อนที่จะมีการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี ทั้งคณะ¹⁸⁵

ส่วนการยุบสภาผู้แทนราษฎรของนายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี เกิดขึ้นจำนวน 1 ครั้ง เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2539 เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2539 เนื่องจากปัญหาความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลทำให้รัฐบาล ไม่มีเสถียรภาพ แต่สาเหตุที่แท้จริงนั้นมีที่มาจากการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 156 เมื่อวันที่ 18 - 20 กันยายน พ.ศ.2539 โดยการอภิปราย ในครั้งนี้รัฐบาลถูกโจมตีอย่างหนักในเรื่องการบริหารประเทศล้มเหลวทำให้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ และใช้อำนาจหน้าที่แสวงผลประโยชน์ให้พวกพ้องประกอบกับการที่พรรคร่วมรัฐบาลกดดันให้นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ลาออกจากตำแหน่ง อย่างไรก็ตามภายหลังจาก สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจแล้วนายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ในฐานะผู้นำรัฐบาลกลับ ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่¹⁸⁶

ประเด็นที่ 4 ประสิทธิภาพของการดำเนินการภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีมีประเด็นในการพิจารณาประสิทธิภาพ ได้แก่ มีการดำเนินการทางการเมืองหรือมีการ ดำเนินการทางกฎหมายต่อนายกรัฐมนตรีภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจหรือไม่ซึ่งเมื่อพิจารณาตาม

¹⁸⁵ ลิขิต ธีรเวคิน, การเมืองการปกครองของไทย, หน้า 525.

¹⁸⁶ มนตรี รูปสุวรรณ, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติและเสถียรภาพของรัฐบาล, หน้า 16.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 แล้ว พบว่าบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว ไม่มีการกำหนดเงื่อนไขให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องยื่นถอดถอนผู้ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจต่อ ประธานวุฒิสภาหรือมีการกำหนดกระบวนการให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ อัยการสูงสุดและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดำเนินคดีตามกฎหมายต่อผู้ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจที่ถูกยื่นคำร้องถอดถอนแต่อย่างใด จึงเห็นว่าการไม่มี กระบวนการดำเนินการภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจดังกล่าวทำให้การอภิปรายไม่ไว้วาง ใจนายกรัฐมนตรีเป็นเพียงการตรวจสอบทางการเมืองของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น โดยไม่มีการตรวจสอบ ทางกฎหมายขององค์กรอื่นจึงทำให้ไม่สามารถประเมินประสิทธิภาพของการดำเนินการภายหลังการ อภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้เพราะไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้มีการดำเนินการแต่ อย่างไม่

ดังนั้นแล้วการอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงไม่มีประสิทธิภาพในการส่งผลโดยตรงให้นายกรัฐมนตรี พ้นจากตำแหน่งด้วยมติไม่ไว้วางใจในสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตามการอภิปรายไม่ไว้วางใจดังกล่าว ส่งผลโดยอ้อมต่อนายกรัฐมนตรีใน 2 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง คือ การลาออกจากตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีอันเนื่องมาจากการ อภิปรายไม่ไว้วางใจอันเป็นการลาออกจากตำแหน่งของพลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังการลงมติไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ จำนวน 1 ครั้ง และเป็นการ ลาออกจากตำแหน่งของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี ซึ่งเกิดขึ้นก่อนการพิจารณา ญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจจำนวน 1 ครั้ง

ประการที่สอง คือ การยุบสภาผู้แทนราษฎรของนายกรัฐมนตรีอันเนื่องมาจากการ อภิปรายไม่ไว้วางใจนั้น เป็นการยุบสภาผู้แทนราษฎรของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี จำนวน 1 ครั้ง เป็นการยุบสภาผู้แทนราษฎรของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ จำนวน 3 ครั้ง เป็นการ ยุบสภาผู้แทนราษฎรของ นายชวน หลีกภัย จำนวน 1 ครั้ง และเป็นการยุบสภาผู้แทนราษฎรของ นายบรรหาร ศิลปะอาชา จำนวน 1 ครั้ง ซึ่งรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นๆ ไม่มีบทบัญญัติ

ห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างที่มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจจึงทำให้รัฐบาลสามารถหนีการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติได้ด้วยการประกาศยุบสภา

3.2 การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

3.2.1 ความเป็นมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีที่มาจากสาเหตุหลักที่ต้องปฏิรูปการเมืองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พุทธศักราช 2539 เนื่องจากภายหลังเหตุการณ์เมื่อเดือนพฤษภาคม พุทธศักราช 2535 เมื่อการเลือกตั้งทั่วไปหลังเหตุการณ์ดังกล่าวผ่านไปได้ไม่นาน ได้มีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปทางการเมือง ประธานรัฐสภา(นายมารุต บุณนาค) จึงได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2539 แต่งตั้ง “คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย” (คพป.) จำนวน 58 คน เพื่อทำหน้าที่ศึกษา ค้นคว้า และเสนอแนะในการพัฒนาหรือปฏิรูปทางการเมืองการปกครองของประเทศในระยะเฉพาะหน้าและระยะยาวให้สอดคล้องกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อ คพป. ได้ดำเนินการแล้วเสร็จและส่งมอบข้อเสนอต่อประธานรัฐสภาเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2538 โดยเสนอให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่พัฒนาการเมืองอย่างต่อเนื่อง และควรมีการปฏิรูปการเมือง โดยแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 211 ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ รัฐบาลภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อพุทธศักราช 2538 สนับสนุนให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 211 นายบรรหาร ศิลปะอาชา นายกรัฐมนตรี จึงแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปทางการเมือง(คปก.) ขึ้นเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2538 โดยมีนายชุมพล ศิลปะอาชา เป็นประธานกรรมการ และมีรองศาสตราจารย์ประณต นันทิยะกุล เป็นกรรมการและเลขานุการ เพื่อทำหน้าที่จัดทำพัฒนาการเมืองให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งวิธีการปฏิรูปการเมือง และพิจารณาแนวทางการดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 211 ซึ่ง คปก. ได้เสนอข้อสรุปต่อนายกรัฐมนตรีว่า

ให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 211 ใน 2 ลักษณะ คือ การแก้ไขเพิ่มเติมบางมาตราเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการในมาตรา 211 หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยการกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจอธิปไตยใหม่ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิควบคุมและตรวจสอบได้อย่างแท้จริง อันเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจการใช้อำนาจการปกครองบ้านเมืองแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องในทางที่มิชอบหรือทุจริตด้วยประการใดๆ¹⁸⁷ ดังนั้นย่อมเป็นที่คาดหมายได้ว่าจะต้องมีการปรับปรุงและการเปลี่ยนแปลงในลักษณะของการ “ปฏิรูป” เกิดขึ้นด้วย

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้โดยมีสาระสำคัญซึ่งเป็นเจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญ 3 ประการ ดังนี้¹⁸⁸

1. เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
2. เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเพิ่มขึ้น
3. เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 แต่บทบัญญัติว่าด้วยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 185 และบทบัญญัติว่าด้วยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามมาตรา 186 ยังไม่มีผลบังคับใช้ เนื่องจากในบทเฉพาะกาลตามมาตรา 317 กำหนดไว้ว่า

“ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงเป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

¹⁸⁷ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สภาร่างรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), หน้า 1.

¹⁸⁸ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 พร้อมข้อเสนอสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550), หน้า 82.

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 156 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 มาใช้บังคับกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลและคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งหรือการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลและคณะรัฐมนตรีที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในระหว่างที่ยังไม่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 324 แล้วแต่กรณี และถ้ามติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงตามที่กำหนดก็ให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีดังกล่าว พ้นจากตำแหน่ง

เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 324 แล้วให้คณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งหรือคณะรัฐมนตรีที่จัดตั้งขึ้นใหม่ก่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 324 แล้วแต่กรณี พ้นจากตำแหน่ง แต่ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่จัดตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

มิให้นำเอาบทบัญญัติมาตรา 118(7) มาตรา 127 มาตรา 201 มาตรา 202 มาตรา 203 มาตรา 204 มาตรา 206(2)(3) และ (6) มาตรา 209 มาตรา 215 วรรคสี่ และมาตรา 216(5) มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีตามมาตรานี้”

เมื่อพิจารณาบทเฉพาะกาลตามมาตรา 317 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้วเห็นว่า บทเฉพาะกาลมาตรานี้กำหนดให้นำเอาบทบัญญัติตามมาตรา 156 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 มาใช้บังคับกับการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลและรัฐมนตรีทั้งคณะในระหว่างที่ยังไม่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 324 ซึ่งกำหนดไว้ว่า

“มาตรา 156 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นว่านี้มีให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุดมติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของ

จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่มีมติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะอีกตลอดสมัยประชุมนั้น”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 บัญญัติให้มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร 3 แบบ คือ การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล และการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร 2 แบบ คือ การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล และเนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา 317 วรรคหนึ่ง ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ดังนั้น จึงได้บัญญัติไว้ในมาตรา 317 ให้ใช้กติกาเดิมที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 คือ มาตรา 156 มาใช้บังคับกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร¹⁸⁹

การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลและรัฐมนตรีทั้งคณะตามบทเฉพาะกาลมาตรา 317 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งกำหนดให้นำเอาบทบัญญัติตามมาตรา 156 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 มาใช้บังคับเกิดขึ้นจำนวน 3 ครั้ง โดยเป็นการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ จำนวน 2 ครั้ง และเป็นการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล จำนวน 1 ครั้ง ในสมัยที่นายเกษมพล หลิกภัย นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (ข้อมูลตามตารางที่ 3 ตารางแสดงการอภิปรายไม่ไว้วางใจก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มีผลบังคับใช้)

¹⁸⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายการศึกษา, 2541), หน้า 18.

การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต้องการแก้ไขระบบการควบคุมและตรวจสอบที่ล้มเหลวตามที่ได้อธิบายไปแล้วในหัวข้อที่ 3.1 โดยมีการปรับการควบคุมฝ่ายบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีเป็นไปอย่างเป็นระบบ มีการกำหนดรูปแบบและวิธีการยื่นญัตติและข้อกล่าวหาอย่างชัดเจน รวมทั้งมีระเบียบและขั้นตอนการลงโทษที่เป็นรูปธรรมแล้ว จะเป็นการเสริมสร้างให้ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพในการปฏิบัติหน้าที่มากขึ้น และยังจะเป็นการเพิ่มศักยภาพความเป็นผู้นำให้เกิดขึ้นกับผู้นำฝ่ายบริหารอีกด้วย¹⁹⁰ ซึ่งมีที่มาจากรัฐธรรมนูญเยอรมัน ค.ศ. 1949 เรียกว่าการอภิปรายไม่ไว้วางใจแบบสร้างสรรค์ (Konstruktives Misstrauensvotum) ซึ่งกำหนดว่าในการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปพร้อมกันด้วย ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีย่อมส่งผลให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งไปด้วย โดยผู้ที่ถูกเสนอชื่อพร้อมญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจจะขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีแทนทันที¹⁹¹

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์เพื่อลดความไร้เสถียรภาพของรัฐบาล การขาดความเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรีเพราะเป็นรัฐบาลผสมเป็นเหตุให้ปัญหาบ้านเมืองค้ำคา ไม่ได้รับการแก้ไข เล่นการเมืองเพื่อการเมือง ไม่ได้ทำงานการเมืองเพื่อบ้านเมือง โดยระบบและองค์การตรวจสอบการใช้อำนาจให้ครอบคลุมทุกด้าน ดังนี้¹⁹²

1. การแยกการตรวจสอบทุจริตทางการเมืองออกจากการตรวจสอบทางกฎหมาย ซึ่งแต่เดิมการตรวจสอบรัฐบาลมีเพียงทางเดียว คือ การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งเป็นการตรวจสอบทางการเมือง แต่มีปัญหาโดยตลอดอย่างน้อย 2 ประการ คือ การพยายามทำให้การไม่ไว้วางใจทางการเมืองซึ่งไม่ต้องมีหลักฐานแน่ชัด กลายเป็นการต้องพิสูจน์พยานหลักฐาน (ใบเสร็จ) ที่แน่ชัดกลางสภา ซึ่งกระทำได้ยากหรือไม่ได้เลย เป็นเหตุให้ผู้ไม่สมควรไว้วางใจให้บริหารต่อไปยังคง

¹⁹⁰ มন্ত্রী รูปสุวรรณ, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติและเสถียรภาพของรัฐบาล, หน้า 82.

¹⁹¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 412-413.

¹⁹² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ “4 ปี รัฐธรรมนูญ : ปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง” (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า 52-53.

อ้างความไม่มีหลักฐานทำให้อยู่ในตำแหน่งต่อไปได้ประการหนึ่ง และในการไม่ไว้วางใจนั้นมีการกล่าวหาว่าทุจริต และคนส่วนใหญ่คล้อยตาม แต่รัฐบาลยังคงชนะเสียงไม่ไว้วางใจโดยไม่มี การพิสูจน์ ถูกผิดให้กระจ่าง เป็นผลให้คนที่ประชาชนไม่ไว้วางใจอยู่ในตำแหน่งต่อไป และคนที่อาจบริสุทธิ์ก็มี มลทินโดยไม่มีโอกาสพิสูจน์ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงพยายามแยกการไม่ไว้วางใจทางการเมืองและ การพิสูจน์ถูกผิดทางกฎหมายออกจากกัน โดยการตรวจสอบทางนโยบายและเรื่องอื่นๆ ด้วยการ อภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี (มาตรา 185 และมาตรา 186) โดยหากมีการระบุ พฤติการณ์ส่อทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติ ต้องดำเนินการส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พิจารณาก่อน เมื่อส่งไปแล้วก็อภิปรายพฤติการณ์ทุจริตหรือร่ำรวย ผิดปกติต่อไป และลงมติไม่ไว้วางใจ ไม่ว่า ผลการไต่สวนจะเสร็จหรือไม่ หรือสรุปว่า มีมูลหรือไม่ก็ตาม เพื่อให้มีการพิสูจน์ถูกผิดทางกฎหมายกันให้แน่ชัด แต่ถ้าอภิปรายไม่ไว้วางใจเรื่องอื่นๆ ก็อภิปรายได้ โดยไม่มีข้อจำกัด เมื่ออภิปรายเสร็จแล้ว แม้รัฐบาลจะชนะในการอภิปรายไม่ไว้วางใจกระบวนการ สอบสวนการทุจริตโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็จะดำเนินการต่อไป เพื่อพิสูจน์ถูกผิดให้ได้จริง และการพิสูจน์ทางกฎหมายถึงพฤติการณ์ทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติ การพิจารณาดังกล่าวเกิดได้ 4 ทาง คือ ฝ่ายค้านขออภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี โดยกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ทุจริต หรือร่ำรวยผิดปกติดังกล่าวหลังจากยื่นเรื่องให้คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว (มาตรา 185 วรรคสอง) หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งหมด หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 50,000 คน (มาตรา 304) หรือผู้เสียหายจากการทุจริต (มาตรา 309) ร้องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติไต่สวนว่านายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาล ทั้งหลาย ผู้พิพากษา ตุลาการ บุคคลในองค์กรตรวจสอบทั้งหลาย อัยการสูงสุดหรือข้าราชการ ระดับสูงมีพฤติการณ์ส่อทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติต้องดำเนินการ ดังนี้ คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวน ถ้าชี้ว่าไม่มีมูลก็ยุติเรื่อง และจะกล่าวหาเรื่องนี้อีกไม่ได้ ถ้าชี้ว่ามี มูล ผู้ถูกกล่าวหาต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราวเพื่อมิให้ใช้อำนาจในตำแหน่งไปแทรกแซงการสอบสวน ดำเนินคดี (มาตรา 305) ถ้าชี้ว่ามีมูลคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องส่ง เรื่องไปให้ 2 องค์กรพิจารณา คือ (1) ให้วุฒิสภาลงมติถอดถอนด้วยคะแนนเสียง 3 ใน 5 โดยการ ลงคะแนน (มาตรา 307) (2) ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณา ความผิดอาญาในกรณีเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา แต่

ในกรณีข้าราชการประจำ หรือประธานศาลทั้งหลาย ผู้พิพากษาหรือตุลาการอื่นก็ตามดำเนินคดีอาญาในศาลปกติ (มาตรา 331(9)) กระบวนการทั้งสองนี้ต่างเป็นอิสระต่อกัน ไม่ต้องรอผลซึ่งกันและกัน กระบวนการเช่นนี้ เป็นกระบวนการที่กำหนดไว้ล่วงหน้าสำหรับผู้รู้กติกาล่วงหน้า และยังอาสาเข้ามาใช้อำนาจรัฐระดับสูงให้คุณให้โทษได้มาก จึงไม่เป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคและยังเป็นวิธีพิจารณาที่รวดเร็ว ทำให้คนไม่ผิด ไม่มีผลพินิติตยาวนาน ทำให้คนผิดต้องพ้นจากการเมืองไปโดยเร็ว

2. การทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ นายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำ และรัฐสภามีประสิทธิภาพ รัฐบาลที่สุจริตแต่ไร้เสถียรภาพ รัฐสภาที่สุจริตแต่ไร้ประสิทธิภาพก็ไม่อาจบริหารประเทศและแก้ปัญหาของบ้านเมืองได้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงกำหนดมาตรการและกลไกแก้ปัญหาดังกล่าวไว้ โดยมาตรการที่ทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ และนายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำเพื่อประสิทธิภาพในการบริหาร รัฐธรรมนูญนี้พยายามลดความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลการขาดความเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรีเพราะเป็นรัฐบาลผสม เป็นเหตุให้ปัญหาบ้านเมืองค้างคาไม่ได้รับการแก้ไข เล่นการเมืองเพื่อการเมือง ไม่ได้ทำงานการเมืองเพื่อบ้านเมือง ได้แก่ การเพิ่มความเข้มแข็งให้พรรค โดยระบบบัญชีรายชื่อ (ปาร์ตี้ลิสต์) และพรรคที่ได้คะแนนเสียงต่ำกว่าร้อยละ 5 ไม่มีสิทธิได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อ (มาตรา 100) มาตรการนี้มีขึ้นเพื่อสกัดพรรคเล็กพรรคน้อยที่เข้ามาในสภาและไม่อาจมีบทบาทได้เต็มที่ แต่อาจสร้างความไร้เสถียรภาพให้รัฐบาลได้ และปัญหารุนแรงจากรัฐบาลผสมก็จะยิ่งเกิดขึ้น และมาตรการนี้จะทำให้พรรคการเมืองใหญ่มีโอกาสดีกว่าพรรคเล็กพรรคน้อยที่มีลักษณะเป็น "พรรคส่วนตัว" ของหัวหน้าพรรคหรือเลขาธิการพรรค การกำหนดให้การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีทำยากกว่ารัฐมนตรีอื่น คือ ต้องใช้เสียง 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 185) และจะต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีใหม่มาด้วย เพื่อให้นายกรัฐมนตรีอยู่เหนือรัฐมนตรีอื่นของรัฐบาลผสม และกันการหักหลังของพรรคร่วมรัฐบาลผสม แต่การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีอื่นกระทำได้ง่าย (ส.ส. 1 ใน 5) (มาตรา 186) การไม่ให้นายกรัฐมนตรีเป็น ส.ส. ในขณะเดียวกัน เพื่อแยกหน้าที่นิติบัญญัติกับบริหาร (มาตรา 117(7) และวรรคท้าย และมาตรา 205) เพื่อควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับผู้ถูกควบคุม(รัฐมนตรี) เป็นคนละฝ่าย แต่ละฝ่ายทำหน้าที่ได้เต็มที่ และที่สำคัญที่สุดก็เพื่อให้รัฐบาลในรัฐบาลผสมต้องประพฤติดตนให้อยู่ในวินัยและความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี และเคารพความเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรี เพราะหากถูกนายกรัฐมนตรีคว่ำคำแนะนำให้พ้นจากตำแหน่งก็ต้องเป็นสามัญชนทันทีจะกลับ

เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคอยทำลายรัฐบาลในสภาต่อไปไม่ได้ ระบบนี้ประเทศในระบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในหลายประเทศ อาทิ เนเธอร์แลนด์ ลักแซมเบิร์ก นอร์เวย์ ถือปฏิบัติกันอยู่ นอกจากนี้ เมื่อระบบการแยกหน้าที่ใช้คู่กับระบบบัญชีรายชื่อ ก็จะทำให้พรรคการเมืองส่งคนสำคัญของพรรคและคนมีฝีมือลงในบัญชีรายชื่อ เพื่อไม่ให้ต้องเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การแบ่งเขต ซึ่งจะทำให้ประชาชนสามารถตัดสินใจเลือกคนเป็นรัฐมนตรีได้ทางอ้อม ทั้งยังทำลายระบบ “โควตา” ที่ต้องให้รัฐมนตรีต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อรองกับนายกรัฐมนตรีหรือรัฐบาล เพื่อผ่านกฎหมายให้โดยกำหนดให้การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีต้องกระทำโดยเปิดเผย (มาตรา 202 วรรคสาม) และให้รัฐบาลสามารถนำร่างกฎหมายที่ไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร เสนอให้ที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ภายได้เงื่อนไข 2 ข้อ คือ การที่สภาผู้แทนฯ ไม่ผ่านกฎหมายนั้น มีคะแนนเสียงไม่ถึงครึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ถ้าถึงครึ่งหรือเกินครึ่ง ร่างกฎหมายนั้นต้องตกไป จะใช้มาตรการนี้ไม่ได้ และโดยมารยาทรัฐบาลต้องลาออก) และรัฐบาลได้แถลงนโยบายไว้ในนโยบายที่แถลงต่อสภาแล้วว่า เป็นกฎหมายที่จำเป็นต่อการบริหารของรัฐบาลมาตรการนี้จะช่วยให้รัฐบาลเอาชนะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องการ “ต่อรอง” ด้วยการไม่ผ่านกฎหมายให้ได้ และช่วยรัฐบาลเสียงข้างน้อยที่ฝ่ายค้านเองก็ไม่มีเสียงข้างมากได้ด้วย เพื่อให้การบริหารงานของรัฐบาลเป็นไปได้ และเป็นมาตรการที่ทำให้รัฐบาลที่แพ้เสียงในสภาไม่ถึงครึ่งไม่ต้องลาออกด้วย ส่วนมาตรการควบคุมไม่ให้นายกรัฐมนตรีเป็นเผด็จการถ้าให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมากเกินไป โดยไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลก็จะเป็นเผด็จการได้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้วางมาตรการต่างๆ ไว้ ได้แก่ การห้ามยุบสภาระหว่างที่มีการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจแล้ว (มาตรา 185 วรรคหนึ่ง) เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบการใช้อำนาจนายกรัฐมนตรีก่อนการให้วุฒิสภาซึ่งไม่มีพรรคการเมืองสามารถเปิดอภิปรายทั่วไปได้โดยไม่มีการลงมติเพื่อขอให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหา (มาตรา 187) การให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 50,000 คน และ ส.ส. 1 ใน 4 ยื่นขอถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้ และดำเนินคดีอาญาไว้ด้วย กรณีที่พรรคร่วมรัฐบาลไม่อาจร่วมรัฐบาลได้ก็อาจลาออกมารวมกับฝ่ายค้านยื่นญัตติไม่ไว้วางใจร่วมกับฝ่ายค้าน โดยอาจเสนอหัวหน้าพรรคที่พ้นจากรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลมาเป็นนายกรัฐมนตรีคนใหม่ได้ (มาตรา 185 วรรคหนึ่งและวรรคสุดท้าย มาตรา 201 วรรคสอง) หรืออาจให้หัวหน้าพรรคฝ่ายค้านเป็นนายกรัฐมนตรีใหม่ก็ได้ (มาตรา 185 วรรคหนึ่งและวรรคสุดท้าย) และการทำให้รัฐบาลมีประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้นหากรัฐบาลมีเสถียรภาพมากขึ้น แต่รัฐบาลมีประสิทธิภาพมากขึ้น ได้แก่ การ

ขยายสมัยประชุมเวลา 90 วัน เป็น 120 วัน (มาตรา 160) โดยให้ปีหนึ่งมี 2 สมัย (240) วัน สมัยแรกเป็นสมัยสามัญ พิจารณาเรื่องใดก็ได้ สมัยที่ 2 พิจารณาได้แต่กฎหมาย กระทำและถอดถอน เรียกว่าสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ(มาตรา 159) เพื่อให้การพิจารณากฎหมายคั่งค้างรวดเร็วขึ้น การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ขาดประชุมเกิน 1 ใน 4 ของจำนวนวันประชุม หมดสมาชิกภาพ (มาตรา 118(11)) และมาตรา 113(9)) และต้องมีประมวลจริยธรรม ส.ส. และกรรมาธิการ(มาตรา 191) การกำหนดให้เสนอกฎหมายได้ง่ายขึ้น (มาตรา 169) เสนอแก้รัฐธรรมนูญได้ง่ายขึ้น (มาตรา 313) การกำหนดให้การทำงานต้องโปร่งใสโดยจัดให้มีบันทึกการลงคะแนนทุกครั้ง (มาตรา 156,191) การกำหนดให้การที่รัฐสภาพิจารณากฎหมายไม่เสร็จแล้วยุบสภาหรือสภาสิ้นอายุจะไม่ตกไปโดยปริยายอีกต่อไป หากคณะรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไปขอให้รัฐสภาพิจารณาต่อไปภายใน 60 วัน นับแต่วันเรียกประชุมสภาและรัฐสภาเห็นชอบด้วย (มาตรา 178) อันจะทำให้การพิจารณากฎหมายรวดเร็วทันการณ์ขึ้น เพื่อให้กฎหมายไม่คั่งค้างมากดังในอดีต และต้องเริ่มเสนอใหม่อันทำให้สิ้นเปลืองทั้งเวลาและเงินทองมหาศาล การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งกระทู้สดถามรัฐมนตรีได้สัปดาห์ละครั้ง (มาตรา 184) เพื่อลงมติที่ไม่จำเป็นและเสียเวลาของสภามาก และเพื่อให้รัฐมนตรีรู้รับผิดชอบ และติดตามงานกระทรวงของตนได้อย่างดี

3.2.2 หลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเป็นมาตรการควบคุมการทำงานของรัฐบาลซึ่งเป็นมาตรการตรวจสอบทางการเมืองที่มีความรุนแรงและอาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้และตามที่ได้อธิบายในหัวข้อที่ 3.1 แล้วว่าการอภิปรายไม่ไว้วางใจมีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งนับตั้งแต่นั้นมารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เว้นแต่การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ที่กำหนดให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอญัตติ มีสิทธิอภิปราย และมีสิทธิลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลด้วย อย่างไรก็ตามผลการอภิปรายไม่ไว้วางใจนับตั้งแต่บังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2538 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 นั้น รัฐบาลจะได้รับความ

ไว้วางใจทุกครั้งเพราะรัฐบาลมีที่มาจากพรรคการเมืองหลายพรรคร่วมกันจึงเป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งหากจะให้ผลการลงมติเป็นไปไม่เรียบร้อยได้นั้นจะต้องอาศัยเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นไปได้ยากเพราะรัฐบาลสามารถควบคุมเสียงในสภาได้ จึงทำให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจไม่มีประสิทธิภาพเพราะแม้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้อภิปรายจะมีการอภิปรายที่มีเหตุผล มีหลักฐานน่าเชื่อถือเพียงใด ผลการลงมติก็น่าจะจบลงที่การลงมติไว้วางใจทุกครั้ง อย่างไรก็ตามแม้ว่าการอภิปรายไม่ไว้วางใจจะไม่สามารถส่งผลโดยตรงด้วยการทำให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้ แต่การอภิปรายไม่ไว้วางใจก็สร้างผลกระทบในทางอ้อมให้กับรัฐบาล ได้แก่ การลาออกจากตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีหรือการยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อหลีกเลี่ยงการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ทั้งนี้ตามที่ได้อธิบายในหัวข้อที่ 3.1

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 185 และการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคล ตามมาตรา 186 ดังนี้

1. การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 185 บัญญัติว่า

“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าสองในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ญัตติดังกล่าวต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา 201 วรรคสอง ด้วย และเมื่อได้มีการเสนอญัตติแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียงตามวรรคสาม

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

เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลงโดยมิใช่ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไปให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นว่านี้ มิให้กระทำในวัน

เดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีอีกตลอดสมัยประชุมนั้น ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำชื่อผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป และมีให้นำมาตรา 202 มาใช้บังคับ”

2. การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลตามมาตรา 186 บัญญัติว่า

“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 185 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

หลักเกณฑ์การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 185 และหลักเกณฑ์การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคล ตามมาตรา 186 ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 154 - 157¹⁹³ และข้อ 158¹⁹⁴ ซึ่งกำหนดให้นำความในหมวด 3 ส่วนที่ 3 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ยกเว้นข้อ 59 ไว้ดังต่อไปนี้

¹⁹³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544

ข้อ 154 การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 185 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภา โดยระบุเรื่องที่จะขอเปิดอภิปรายและเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปไว้ในญัตติด้วย

กรณีเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 185 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ต้องแสดงหลักฐานการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 304 แล้ว ให้ทำการตรวจสอบ

ข้อ 155 เมื่อประธานสภาได้รับญัตติตามข้อ 154 แล้ว ให้ทำการตรวจสอบ หากมีข้อบกพร่องให้ประธานสภาแจ้งผู้เสนอทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับญัตติ

เมื่อประธานสภาได้ตรวจสอบความถูกต้องของญัตติแล้ว ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วนและแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ

ข้อ 156 การเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามมาตรา 186 ของรัฐธรรมนูญ ให้นำความในข้อ 154 เว้นแต่การเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และข้อ 155 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ 157 นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเท่าที่มีสิทธิอภิปรายชี้แจง

การชี้แจงตามวรรคหนึ่ง จะชี้แจงคำอภิปรายของสมาชิกทีละคนเป็นลำดับไปหรือจะรวบรวมชี้แจงครั้งละหลายคนก็ได้

¹⁹⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544

ข้อ 158 ในการอภิปรายนั้น นอกจากกำหนดไว้ในส่วนนี้แล้ว ให้นำความในหมวด 3 ส่วนที่ 3 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ยกเว้นข้อ 59

ข้อ 58 ผู้มีสิทธิอภิปรายก่อน คือ ผู้เสนอญัตติหรือผู้แปรญัตติ แต่ถ้าผู้เสนอญัตติ หรือผู้แปรญัตติมีหลายคน ให้ประธานอนุญาตให้อภิปรายก่อนได้เพียงคนเดียว

กรรมาธิการซึ่งได้สงวนความเห็น กรรมาธิการผู้รับมอบหมายจากกรรมาธิการซึ่งได้สงวนความเห็น หรือสมาชิกหรือกรรมาธิการผู้รับมอบหมายจากผู้แปรญัตติ ซึ่งได้สงวนคำแปรญัตติไว้ในชั้นคณะกรรมาธิการให้มีฐานะเสมือนเป็นผู้แปรญัตติด้วย

ข้อ 60 ถ้ามีผู้ขออภิปรายหลายคน ประธานจะให้คนใดอภิปรายก็ได้ แต่ให้คำนึงถึงผู้เสนอญัตติ ผู้แปรญัตติ และผู้ซึ่งยังไม่ได้อภิปรายด้วย

ข้อ 61 การอภิปรายต้องอยู่ในประเด็นหรือเกี่ยวกับประเด็นที่กำลังปรึกษากันอยู่ ต้องไม่พึมพำ วนเวียน ซ้ำซาก หรือซ้ำกับผู้อื่น และห้ามไม่ให้นำเอกสารใดๆ มาอ่านให้ที่ประชุมฟังโดยไม่จำเป็น และห้ามไม่ให้นำวัตถุใดๆ เข้ามาแสดงในที่ประชุม เว้นแต่ประธานจะอนุญาต

ห้ามผู้อภิปรายแสดงกิริยาหรือใช้วาจาอันไม่สุภาพ ใส่ร้าย หรือเสียดสีบุคคลใด และห้ามกล่าวถึงพระมหากษัตริย์หรือออกชื่อสมาชิกหรือบุคคลใดโดยไม่จำเป็น

ข้อ 62 ถ้าประธานเห็นว่าผู้ใดอภิปรายพอสมควรแล้ว ประธานจะให้ผู้นั้นหยุดอภิปรายก็ได้

ข้อ 63 สมาชิกผู้ใดต้องการประท้วงว่ามีการฝ่าฝืนข้อบังคับ และให้ยื่นและยกมือขึ้นพันศีรษะ ประธานต้องให้โอกาสผู้นั้นชี้แจง แล้วให้ประธานวินิจฉัยว่าได้มีการฝ่าฝืนข้อบังคับตามที่ประท้วงหรือไม่ คำวินิจฉัยของประธานถือเป็นเด็ดขาด

ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมแก่ผู้ถูกอภิปรายพาดพิงถึงเรื่องส่วนตัวหรือเรื่องอื่นใดอันเป็นที่เสียหายแก่ผู้นั้น

1) การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 185 แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนสำคัญ ได้แก่ ขั้นตอนการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และขั้นตอนการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

1.1) ขั้นตอนการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

1.1.1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมิสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

1.1.2) ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีข้างต้นต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปด้วย ซึ่งต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่พ้นจากสมาชิกภาพเนื่องจาก

ข้อ 64 ผู้อภิปรายอาจถอนคำพูดของตนได้ เมื่อมีผู้ประท้วงตามข้อ 63

ข้อ 65 การอภิปรายเป็นอันยุติ เมื่อ

(1) ไม่มีผู้ใดอภิปราย

(2) ที่ประชุมลงมติให้ปิดอภิปราย

(3) ที่ประชุมลงมติให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษา

ข้อ 66 ในกรณีที่ประธานพิจารณาเห็นว่าได้อภิปรายกันพอสมควรแล้ว จะขอให้ที่ประชุมวินิจฉัยว่าจะปิดอภิปรายหรือไม่ก็ได้

ข้อ 67 เมื่อการอภิปรายได้ยุติลงแล้ว ห้ามผู้ใดอภิปรายอีก เว้นแต่ที่ประชุมจะต้องลงมติในเรื่องนั้น จึงให้ผู้ซึ่งมีสิทธิอภิปรายก่อนคนใดคนหนึ่ง มีสิทธิอภิปรายสรุปได้อีกครั้งหนึ่งเป็นครั้งสุดท้ายก่อนที่ที่ประชุมจะลงมติ

ข้อ 68 ประธานอาจอนุญาตให้รัฐมนตรีมอบหมายให้บุคคลใดๆ ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อที่ประชุมประกอบการอภิปรายของรัฐมนตรีก็ได้

ข้อ 69 ถ้าประธานให้สัญญาณด้วยการเคาะหรือยื่นขึ้น ให้ผู้ที่กำลังพูดหยุดพูดและนั่งลงทันที

ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกัน (มาตรา 201 วรรคสอง)

1.1.3) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรี ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายวผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะเสนอโดยไม่มีการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 304 ก่อนมิได้ และเมื่อได้มีการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 304 แล้ว ให้ดำเนินการต่อไปโดยไม่ต้องรอผลการดำเนินการตามมาตรา 305

1.1.4) ญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ให้ยื่นต่อ ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นหนังสือและระบุว่าประสงค์จะอภิปรายในเรื่องใด

1.1.5) เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับญัตติแล้วให้ทำการ ตรวจสอบ หากมีข้อบกพร่องให้ประธานสภาแจ้งผู้เสนอทราบภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับญัตติ และเมื่อประธานสภาได้ตรวจสอบความถูกต้องของญัตติแล้ว ให้แจ้งไปให้นายกรัฐมนตรีทราบเพื่อกำหนด วันในการอภิปรายและบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน

1.1.6) เมื่อมีการเสนอญัตติแล้วจะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือมีการลงมติไว้วางใจแล้ว

1.2) ขั้นตอนการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

1.2.1) เมื่อถึงวันที่รัฐบาลกำหนดให้เป็นวันดำเนินการอภิปราย แล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำการอภิปราย ซึ่งการ อภิปรายต้องทำตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เช่น ผู้มีสิทธิอภิปรายก่อน คือ ผู้เสนอ ญัตติ ซึ่งโดยปกติจะเป็นผู้นำฝ่ายค้าน จากนั้นจึงให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่นทำการอภิปราย ตามลำดับ โดยผู้ควบคุมเสียงหรือเรียกกันทั่วๆ ไปว่า “วิป” (whip) ของฝ่ายค้านจะเสนอรายชื่อผู้ที่ ทำการอภิปรายต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนดำเนินการอภิปราย และการอภิปรายต้องอยู่ใน ประเด็นหรือเกี่ยวกับประเด็นที่กำลังปรึกษากันอยู่ ต้องไม่ฟุ่มเฟือย วนเวียน ซ้ำซาก หรือซ้ำกับผู้อื่น และห้ามไม่ให้นำเอกสารใดๆ มาอ่านให้ที่ประชุมฟังโดยไม่จำเป็น และห้ามไม่ให้นำวัตถุใดๆ เข้ามา

แสดงในที่ประชุม เว้นแต่ประธานจะอนุญาต และห้ามผู้อภิปรายแสดงกิริยาหรือใช้วาจาอันไม่สุภาพ ใสร้าย หรือเสียดสีบุคคลใด และห้ามกล่าวถึงพระมหากษัตริย์หรือออกชื่อสมาชิกหรือบุคคลใดโดยไม่จำเป็น เป็นต้น

1.2.2) นายกรัฐมนตรีเท่านั้นที่มีสิทธิอภิปรายตอบข้อซักถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ทำการอภิปราย ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะตอบคำถามของสมาชิกทีละคน หรือรวมตอบคำถามของสมาชิกครั้งละหลายๆ คนก็ได้

1.2.3) เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละท่านจะมีคะแนนเสียง 1 เสียง และมติอาจเกิดขึ้นได้ 2 กรณี กล่าวคือ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากลงมติให้ผ่านระเบียบวาระการอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้นไป จะส่งผลให้นายกรัฐมนตรียังคงได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรและสามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้ แต่ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ห้ามให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด แต่จะต้องกระทำในวันถัดจากวันที่การอภิปรายไม่ไว้วางใจสิ้นสุดลงแล้ว

1.2.4) ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจโดยมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีอีกตลอดสมัยประชุมนั้น

1.2.5) ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำชื่อผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจในครั้งนั้นขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป และมีให้นำมาตรา 202 มาใช้บังคับ

2) การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ตามมาตรา 186 แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนสำคัญ ได้แก่ ขั้นตอนการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี และขั้นตอนการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี

2.1) ขั้นตอนการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี

2.1.1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี

2.1.2) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะเสนอโดยไม่มีการยื่นคำร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้มีมติถอดถอนรัฐมนตรีที่จะถูกอภิปรายก่อนมิได้(มาตรา 304) และเมื่อได้มีการยื่นคำร้องขอ แล้ว ให้ดำเนินการต่อไปโดยไม่ต้องรอผลการดำเนินการตามมาตรา 305

2.1.3) ญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี ให้ยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นหนังสือและระบุว่าประสงค์จะอภิปรายในเรื่องใด

2.1.4) เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับญัตติแล้วให้ทำการตรวจสอบ หากมีข้อบกพร่องให้ประธานสภาแจ้งผู้เสนอทราบภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับญัตติและเมื่อประธานสภาได้ตรวจสอบความถูกต้องของญัตติแล้ว ให้แจ้งไปให้นายกรัฐมนตรีทราบเพื่อกำหนดวันในการอภิปรายและบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน

2.1.5) เมื่อมีการเสนอญัตติแล้วจะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือมีการลงมติไว้วางใจแล้ว

2.2) ขั้นตอนการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี

2.2.1) เมื่อถึงวันที่รัฐบาลกำหนดให้เป็นวันดำเนินการอภิปรายแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำการอภิปราย ซึ่งการอภิปรายต้องทำตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เช่น ผู้มีสิทธิอภิปรายก่อน คือ ผู้เสนอญัตติ ซึ่งโดยปกติจะเป็นผู้นำฝ่ายค้าน จากนั้นจึงให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่นทำการอภิปรายตามลำดับ โดยผู้ควบคุมเสียงหรือเรียกกันทั่วไปว่า “วิป” (whip) ของฝ่ายค้านจะเสนอรายชื่อผู้ที่ทำการอภิปรายต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนดำเนินการอภิปราย และการอภิปรายต้องอยู่ใน

ประเด็นหรือเกี่ยวกับประเด็นที่กำลังปรึกษากันอยู่ ต้องไม่ฟุ่มเฟือย วนเวียน ซ้ำซาก หรือซ้ำกับผู้อื่น และห้ามมิให้นำเอกสารใดๆ มาอ่านให้ที่ประชุมฟังโดยไม่จำเป็น และห้ามมิให้นำวัตถุใดๆ เข้ามาแสดงในที่ประชุม เว้นแต่ประธานจะอนุญาต และห้ามผู้อภิปรายแสดงกิริยาหรือใช้วาจาอันไม่สุภาพ ใส่ร้าย หรือเสียดสีบุคคลใด และห้ามกล่าวถึงพระมหากษัตริย์หรือออกชื่อสมาชิกหรือบุคคลใดโดยไม่จำเป็น เป็นต้น

2.2.2) รัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจเท่านั้นที่มีสิทธิอภิปรายตอบข้อซักถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ทำการอภิปราย ซึ่งรัฐมนตรีจะตอบคำถามของสมาชิกที่ละคน หรือรวมตอบคำถามของสมาชิกครั้งละหลายๆ คนก็ได้

2.2.3) เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละท่านจะมีคะแนนเสียง 1 เสียง และมติอาจเกิดขึ้นได้ 2 กรณี กล่าวคือ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากลงมติให้ผ่านระเบียบวาระการอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้นไป จะส่งผลให้รัฐมนตรียังคงได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรและสามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้ แต่ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ห้ามให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด แต่จะต้องกระทำในวันถัดจากวันที่การอภิปรายไม่ไว้วางใจสิ้นสุดลงแล้ว

2.2.4) ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีโดยมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีอีกตลอดสมัยประชุมนั้น

2.2.5) ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรีที่ถูกลงมติไม่ไว้วางใจต้องออกจากตำแหน่ง

การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือที่เรียกง่ายๆ ว่า “อภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี” เป็นวิธีการซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือของสมาชิกรัฐสภาในการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาล ซึ่งในอดีต รัฐธรรมนูญบางฉบับกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อกันเสนอญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ แต่รัฐธรรมนูญ

2540 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่เข้าชื่อเสนอญัตติได้ ดังนั้น ถ้านายกรัฐมนตรีมีพฤติกรรมที่ทำให้รัฐสภาเกิดความไม่ไว้วางใจการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ก็เป็นหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องใช้เครื่องมือดังกล่าวตรวจสอบว่า นายกรัฐมนตรีมีพฤติกรรมเช่นนั้นจริงหรือไม่ นายกรัฐมนตรีจะต้องพิสูจน์ตนเองให้ได้ แต่ถ้าพิสูจน์ไม่ได้หรือสมาชิกรัฐสภาไม่ไว้วางใจให้นายกรัฐมนตรีคนนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อทำงานต่อไป นายกรัฐมนตรีคนนั้นก็ต้องออกจากตำแหน่งไป ซึ่งมีผลทำให้รัฐมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่งไปด้วย เพราะนายกรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือกรัฐมนตรีทั้งคณะ และกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง จึงเท่ากับว่า การเข้าสู่ตำแหน่งของรัฐมนตรีทั้งคณะเป็นไปตามความต้องการของนายกรัฐมนตรี ดังนั้น เมื่อนายกรัฐมนตรีต้องออกจากตำแหน่งไม่โดยการลาออกหรือถูกลงมติไม่ไว้วางใจ ก็จะมีผลให้รัฐมนตรีทั้งคณะที่นายกรัฐมนตรีเลือกมาดำรงตำแหน่งต้องพ้นจากตำแหน่งด้วย

การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2540 อาจเรียกได้ว่า “การอภิปรายเชิงสร้างสรรค์” เพราะมีวิธีการแตกต่างจากในอดีตที่ผ่านมา ดังนี้¹⁹⁵

1. ญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไป ซึ่งต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่พ้นจากสมาชิกภาพเพราะออกมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวการ (มาตรา 201 วรรคสอง) ที่เป็นเช่นนี้ก็เพื่อให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจไม่ให้ใช้การอภิปรายไม่ไว้วางใจเป็นเครื่องมือบังคับนายกรัฐมนตรีให้ปรับคณะรัฐมนตรี หรือเพื่อเข้าร่วมรัฐบาลกับนายกรัฐมนตรีที่ตนเองอภิปราย และเพื่อให้การทำงานของรัฐบาลมีความต่อเนื่อง ไม่ต้องเสียเวลาเลือกนายกรัฐมนตรีใหม่ ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับเดิมๆ ไม่มีการบังคับให้ต้องเสนอชื่อผู้สมควรเป็นนายกรัฐมนตรี

2. เมื่อมีการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจแล้ว ห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูลให้ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อป้องกันมิให้นายกรัฐมนตรีหลีกเลี่ยงการอภิปราย ในขณะที่

¹⁹⁵ มานิตย์ จุมปา, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(พ.ศ.2540) หมวดองค์กรทางการเมือง เรื่อง 6 การอภิปรายไม่ไว้วางใจ, หน้า 24-27.

รัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ไม่ห้ามนายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูลให้ทรงยุบสภา ทั้งๆ ที่มีญัตติขอเปิดอภิปรายอยู่ในรัฐสภา

3. ถ้าญัตติที่เสนอเป็นเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ก่อนที่จะเสนอญัตติดังกล่าว ต้องยื่นคำร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนนายกรัฐมนตรี และเมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องแล้วต้องส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว แต่ไม่ต้องรอผลการดำเนินการพิจารณาของ ป.ป.ช. ก็สามารถดำเนินกระบวนการอภิปรายไม่ไว้วางใจต่อไปได้ ที่เป็นเช่นนี้ก็เพื่อแยกการตรวจสอบทางนโยบายการทำงานของนายกรัฐมนตรีและการตรวจสอบการทุจริตออกจากกันให้ชัดเจน และให้มีการพิสูจน์ข้อกล่าวหาโดย ป.ป.ช. และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แทนที่จะให้มีการอภิปรายเสร็จแล้วผู้ที่ทุจริตก็ไม่ถูกลงโทษ และผู้ที่บริสุทธิ์ก็ไม่ได้รับการพิสูจน์เช่นในอดีตที่ผ่านมา

ทั้ง 3 ประการที่กล่าวมาแล้วนั้นเป็นหลักการใหม่ในรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ นอกจากนี้การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรียังคงหลักการเดิม 2 ประการ

ประการแรก การลงมติไม่ไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจเมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลงโดยไม่ใช้มติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ห้ามมิให้ทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุดลง ทั้งนี้เนื่องจากต้องการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไตร่ตรองให้รอบคอบก่อนที่จะลงมติ

ประการที่สอง มติจะให้นายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งคือ มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงเกินกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร (251 คนจากจำนวนทั้งหมด 500 คน) ในกรณีที่มีมติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร่วมกันเข้าชื่ออภิปรายไม่ไว้วางใจ ถูกห้ามที่จะใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตลอดสมัยประชุมเพื่อไม่ต้องการให้นายกรัฐมนตรีต้องพะวงกับการถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มเดิมจนกระทั่งปฏิบัติงานได้ไม่เต็มที่

การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล¹⁹⁶ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2540 บัญญัติไว้ในมาตรา 186 ซึ่งโดยปกติ การทำงานของรัฐบาล นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลจะเป็นหลักในการทำงาน แต่นายกรัฐมนตรีคนเดียวย่อมทำงานทั้งหมดของรัฐบาลไม่ได้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้นายกรัฐมนตรีสามารถเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร(ในรัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2540 เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับการคัดเลือกให้เป็นรัฐมนตรีแล้วก็ต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) หรือบุคคลภายนอกมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่างๆ หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงได้ เมื่อนายกรัฐมนตรีเลือกบุคคลใดมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีแล้ว ก็จะทำให้รัฐมนตรีรับผิดชอบกระทรวงต่างๆ เพื่อปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่รับผิดชอบกระทรวงนั้น

ดังนั้น รัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรียกมาต้องอยู่ภายใต้หลักการที่ว่าเมื่อรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่แล้วรัฐสภาเกิดความไม่ไว้วางใจ รัฐสภาก็จะใช้ “การอภิปรายไม่ไว้วางใจ” เป็นเครื่องมือในการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้ ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะใช้วิธีการดังกล่าว รัฐมนตรีที่ถูกยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจเท่านั้นต้องตอบข้อซักถามข้อข้องใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ทำการอภิปราย ส่วนการซักถามสามารถทำได้อย่างกว้างขวาง กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจหรือไม่ ก็มีสิทธิที่จะอภิปรายได้ การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดจะได้อภิปรายหรือไม่ นั้น ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและมติของพรรคร่วมฝ่ายค้านที่จะให้แต่ละพรรคการเมืองที่ร่วมเป็นฝ่ายค้านให้ผู้ใดได้อภิปรายบ้าง ซึ่งพรรคการเมืองร่วมเป็นฝ่ายค้านต้องส่งรายชื่อผู้ที่ทำการอภิปรายมาให้ผู้ประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน หรือที่เรียกว่า “วิปฝ่ายค้าน” เพื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาต่อไป เมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลงและสภาผู้แทนราษฎรมีมติไว้วางใจ รัฐมนตรีที่อยู่ในตำแหน่งนั้นก็สามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้ แต่หากมีมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีคนนั้นต้องออกจากตำแหน่ง และนายกรัฐมนตรีต้องเลือกบุคคลอื่น อาจจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือบุคคลภายนอกผู้ทรงคุณวุฒิมาดำรงตำแหน่งแทนการ

¹⁹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27 - 31.

อภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเป็นรายบุคคลมาครั้งละหลายคน ในการยื่นญัตติครั้งเดียวนั้นก็ได้

การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล อาจส่งผลไม่รุนแรงเท่ากับการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี เนื่องจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลมีผลกระทบเฉพาะรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายเท่านั้น ซึ่งไม่ทำให้ความมั่นคงของรัฐบาลเสียไปเช่นเดียวกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีที่จะมีผลต่อรัฐมนตรีทั้งคณะ หากนายกรัฐมนตรีถูกลงมติไม่ไว้วางใจ หรือลาออกจากตำแหน่งก่อนมีการลงมติไม่ไว้วางใจ ดังนั้น การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลจึงเป็นเครื่องมือที่รัฐสภาใช้ควบคุมและตรวจสอบเฉพาะรัฐมนตรีที่มีพฤติกรรมไม่น่าไว้วางใจ ส่วนรัฐมนตรีคนอื่นที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างดีก็จะไม่ถูกระทบกระเทือน

เมื่อพิจารณาการอภิปรายไม่ไว้วางใจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้วพบว่าบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (พ.ศ. 2475) ในมาตรา 41 ความว่า

*“สภาย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะลงมติความไว้วางใจในรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ
ญัตติความไว้วางใจนั้น ท่านมิให้ลงมติในวันเดียวกันกับวันที่ปรึกษา”*

จากบทบัญญัติดังกล่าว เมื่อเปรียบเทียบกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 จะเห็นว่า โดยหลักการแล้วเหมือนเดิม คือ “การบริหารงานของรัฐบาลอยู่ได้ด้วยความไว้วางใจของรัฐสภา” แต่ในรายละเอียด มีข้อแตกต่างกันออกไปบางประการ เช่น การกำหนดให้การอภิปรายเรื่องรัฐมนตรีมีพฤติการณ์ร้ายวียดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ต้องยื่นคำร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนรัฐมนตรีคนนั้นก่อน และเมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องดังกล่าวแล้ว ต้องรีบส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อดำเนินการไต่สวนและดำเนินคดีไปพร้อมๆ กัน โดยไม่ต้องรอผลการไต่สวนหรือดำเนินคดีนั้นก็สามารถดำเนินกระบวนการอภิปรายไม่ไว้วางใจต่อไปได้ ซึ่งมีหลักการเช่นเดียวกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี นอกจากนั้นยังคงหลักการเดิมไว้คือ

1. การยื่นญัตติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร
2. การลงมติ ไม่ให้ทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุดลง
3. ถ้ามติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่(251 คน) สมาชิกที่เข้าชื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจก็หมดสิทธิที่จะเข้าชื่ออีกตลอดสมัยประชุมนั้น

ส่วนการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะนั้น กำหนดขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามฉบับ พุทธศักราช 2475 พร้อมกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล และได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาทุกฉบับ เหตุที่กำหนดให้มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะก็เนื่องจากรัฐสภาไม่ต้องการให้รัฐมนตรีทั้งคณะบริหารประเทศอีกต่อไป อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พุทธศักราช 2540 ไม่ได้บัญญัติให้มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะไว้อีก เพราะการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ก็มีผลให้รัฐมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่งเช่นกัน หากนายกรัฐมนตรีถูกลงมติไม่ไว้วางใจซึ่งส่งผลให้ต้องออกจากตำแหน่ง รัฐมนตรีทั้งหลายที่นายกรัฐมนตรีเลือกมาดำรงตำแหน่งก็ต้องออกจากตำแหน่งไปด้วย เนื่องจากการเข้าดำรงตำแหน่งของรัฐมนตรีนั้น นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือก ด้วยเหตุนี้หากคณะรัฐมนตรีบริหารผิดพลาดทั้งคณะ ผู้ที่ต้องรับผิดชอบก็คือ นายกรัฐมนตรีผู้ก่อตั้งคณะรัฐมนตรีนั่นเอง

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเท่านั้น โดยยกเลิกการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ

3.2.3 ข้อมูลการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ครั้งที่ 20 เมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นไปตามบทเฉพาะกาลมาตรา 324 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น บทบัญญัติว่าด้วยอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลและรัฐมนตรีทั้งคณะ ซึ่ง

บทเฉพาะกาลมาตรา 317 กำหนดให้นำเอาบทบัญญัติตามมาตรา 156 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 มาใช้บังคับย้อนกลับผลลง บทบัญญัติว่าด้วยการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 185 และบทบัญญัติว่าด้วยการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลตามมาตรา 186 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงมีผลใช้บังคับเป็นครั้งแรกกับคณะรัฐมนตรีที่ก่อตั้งขึ้นภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 20 เมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2544 ซึ่งพรรคไทยรักไทยเป็นพรรคการเมืองที่ได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดจำนวน 248 คน เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลต่อมามีการยุบพรรคการเมืองเพื่อรวมกับพรรคไทยรักไทย ได้แก่ พรรคเสรีธรรมยุบรวมกับพรรคไทยรักไทยเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2544 พรรคความหวังใหม่ยุบรวมกับพรรคไทยรักไทยเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2545 พรรคชาติพัฒนายุบรวมกับพรรคไทยรักไทยเมื่อวันที่ 21 กันยายน 2547¹⁹⁷ ซึ่งรัฐบาลพรรคไทยรักไทยเป็นรัฐบาลเดียวที่บทบัญญัติว่าด้วยการอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลบังคับใช้โดยมีการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามมาตรา 186 เกิดขึ้น จำนวน 4 ครั้ง ดังนี้

ตารางที่ 4 ตารางแสดงการอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2540

ครั้งที่	เรื่องที่ประชุม	ผู้เสนอ	นายก รัฐมนตรี	ประชุม ครั้งที่	วันที่ประชุม	มติที่ประชุม
1	ญัตติ อภิปรายไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคล	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 132 คน	พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร	26-29/ 2545 สมัย สามัญ ทั่วไป	22-28 พ.ค. 2545	ที่ประชุมลงมติ ไว้วางใจ
2	ญัตติ อภิปรายไม่ไว้วางใจ	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน	พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร	28-30/ 2546 สมัย	28-30 พ.ค. 2546	ที่ประชุมลงมติ ไว้วางใจ

¹⁹⁷ ชัยอนันต์ สมทวณิช, ข้อมูลพื้นฐาน 80 ปี ประชาธิปไตยไทย 2475-2555 (กรุงเทพฯ สถาบันนโยบายศึกษาภายใต้มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา, 2557), หน้า 108-114.

ครั้งที่	เรื่องที่ประชุม	ผู้เสนอ	นายก รัฐมนตรี	ประชุม ครั้งที่	วันที่ ประชุม	มติที่ประชุม
	รัฐมนตรีเป็น รายบุคคล	130 คน		สามัญ ทั่วไป		
3	ญัตติ อภิปรายไม่ ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็น รายบุคคล	สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร จำนวน 158 คน	พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร	28-31/ 2547 สมัย สามัญ ทั่วไป	19-24 พ.ค. 2547	ที่ประชุมลงมติ ไว้วางใจ
4	ญัตติ อภิปรายไม่ ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็น รายบุคคล	สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร จำนวน 121 คน	พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร	20-21/ 2548 สมัย สามัญ ทั่วไป	27-29 มิ.ย. 2548	ที่ประชุมลงมติ ไว้วางใจ

จากข้อมูลตามตารางที่ 4 (ตารางแสดงการอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540) มีข้อมูลในรายละเอียดดังนี้

ครั้งที่ 1 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 132 คน (นายชวน หลีกภัย และคณะ) เป็นผู้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล เป็นครั้งที่ 31 ในสภาผู้แทนราษฎรในรัฐบาลที่พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในการประชุมครั้งที่ 26 - 29/2545 สมัยสามัญทั่วไป ระหว่างวันที่ 22 - 24 และวันที่ 28 พฤษภาคม 2545 การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลในครั้งนี้ถือเป็นการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเป็นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกติกาใหม่ทางการเมืองซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านได้ยื่นขออภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีไว้ 2 กลุ่ม¹⁹⁸ ได้แก่ กลุ่ม

¹⁹⁸ นรนิติ เศรษฐบุตร, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่อง ประสิทธิภาพของรัฐสภาไทย, หน้า 105-109.

รัฐมนตรีที่ถูกยื่นคำร้องให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งและถูกขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจและกลุ่มรัฐมนตรีถูกขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเพียงอย่างเดียวซึ่ง

กลุ่มแรก รัฐมนตรีที่ถูกยื่นคำร้องให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งและถูกขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ มีจำนวน 8 คน ได้แก่ นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และร้อยเอก สุชาติ เชาว์วิศิษฐ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ถูกอภิปรายในเรื่อง รายงานฐานะการคลังของรัฐบาล เดือนตุลาคม 2544 – กุมภาพันธ์ 2545 และเรื่อง ดัชนีความเชื่อมั่นของผู้บริโภคประจำเดือนเมษายน 2545 พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและพลเอก ยุทธศักดิ์ ศศิประภา รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ถูกอภิปรายในเรื่อง กรณีซ้อมเฮลิคอปเตอร์ของกองทัพอากาศ นายพิทักษ์ อินทวิทย์นันท์ รองนายกรัฐมนตรี ถูกอภิปรายในเรื่อง กรณีการได้เอกสารสิทธิ์ที่ดินจังหวัดภูเก็ต นายสมศักดิ์ เทพสุทิน รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ถูกอภิปรายในเรื่อง กรณีการใช้งบประมาณการท่องเที่ยว นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ถูกอภิปรายในเรื่อง กรณีสวนเพชรลานนา นายสุวิทย์ คุณกิตติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ถูกอภิปรายในเรื่อง กรณีการปฏิรูปการศึกษาและกรณีเครื่องแบบนักเรียน

ทั้งยังมีรัฐมนตรีอีกหนึ่งคนที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านได้ยื่นคำร้องขอถอดถอนต่อประธานวุฒิสภา โดยไม่มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจ คือ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

โดยรัฐมนตรีทั้ง 9 คนนี้จะต้องรอผลการตัดสินของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ว่าบุคคลใดได้มีส่วนกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวอ้าง ก็จะถูกเสนอชื่อให้วุฒิสภาถอดถอนออกจากตำแหน่ง

กลุ่มที่สอง รัฐมนตรีถูกขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเพียงอย่างเดียว จำนวน 7 คน ได้แก่ ร้อยตำรวจเอก ประชัช เปี่ยมสมบูรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและ นายสมบัติ อุทัยสง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ถูกอภิปรายในเรื่อง กรณีสนามกอล์ฟอัลไพน์ นายอดิศักดิ์ โพธารามิก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ถูกอภิปรายในเรื่อง กรณีการขายข้าวให้

เกาหลีเหนือและกรณีการส่งออกลดลง นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ถูกอภิปรายในเรื่อง กรณีความสัมพันธ์ระหว่าง “จึงรุ่งเรืองกิจ – โตโยต้า” และกรณีอุตสาหกรรมรถยนต์ไทย เมื่อ BOI ปรับเกณฑ์ส่งเสริม ศาสตราจารย์เดช บุญ-หลง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และนางลดาวัลลิ์ วงศ์ศรีวงศ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ถูกอภิปรายในเรื่อง กรณีปัญหาการหลอกลวงคนงานไปทำงานในต่างประเทศ นายประชา มาลีนนท์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม ถูกอภิปรายในเรื่อง กรณีเรือชุดเอลิคอตต์ที่ล่าช้า กรณีการแต่งตั้งผู้อำนวยการท่าเรือแห่งประเทศไทย และการแต่งตั้งผู้อำนวยการท่าเรือแหลมฉบังและกรณีการก่อสร้างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิล่าช้า ไม่โปร่งใส

ก่อนการประชุมสภา เพื่อพิจารณาญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล สภาได้กำหนดกติกา ก่อนเริ่มประชุม ได้แก่ การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 186 วรรคสอง กำหนดให้อภิปรายในเรื่องทั่วไปได้ทั้งสิ้น ยกเว้นในเรื่องดังต่อไปนี้ห้ามอภิปราย ได้แก่ เรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมร่ำรวยผิดปกติ พฤติกรรมส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ พฤติกรรมจงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ส่วนการอภิปรายรัฐมนตรีที่ถูกยื่นถอดถอนและยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 186 วรรคสอง ประกอบมาตรา 185 วรรคสอง และมาตรา 304 สามารถอภิปรายได้ในเรื่องทั่วไป และอภิปรายเกี่ยวกับพฤติกรรมร่ำรวยผิดปกติ พฤติกรรมส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และพฤติกรรมจงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ซึ่งในส่วนนี้อภิปรายได้เฉพาะเรื่องที่ระบุและบรรยายไว้ในคำร้องขอถอดถอนเท่านั้น

การอภิปรายสิ้นสุดลงในวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2545 ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติในญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลในวันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2545 โดยผลการลงมติ(จำนวน ส.ส. ฝ่ายรัฐบาล 365 คน และ ส.ส. ฝ่ายค้าน 135 คน) เป็นดังต่อไปนี้¹⁹⁹

ลำดับ	รัฐมนตรีผู้ถูกอภิปราย	ไว้วางใจ	ไม่ไว้วางใจ	งดออกเสียง
1	นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รองนายกรัฐมนตรี	357	131	1

¹⁹⁹ บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 21 ปีที่ 2 ครั้งที่ 29 (สมัยสามัญทั่วไป) วันอังคารที่ 28 พฤษภาคม พุทธศักราช 2545.

	และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง			
2	ร้อยเอก สุชาติ เชาว์วิศิษฐ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง	359	152	-
3	พลเอก ขวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม	358	130	5
4	พลเอก ยุทธศักดิ์ ศศิประภา รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม	355	132	4
5	นายพิทักษ์ อินทรวิहनันท์ รองนายกรัฐมนตรี	359	132	3
6	นายสมศักดิ์ เทพสุทิน รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี	355	133	4
7	นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	357	132	4
8	นายสุวิทย์ คุณกิตติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ	357	132	3
9	ร้อยตำรวจเอก ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	359	132	3
10	นายสมบัติ อุทัยสง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	359	132	3
11	นายอดิศักดิ์ โพธารามิก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์	358	133	3
12	นายสุริยะะ จิงรุ่งเรืองกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม	359	132	3
13	ศาสตราจารย์เดช บุญ-หลง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการ สังคม	358	131	4
14	นางลดาวัลย์ วงศ์ศรีวงศ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแรงงานและ สวัสดิการสังคม	357	132	5

15	นายประชา มาสินนธ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม	357	132	3
สรุป	รัฐมนตรีผู้ถูกอภิปรายทุกท่านได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร			

ครั้งที่ 2 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 130 คน เป็นผู้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล เป็นครั้งที่ 32 ในสภาผู้แทนราษฎร ในสมัยรัฐบาลที่พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในการประชุมครั้งที่ 28 – 30/2546 สมัยสามัญทั่วไป ระหว่างวันที่ 28 – 30 พฤษภาคม 2546 รัฐมนตรีที่ถูกเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม มีดังนี้

กลุ่มที่ 1 รัฐมนตรีที่ถูกยื่นคำร้องให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งและถูกขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ มีจำนวน 1 ท่าน คือ นายสุริยะ จรุงเรืองกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

กลุ่มที่ 2 รัฐมนตรีที่ถูกขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเพียงอย่างเดียว มีจำนวน 4 ท่าน ได้แก่ นายสรอรรถ กลิ่นประทุม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นายอดิศักดิ์ โพธารามิก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ นายปองพล อดิเรกสาร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

เมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลง ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติในญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลในวันที่ 30 พฤษภาคม 2546 โดยผลการลงมติเป็นดังต่อไปนี้²⁰⁰

ลำดับ	รัฐมนตรีผู้ถูกอภิปราย	ไว้วางใจ	ไม่ไว้วางใจ	งดออกเสียง
1	นายสุริยะ จรุงเรืองกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม	357	125	5
2	นายสรอรรถ กลิ่นประทุม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	359	126	5
3	นายอดิศักดิ์ โพธารามิก	358	125	5

²⁰⁰ บันทึกการออกเสียงและลงคะแนนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 21 ปีที่ 3 สมัยสามัญทั่วไป ครั้งที่ 28 วันศุกร์ที่ 30 พฤษภาคม 2546

	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์			
4	นายปองพล อดิเรกสาร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ	359	126	5
5	นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร	358	126	5
สรุป	รัฐมนตรีผู้ถูกอภิปรายทุกท่านได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร			

ครั้งที่ 3 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 158 คน เป็นผู้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล เป็นครั้งที่ 33 ในสภาผู้แทนราษฎร ในสมัยรัฐบาลที่พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในการประชุมครั้งที่ 28 - 31/2547 สมัยสามัญทั่วไป ระหว่างวันที่ 19 - 21 และวันที่ 24 พฤษภาคม 2547 รัฐมนตรีที่ถูกเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจมีจำนวน 8 คน ดังนี้²⁰¹

ลำดับ	รัฐมนตรีผู้ถูกอภิปราย	ไว้วางใจ	ไม่ไว้วางใจ	งดออกเสียง
1	นายอดิศักดิ์ โพธารามิก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ	335	152	7
2	นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา รองนายกรัฐมนตรี	333	156	6
3	พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรี	334	156	6
4	ร้อยเอก สุชาติ เชาว์วิศิษฐ รองนายกรัฐมนตรี	331	157	7
5	นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	333	156	6
6	นายสุริยะะ จิงรุ่งเรืองกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม	333	157	6
7	นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี	331	158	6

²⁰¹ บันทึกการออกเสียงและลงคะแนนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 4 สมัยสามัญทั่วไป ครั้งที่ 31 วันจันทร์ที่ 24 พฤษภาคม 2547

	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร			
8	นายวัฒนา เมืองสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์	333	156	6
สรุป	รัฐมนตรีผู้ถูกอภิปรายทุกท่านได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร			

เมื่อพิจารณาผลการลงมติของการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลครั้งที่ 3 ดังกล่าว พบว่ารัฐมนตรีผู้ถูกอภิปรายทุกท่านได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรแต่มีคะแนนเสียงไว้วางใจที่แตกต่างกันนั้น นายชวน หลีกภัย ประธานสภาที่ปรึกษาพรรคประชาธิปัตย์ไม่แปลกใจที่ 8 รัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจได้รับความไว้วางใจ เพราะรัฐบาลมีเสียงข้างมากอยู่แล้ว อย่างไรก็ตามในส่วนของส่วนผลการลงคะแนนไว้วางใจรัฐมนตรีของพรรคร่วมรัฐบาลที่มีรัฐมนตรีบางคนได้รับความไว้วางใจไม่เท่ากันโดยร้อยเอกสุชาติ เชาว์วิศิษฐ รองนายกรัฐมนตรี และนายแพทย์สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้รับคะแนนไว้วางใจน้อยที่สุดนั้น ผลการลงคะแนนไว้วางใจก็เป็นเรื่องของแต่ละพรรค และขึ้นอยู่กับว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดเคยได้รับการช่วยเหลือ เช่น การของบประมาณ หรือการโยกย้ายข้าราชการ จึงต้องมีการตอบแทนกัน แต่ทั้งนี้เห็นว่าการลงมติไม่ได้ถือเสียงไว้วางใจ แต่ถือเสียงไม่ไว้วางใจเป็นหลักมากกว่า และขอยืนยันว่าในส่วนของพรรคประชาธิปัตย์ไม่มีเสียงแตกออกไปเป็นอย่างอื่นก็สมบูรณ์ทั้งหมด ในส่วนของรัฐบาลพรรคที่ร่วมรัฐบาล ได้แก่ พรรคชาติไทยและพรรคไทยรักไทย ฉะนั้นในส่วนนี้ก็ชัดเจนว่าคงไม่เป็นอย่างอื่น ส่วนพรรคที่ไม่ได้เลือกที่จะอยู่กับฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้านอย่างชัดเจนก็อาจจะผันแปรไปตามความผูกพันส่วนตัวของแต่ละคน คนไหนที่ไม่มีความผูกพันก็ลงมติไม่ไว้วางใจ คนไหนที่มีความผูกพันมากหน่อยก็ลงมติไว้วางใจ²⁰² จากความเห็นของนายชวน หลีกภัย ประธานสภาที่ปรึกษาพรรคประชาธิปัตย์นั้นเห็นว่า การลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีผู้ถูกอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีปัจจัยต่างๆ ได้แก่ พรรคการเมืองและและบุญคุณส่วนตัวซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการควบคุมฝ่ายบริหารโดยนิติบัญญัติเพราะมิได้พิจารณาจากข้อมูลการอภิปรายไม่ไว้วางใจแต่อย่างใด

²⁰² ชาวการเมือง, "[ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 30 กรกฎาคม 2557. แหล่งที่มา: <http://www.ryt9.com/s/ryt9/139270>

ครั้งที่ 4 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 121 คน เป็นผู้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล เป็นครั้งที่ 34 ในสภาผู้แทนราษฎร ในสมัยรัฐบาลที่พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในการประชุมครั้งที่ 20 - 21/2548 สมัยสามัญทั่วไป ในวันที่ 27 และวันที่ 29 มิถุนายน 2548 เมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลงที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติในญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลในวันที่ 29 มิถุนายน 2548 โดยผลการลงมติดังต่อไปนี้²⁰³

ลำดับ	รัฐมนตรีผู้ถูกอภิปราย	ไว้วางใจ	ไม่ไว้วางใจ	งดออกเสียง
1	นายสุริเยะ จิรุงเรืองกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม	367	119	7
สรุป	รัฐมนตรีผู้ถูกอภิปรายทุกท่านได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร			

ดังนั้นเห็นได้ว่าการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี²⁰⁴ ตามมาตรา 185 และบทบัญญัติว่าด้วยการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลตามมาตรา 186 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น มีเพียงการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลตามมาตรา 186 เท่านั้นที่เกิดขึ้นจำนวน 4 ครั้ง แต่การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 185 มิได้เกิดขึ้นแม้แต่ครั้งเดียวจนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สิ้นผลบังคับไปเมื่อเกิดการรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน 2549

เมื่อพิจารณาถึงข้อมูลการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้ว ในส่วนของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สรุปผลได้ว่าการยื่นคำร้องขอถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งต่อวุฒิสภา 31 เรื่อง โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องไม่มีมูล และให้ข้อกล่าวหาตกไป 14 เรื่อง ส่วนที่เหลือไม่ได้ส่งให้คณะกรรมการ

²⁰³ บันทึกการออกเสียงและลงคะแนนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 22 ปีที่ 1 สมัยสามัญทั่วไป ครั้งที่ 21 วันพุธที่ 29 มิถุนายน 2548

²⁰⁴ มานิตย์ จุมปา, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(พ.ศ.2540) หมวดองค์กรทางการเมือง เรื่อง 6 การอภิปรายไม่ไว้วางใจ, หน้า 24-31.

ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริง เนื่องจากคำร้องไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เช่น รวบรวมรายชื่อประชาชนไม่ครบ ทำให้การถอดถอนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนนี้ยังไม่เคยดำเนินการถึงขั้นตอนให้วุฒิสภาพิจารณาลงมติถอดถอนจริง²⁰⁵

3.2.4 ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

การประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อาจพิจารณาได้จากเกณฑ์ด้านปัจจัยนำออก (Legislative Outputs) ที่พิจารณาจากผลลัพธ์เชิงปริมาณ เช่น ในแต่ละสมัยประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจำนวนกี่ครั้งและผลการอภิปรายเป็นอย่างไรซึ่งการใช้เกณฑ์ในข้อนี้แต่เพียงประการเดียวไม่เหมาะสมที่จะใช้ในการประเมินประสิทธิภาพการอภิปรายไม่ไว้วางใจ²⁰⁶ จึงอาจพิจารณาจากหลักเกณฑ์การประเมินตาม Parliament and Democracy in the twenty –first century ที่จัดทำขึ้นโดยสหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union- IPU) โดยมีปัจจัยสำคัญในการประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ได้แก่ ปัจจัยด้านทรัพยากรของรัฐสภาและความปราศจากอคติใดๆ และการตรวจสอบฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพของรัฐสภาตามทฤษฎีเบื้องต้นในการควบคุมฝ่ายบริหาร ได้แก่ ทฤษฎีแห่งดุลยภาพและทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมืองรัฐสภา และตามหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายบริหาร ทั้งในด้านการดำเนินนโยบายของรัฐบาลและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหารเพื่อการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาในเรื่องนี้ มีประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญคือ อำนาจเชิงสัมพัทธ์ (Rational power) ของรัฐสภาที่มีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร ตลอดจนดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างพรรคการเมือง และระหว่างกลุ่มอำนาจในพรรคการเมืองเองด้วย

²⁰⁵ ThaiPublica, "[ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 10 มกราคม 2560. แหล่งที่มา: <http://thaipublica.org/2016/11/dismissal-of-political-appointees/>

²⁰⁶ Alan Rosenthal, *Legislative Performance in the States : Exploration of Committee Behavior*, pp. 8-10.

นอกจากนี้การประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังสามารถประเมินตามตัวชี้วัดที่กำหนดคำถามเพื่อประเมินประสิทธิภาพโดยให้ความสำคัญแก่ กระบวนการ (Process) และกลไกระบบงานนิติบัญญัติที่มีอิทธิพลต่อฝ่ายบริหาร (Legislative influence) ในการกำหนดนโยบายของภาครัฐ ได้แก่ การมีกลไกป้องกันการยุบสภาหรือยุติการทำงานของสภาโดยฝ่ายบริหารไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ รัฐสภามีอำนาจโดยปราศจากอภินิติจากฝ่ายบริหารในการกำหนดและควบคุมวาระการประชุมของสภาหรือไม่ รัฐสภามีการจัดองค์กรที่ส่งผลให้มีความสามารถในการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารได้หรือไม่ สมาชิกรัฐสภาแสดงบทบาทที่ตระหนักถึงความสำคัญของการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างมากหรือไม่ รัฐสภาได้มีลักษณะที่ได้พิจารณาตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยไม่อิงผลประโยชน์พรรคการเมืองหรือไม่

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้แก่ เกณฑ์ด้านปัจจัยนำออก (Legislative Outputs) เกณฑ์ตาม Parliament and Democracy in the twenty –first century ที่จัดทำขึ้นโดยสหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union- IPU) และเกณฑ์ตัวชี้วัดที่กำหนดคำถามเพื่อประเมินประสิทธิภาพโดยให้ความสำคัญแก่ กระบวนการ (Process) และกลไกระบบงานนิติบัญญัติที่มีอิทธิพลต่อฝ่ายบริหาร (Legislative influence) ในการกำหนดนโยบายของภาครัฐ พบว่าสามารถประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ใน 4 ประเด็น ได้แก่ ประสิทธิภาพของหลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ ผลของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ และประสิทธิภาพของการดำเนินการภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์

ประเด็นที่ 1 ประสิทธิภาพของหลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์มีประเด็นในการพิจารณาประสิทธิภาพ ได้แก่ การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้มีสิทธิเสนอญัตติ การกำหนดให้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติ การห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อมีการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจแล้ว การกำหนดให้ยื่นคำร้องถอดถอนก่อนการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ซึ่งเมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้วพบว่ามีการกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเสนอ
 ญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไว้จำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวน
 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่หรือไม่น้อยกว่า 200 คน ซึ่งจากข้อมูลที่ศึกษาไปแล้ว
 พบว่าภายหลังการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 พรรคไทยรักไทย ครัวชัยชนะแบบถล่มทลาย
 ด้วยจำนวน ส.ส.ระบบเขต 208 คน ระบบบัญชีรายชื่อ 48 คน รวมทั้งสิ้น 256 คน ส่งผลให้พรรคไทย
 รักไทยได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลทั้งที่ลงเลือกตั้งครั้งแรกโดยร่วมตั้งรัฐบาลกับพรรคความหวัง
 ใหม่และพรรคชาติไทย เป็นรัฐบาลที่มีเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกิน 300 คน การเลือกตั้งครั้ง
 ต่อมาเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 พรรคไทยรักไทยได้รับการเลือกตั้งถึง 376 ที่นั่ง จากจำนวนที่นั่ง
 ในสภาผู้แทนราษฎร 500 ที่นั่ง เอาชนะพรรคคู่แข่งคือ พรรคประชาธิปัตย์ที่ได้เพียง 96 ที่นั่ง เป็น
 พรรคการเมืองแรกที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นรัฐบาลพรรคเดียว ส่วนพ.ต.ท.ทักษิณ เป็นนายกรัฐมนตรี
 คนแรกที่สามารถบริหารประเทศจนครบวาระ 4 ปี และชนะการเลือกตั้งติดต่อกัน 2 ครั้ง²⁰⁷ พรรค
 ไทยรักไทยจึงมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรถึง 371 เสียง จากทั้งหมด 500 เสียง ทำให้
 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านไม่สามารถเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้แม้แต่ครั้ง
 เดียว อย่างไรก็ตามการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลยังสามารถเกิดขึ้นได้เพราะกำหนด
 ผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลไว้จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 6 ของ
 จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่หรือไม่น้อยกว่า 125 คน โดยเกิดขึ้นทั้งหมดจำนวน
 4 ครั้ง ซึ่งจากข้อมูลที่ศึกษาไปแล้วพบว่ารัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายได้รับความไว้วางใจทั้งหมด จึงเห็นว่
 การกำหนดจำนวนสมาชิกผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไม่มีความ
 เหมาะสมกับสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นเพราะพรรคการเมืองฝ่ายค้านมีคะแนนเสียงไม่ถึง
 200 เสียง จึงไม่สามารถเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้จึงทำให้เงื่อนไขของการอภิปราย
 ไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีที่กำหนดให้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติ การห้ามยุบสภา
 ผู้แทนราษฎรเมื่อมีการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจแล้ว และการกำหนดให้ยื่นคำร้องถอดถอนก่อนการเปิด
 อภิปรายไม่ไว้วางใจไม่มีการบังคับใช้ตามไปด้วย จึงเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจตาม
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่สามารถทำให้เกิดการควบคุมฝ่ายบริหารโดย
 การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ในทางปฏิบัติ

²⁰⁷ MGR Online, "[ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 30 กรกฎาคม 2557

ประเด็นที่ 2 ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ มีประเด็นในการพิจารณาประสิทธิภาพ ได้แก่ การอภิปรายไม่ไว้วางใจและการลงมติภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่พรรคการเมืองกำหนด ในประเด็นนี้เป็นปัญหาที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเกิดขึ้นก่อนมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กล่าวคือ มีการตัดหลักอิสระจากอาณัติของผู้แทนปวงชนออกจากรัฐธรรมนูญและมีการบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และการกำหนดให้การขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรค มีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกขับออกจากพรรคต้องพ้นสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ประกอบกับการที่ไม่มีการบัญญัติหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง ทำให้พรรคการเมืองมีอำนาจเหนือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่งผลถึงการลงมติไม่ไว้วางใจที่จบลงที่การไว้วางใจผู้ถูกอภิปรายทุกครั้ง²⁰⁸ ตัวอย่างเช่น การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลครั้งที่ 4 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในเดือนมิถุนายน 2548 กรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม สุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ นั้นคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาลหรือเรียกว่า วิปรัฐบาล มีมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคไทยรักไทยยกมือไว้วางใจนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ ล่วงหน้าเป็นเวลาถึง 7 วัน ก่อนที่จะได้ฟังการอภิปรายของฝ่ายค้าน ซึ่งเป็นเสียงข้างน้อยในสภา โดยใช้สิ่งที่เรียกว่ามติพรรค²⁰⁹ โดยวิปรัฐบาลยอมรับว่าเป็นการใช้มติพรรคก็เพื่อทำให้พรรคการเมืองเข้มแข็ง²¹⁰ ซึ่งสิ่งที่เกิดขึ้นนี้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งผู้แทนปวงชนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมได้แต่หากต้องลงคะแนนตามมติพรรคซึ่งการลงมติไว้วางใจโดยไม่พิจารณาถึงข้อเท็จจริงในการอภิปรายไม่ไว้วางใจถือว่าเป็นการกระทำที่ยึดมติพรรคจนไร้ซึ่งมโนธรรม²¹¹

²⁰⁸ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง : การแก้จุดอ่อนของรัฐธรรมนูญ 2540 ที่ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเหนือผู้แทนปวงชนโดยใช้พรรคการเมือง, หน้า 10.

²⁰⁹ นายวัฒนา เซ่งไพเราะ, "ใน: วิเคราะห์การเมือง," หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์, (26 มิถุนายน 2548).

²¹⁰ นายวัฒนา เซ่งไพเราะ., ใน: หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ, (23 มิถุนายน 2548).

²¹¹ MGR Online, "สนธิ"จวกลงมตอภิปรายไม่ไว้วางใจ"สุริยะ" ยึดมติพรรคจนไร้มโนธรรม, (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อ 30 กรกฎาคม 2557. แหล่งที่มา <http://www.manager.co.th/OnlineSection/ViewNews.aspx?NewsID=9480000088048>

ประเด็นที่ 3 ผลของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์มีประเด็นในการพิจารณาประสิทธิภาพ ได้แก่ ผลโดยตรงของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและผลโดยอ้อมของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ซึ่งผลโดยตรงของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ไม่เกิดขึ้นแม้แต่ครั้งเดียวเพราะพรรคฝ่ายค้านไม่มีเสียงสนับสนุนเพียงพอในการยื่นญัตติ แต่ผลโดยอ้อมของการอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้นคงมีเพียงการปรับเปลี่ยนตำแหน่งรัฐมนตรีตามความเหมาะสมเพื่อลดแรงเสียดทานทางการเมืองเท่านั้น เห็นได้จากในระยะเวลา 5 ปี ที่ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มีการปรับคณะรัฐมนตรีทั้งหมด 11 ครั้ง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการปรับสลับตำแหน่งระหว่างรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งอยู่แล้วเพื่อเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีที่กำลังจะถูกยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ มีเพียง 2 ครั้งเท่านั้นที่มีการปรับใหญ่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด²¹² และการที่รัฐบาลครองเสียงข้างมากผลกระทบจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจจึงมีน้อย

ประเด็นที่ 4 ประสิทธิภาพของการดำเนินการภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์มีประเด็นในการพิจารณาประสิทธิภาพ ได้แก่ มีการดำเนินการทางการเมืองหรือมีการดำเนินการทางกฎหมายต่อนายกรัฐมนตรีภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจหรือไม่ ซึ่งผลการดำเนินการทางกฎหมายต่อนายกรัฐมนตรีภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจไม่เกิดขึ้นเพราะไม่มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญนี้จึงไม่สามารถพิจารณาประสิทธิภาพของการดำเนินการภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ อย่างไรก็ตามมีการยื่นคำร้องขอถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งต่อวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จำนวน 31 เรื่อง แต่ไม่มีเรื่องใดที่สามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้²¹³

212

213 ThaiPublica, ปิดฉากยกมือ “ถอดถอน” ในสภาสูง “สุรพงษ์” เคสสุดท้ายทิ้งทวน ก่อนโอนอำนาจให้ “ศาล” ตาม **รธน. ใหม่**, (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อ 10 มกราคม 2560. แหล่งที่มา <http://thaipublica.org/2016/11/dismissal-of-political-appointees/>

3.3 การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

3.3.1 ความเป็นมา

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีที่มาจากการรัฐประหารของคณะปฏิรูปการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งกำหนดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และเมื่อร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จจะต้องมีการนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไปให้ประชาชนชาวไทยลงประชามติรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญซึ่งผลของการลงประชามตินั้น ประชาชนชาวไทยรับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงมีการนำขึ้นทูลเกล้าฯและประกาศใช้รัฐธรรมนูญในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550

บทบัญญัติว่าด้วยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น จำแนกออกเป็น 3 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

1. การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 158 ความว่า

“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ญัตติดังกล่าวต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา 171 วรรคสอง ด้วย และเมื่อได้มีการเสนอญัตติแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียงตามวรรคสาม

การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะเสนอโดยไม่มีการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 271 ก่อนมิได้ และเมื่อได้มีการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 271 แล้ว ให้ดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องรอผลการดำเนินการ ตามมาตรา 272

เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลงโดยมิใช่ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้ว่าจะใจหรือไม่ไว้ว่าจะใจ การลงมติในกรณีเช่นนี้มิให้กระทำในวันเดียวกับ วันที่การอภิปรายสิ้นสุด มติไม่ไว้ว่าจะใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่มติไม่ไว้ว่าจะใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้ว่าจะใจนายกรัฐมนตรีอีกตลอดสมัยประชุมนั้น

ในกรณีที่มติไม่ไว้ว่าจะใจมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำชื่อผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อตามวรรคหนึ่ง กราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป และมีให้นำมาตรา 172 มาใช้บังคับ”

2. การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้ว่าจะใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ตามมาตรา 159 ความว่า

“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในหกของจำนวนสมาชิก ทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้ว่าจะใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล และให้นำบทบัญญัติมาตรา 158 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับ โดยอนุโลม รัฐมนตรีคนใดพ้นจากตำแหน่งเดิมแต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่นภายหลังจากวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีคนนั้นยังคงต้องถูกอภิปรายเพื่อลงมติ ไม่ไว้ว่าจะใจตามวรรคหนึ่งต่อไป

ให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับกับรัฐมนตรีผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งเดิมไม่เกินเก้าสิบวัน ก่อนวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อตามวรรคหนึ่ง แต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่นด้วย โดยอนุโลม”

3. การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้ว่าจะใจนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 158 และการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้ว่าจะใจรัฐมนตรีตามมาตรา 159

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านมีคะแนนเสียงในการยื่นญัตติไม่เพียงพอซึ่งเป็นไปตามมาตรา 160 ความว่า

“ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้อยู่ในพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดของพรรคนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมีจำนวนไม่ถึงเกณฑ์ที่จะเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 158 หรือมาตรา 159 ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามมาตรา 158 หรือมาตรา 159 ได้เมื่อคณะรัฐมนตรีได้บริหารราชการแผ่นดินมาเกินกว่าสองปีแล้ว”

การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงหลักการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไว้แต่มีการปรับเปลี่ยนเงื่อนไขบางประการเพื่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้ซึ่งเจตนารมณ์ของบทบัญญัติว่าด้วยการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 158 มาตรา 159 และมาตรา 160 กำหนดไว้ ดังนี้²¹⁴

1. การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 158 มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดมาตรการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อ เพื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ง่ายขึ้น เพราะหากฝ่ายค้านมีจำนวนน้อย แต่รัฐธรรมนูญกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจไว้สูง ก็จะทำให้เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ยาก เพราะโอกาสที่ฝ่ายรัฐบาลจะร่วมเสนอชื่อเพื่อเปิดอภิปรายด้วยนั้นมีอยู่น้อย อนึ่ง เมื่อกำหนดให้การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีกระทำได้ง่ายแล้ว

²¹⁴ คณะกรรมาธิการวิสามัญยกร่างรัฐธรรมนูญ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ , เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, สำนักกรรมาธิการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 154 – 157.

จะทำให้นายกรัฐมนตรีต้องระมัดระวังบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปด้วยความถูกต้องและโปร่งใสมากขึ้น มิฉะนั้นอาจถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจจนเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งได้ อนึ่ง การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการแก้ไขจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้มีสิทธิเสนอญัตติให้ลดลงจากจำนวนไม่น้อยกว่าสองในห้าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า อย่างไรก็ตามหาก

2. การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 159 มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดมาตรการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในหกของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล นอกจากนี้ยังเงื่อนไขเพิ่มเติมโดยกำหนดให้รัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งเดิมแต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่นภายหลังจากวันที่มีการเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ สามารถถูกอภิปรายได้ อันเป็นการป้องกันการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ อนึ่ง การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการแก้ไขจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นไม่น้อยกว่าหนึ่งในหกของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลเพื่อให้กระบวนการในการตรวจสอบนี้สามารถกระทำได้ง่ายขึ้น และเพิ่มเติมมาตรการป้องกันมิให้เปลี่ยนแปลงตำแหน่งเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกอภิปราย

3. ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 158 หรือ 159 จึงมีการบัญญัติหลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อยในการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้สามารถใช้สิทธิของตนในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินไว้เป็นครั้งแรกในมาตรา 160 เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีจำนวนไม่ถึงหนึ่งในห้าสามารถขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้ ถ้าคณะรัฐมนตรีได้บริหารราชการแผ่นดินมาเกินกว่าสองปีแล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินมาแล้วระยะเวลาหนึ่ง จะต้องถูกตรวจสอบได้เพื่อเป็นการ

ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

3.3.2 หลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดวิธีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 158 และกำหนดวิธีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคล ตามมาตรา 159 ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาแทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 168 - ข้อ 171²¹⁵ และหมวด 3 ส่วนที่ 3 การอภิปรายมาใช้บังคับโดยอนุโลม ยกเว้นข้อ 59²¹⁶ ไว้ดังต่อไปนี้

²¹⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551

ข้อ 168 การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 158 วรรคหนึ่ง หรือมาตรา 160 ของรัฐธรรมนูญ ต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาโดยระบุเรื่องที่จะขอเปิดอภิปรายและเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา 171 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญไว้ในญัตติด้วย

กรณีเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 158 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญต้องแสดงหลักฐานการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 271 ของรัฐธรรมนูญ

ข้อ 169 เมื่อประธานสภาได้รับญัตติตามข้อ 168 แล้ว ให้ทำการตรวจสอบ หากมีข้อบกพร่องให้ประธานสภาแจ้งผู้เสนอทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับญัตติ

เมื่อประธานสภาได้ตรวจสอบความถูกต้องของญัตติแล้ว ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วนและแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ

ข้อ 170 การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามมาตรา 159 หรือมาตรา 160 ของรัฐธรรมนูญ ให้นำความในข้อ 168 เว้นแต่การเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และข้อ 169 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ 171 นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องเข้าร่วมประชุมสภาเพื่อชี้แจงด้วยตนเอง หากมีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ทำให้ไม่อาจชี้แจง ต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อประธานสภาก่อน หรือในวันประชุมสภา

การชี้แจงตามวรรคหนึ่ง จะชี้แจงคำอภิปรายของสมาชิกทีละคนเป็นลำดับไปหรือจะรวบรวมชี้แจงครั้งละหลายคนก็ได้ข้อ 172 ในการอภิปรายและการลงมติไม่ไว้วางใจ สมาชิกมีอิสระจากพรรคการเมือง

การอภิปรายตามวรรคหนึ่ง นอกจากที่กำหนดไว้ในส่วนนี้แล้ว ให้นำความในหมวด 3 ส่วนที่ 3 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ยกเว้นข้อ 59

²¹⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 หมวด 3 ส่วนที่ 3 การอภิปราย

ข้อ 58 ผู้มีสิทธิอภิปรายก่อน คือ ผู้เสนอญัตติหรือผู้แปรญัตติ แต่ถ้าผู้เสนอญัตติหรือผู้แปรญัตติหลายคน ให้ประธานอนุญาตให้อภิปรายก่อนได้เพียงคนเดียวกรณีการซึ่งได้สงวนความเห็น กรณีการผู้รับมอบหมายจากกรณีการซึ่งได้สงวนความเห็น หรือสมาชิกหรือกรณีการผู้รับมอบหมายจากผู้แปรญัตติซึ่งได้สงวนคำแปรญัตติไว้ในชั้นคณะกรรมาธิการ ให้มีฐานะเสมือนเป็นผู้แปรญัตติด้วย

ข้อ 59 เมื่อผู้อภิปรายก่อนได้อภิปรายแล้ว การอภิปรายในลำดับต่อไปจะต้องเป็นการอภิปรายสลับกันระหว่างฝ่ายค้านและฝ่ายสนับสนุน เว้นแต่ในวาระของฝ่ายใดไม่มีผู้อภิปรายอีกฝ่ายหนึ่งจึงอภิปรายซ้อนได้

การอภิปรายไม่สนับสนุนและไม่ค้าน ย่อมกระทำได้โดยไม่ต้องสลับและไม่ให้นับเป็นวาระอภิปรายของฝ่ายใด

ข้อ 60 ถ้ามีผู้ขออภิปรายหลายคน ประธานจะให้คนใดอภิปรายก็ได้ แต่ให้คำนึงถึงผู้เสนอญัตติผู้แปรญัตติ และผู้ซึ่งยังไม่ได้อภิปรายด้วย

ข้อ 61 การอภิปรายต้องอยู่ในประเด็นหรือเกี่ยวกับประเด็นที่กำลังปรึกษากันอยู่ ต้องไม่พึมพำ วนเวียน ซ้ำซาก หรือซ้ำกับผู้อื่น และห้ามมิให้นำเอกสารใด ๆ มาอ่านให้ที่ประชุมฟังโดยไม่จำเป็น และห้ามมิให้นำวัตถุใด ๆ เข้ามาแสดงในที่ประชุม เว้นแต่ประธานจะอนุญาต

ห้ามผู้อภิปรายแสดงกิริยาหรือใช้วาจาอันไม่สุภาพ ใส่ร้าย หรือเสียดสีบุคคลใด และห้ามกล่าวถึงพระมหากษัตริย์หรือออกชื่อสมาชิกหรือบุคคลใดโดยไม่จำเป็น

ข้อ 62 ถ้าประธานเห็นว่าผู้ใดได้อภิปรายพอสมควรแล้ว ประธานจะให้ผู้นั้นหยุดอภิปรายก็ได้

ข้อ 63 สมาชิกผู้ใดต้องการประท้วงว่ามีการฝ่าฝืนข้อบังคับ ให้ยื่นและยกมือขึ้นพันศีรษะประธานต้องให้ออกาสผู้นั้นชี้แจง แล้วให้ประธานวินิจฉัยว่าได้มีการฝ่าฝืนข้อบังคับตามที่ประท้วงหรือไม่คำวินิจฉัยของประธานถือเป็นเด็ดขาด

ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมแก่ผู้ถูกอภิปรายพาดพิงถึงเรื่องส่วนตัวหรือเรื่องอื่นใดอันเป็นที่เสียหายแก่ผู้นั้น

ข้อ 64 เมื่อมีผู้ประท้วงตามข้อ 63 ผู้อภิปรายอาจถอนคำพูดของตนหรือตามคำวินิจฉัยของประธานได้

ถ้าผู้อภิปรายออกไปจากที่ประชุมสภาโดยไม่ถอนคำพูดตามคำวินิจฉัยของประธาน ให้ประธานบันทึกการไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยไว้ในรายงานการประชุม

ข้อ 65 การอภิปรายเป็นอันยุติ เมื่อ

(1) ไม่มีผู้ใดอภิปราย

1) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 158

การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้น แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนสำคัญ ได้แก่ ขั้นตอนการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และขั้นตอนการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

1.1) ขั้นตอนการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

1.1.1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมิสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

1.1.2) การเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 158 วรรคหนึ่ง หรือมาตรา 160 ของรัฐธรรมนูญ ต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาโดยระบุเรื่องที่จะขอเปิดอภิปรายไว้ในญัตติด้วย

(2) ที่ประชุมลงมติให้ปิดอภิปราย

(3) ที่ประชุมลงมติให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษา

ข้อ 66 ในกรณีที่ประธานพิจารณาเห็นว่าได้อภิปรายกันพอสมควรแล้ว จะขอให้ที่ประชุมวินิจฉัยว่าจะปิดอภิปรายหรือไม่ก็ได้

ข้อ 67 เมื่อการอภิปรายได้ยุติแล้ว ห้ามผู้ใดอภิปรายอีก เว้นแต่ที่ประชุมจะต้องลงมติในเรื่องนั้น จึงให้ผู้ซึ่งมีสิทธิอภิปรายก่อนคนใดคนหนึ่งในแต่ละญัตติ มีสิทธิอภิปรายสรุปได้อีกครั้งหนึ่งเป็นครั้งสุดท้ายก่อนที่ที่ประชุมจะลงมติ

ข้อ 68 ประธานอาจอนุญาตให้รัฐมนตรีมอบหมายให้บุคคลใด ๆ ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อที่ประชุมประกอบการอภิปรายของรัฐมนตรีก็ได้

ข้อ 69 ถ้าประธานให้สัญญาณด้วยการเคาะค้อนหรือยื่นขึ้น ให้ผู้ที่กำลังพูด หยุดพูดและนั่งลงทันที

1.1.3) ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีข้างต้นต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา 171 วรรคสองด้วย

1.1.4) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรี ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายวณผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะเสนอโดยไม่มีการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 271 ก่อนมิได้ และเมื่อได้มีการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 271 แล้ว ให้ดำเนินการต่อไปโดยไม่ต้องรอผลการดำเนินการตามมาตรา 272

1.1.5) เมื่อประธานสภาได้รับญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 158 วรรคหนึ่ง หรือมาตรา 160 ของรัฐธรรมนูญแล้ว ให้ทำการตรวจสอบ หากมีข้อบกพร่องให้ประธานสภาแจ้งผู้เสนอทราบภายใน 7 วันนับแต่วันที่รับญัตติ

1.1.6) เมื่อประธานสภาได้ตรวจสอบความถูกต้องของญัตติแล้วให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วนและแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ

1.1.7) เมื่อมีการเสนอญัตติแล้วจะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือมีการลงมติไว้วางใจแล้ว

1.2) ขั้นตอนการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

1.2.1) เมื่อถึงวันที่รัฐบาลกำหนดให้เป็นวันดำเนินการอภิปรายแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำการอภิปราย ซึ่งการอภิปรายต้องทำตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เช่น ผู้มีสิทธิอภิปรายก่อน คือ ผู้เสนอญัตติ ซึ่งโดยปกติจะเป็นผู้นำฝ่ายค้าน จากนั้นจึงให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่นทำการอภิปรายตามลำดับ โดยผู้ควบคุมเสียงหรือเรียกกันทั่วไปว่า “วิป” (whip) ของฝ่ายค้านจะเสนอรายชื่อผู้ที่ทำการอภิปรายต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนดำเนินการอภิปราย และการอภิปรายต้องอยู่ในประเด็นหรือเกี่ยวกับประเด็นที่กำลังปรึกษากันอยู่ ต้องไม่ฟุ่มเฟือย วนเวียน ซ้ำซาก หรือซ้ำกับผู้อื่น และห้ามไม่ให้นำเอกสารใด ๆ มาอ่านให้ที่ประชุมฟังโดยไม่จำเป็น และห้ามไม่ให้นำวัตถุใด ๆ เข้ามา

แสดงในที่ประชุม เว้นแต่ประธานจะอนุญาต และห้ามผู้อภิปรายแสดงกิริยาหรือใช้วาจาอันไม่สุภาพ ใส່ร้าย หรือเสียดสีบุคคลใด และห้ามกล่าวถึงพระมหากษัตริย์หรือออกชื่อสมาชิกหรือบุคคลใดโดยไม่จำเป็น เป็นต้น

1.2.2) ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้น นายกรัฐมนตรีต้องเข้าร่วมประชุมสภาเพื่อชี้แจงด้วยตนเอง หากมีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ทำให้ไม่อาจชี้แจง ต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อประธานสภาก่อน หรือในวันประชุมสภา ซึ่งการชี้แจงดังกล่าวจะชี้แจงคำอภิปรายของสมาชิกที่ละคนเป็นลำดับไปหรือจะรวบรวมชี้แจงครั้งละหลายคนก็ได้

1.2.3) ในการอภิปรายและการลงมติไม่ไว้วางใจ สมาชิกมีอิสระจากพรรคการเมือง

1.2.4) เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละท่านจะมีคะแนนเสียง 1 เสียง และมติอาจเกิดขึ้นได้ 2 กรณี กล่าวคือ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากลงมติให้ผ่านระเบียบวาระการอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้นไป จะส่งผลให้นายกรัฐมนตรียังคงได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรและสามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้ แต่ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ห้ามให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด แต่จะต้องกระทำในวันถัดจากวันที่การอภิปรายไม่ไว้วางใจสิ้นสุดลงแล้ว

1.2.5) ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจโดยมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีอีกตลอดสมัยประชุมนั้น

1.2.6) ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำชื่อผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจในครั้งนั้นขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป และมีให้นำมาตรา 172 มาใช้บังคับ

2) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 159

การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีนั้นแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนสำคัญ ได้แก่ ขั้นตอนการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีและขั้นตอนการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี

2.1) ขั้นตอนการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี

2.1.1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 6 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสติขอเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

2.1.2) รัฐมนตรีคนใดพ้นจากตำแหน่งเดิมแต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่นไม่ว่าก่อนหรือภายหลังจากวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลแล้ว ให้รัฐมนตรีคนนั้นยังคงต้องถูกอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจต่อไป

2.1.3) การเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีตามมาตรา 159 วรรคหนึ่ง หรือมาตรา 160 ของรัฐธรรมนูญ ต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาโดยระบุเรื่องที่จะขอเปิดอภิปรายไว้ในญัตติด้วย

2.1.4) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะเสนอโดยไม่มีคำร้องขอตามมาตรา 271 ก่อนมิได้ และเมื่อได้มีการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 271 แล้ว ให้ดำเนินการต่อไปโดยไม่ต้องรอผลการดำเนินการตามมาตรา 272

2.1.5) เมื่อประธานสภาได้รับญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 159 วรรคหนึ่ง หรือมาตรา 160 ของรัฐธรรมนูญแล้ว ให้ทำการตรวจสอบ หากมีข้อบกพร่องให้ประธานสภาแจ้งผู้เสนอทราบภายใน 7 วันนับแต่วันที่รับญัตติ

2.1.6) เมื่อประธานสภาได้ตรวจสอบความถูกต้องของญัตติแล้วให้บรรจู้เข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วนและแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ

2.1.7) เมื่อมีการเสนอญัตติแล้วจะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือมีการลงมติไว้วางใจแล้ว

2.2) ขั้นตอนการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี

2.2.1) เมื่อถึงวันที่รัฐบาลกำหนดให้เป็นวันดำเนินการอภิปรายแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำการอภิปราย ซึ่งการอภิปรายต้องทำตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เช่น ผู้มีสิทธิอภิปรายก่อน คือ ผู้เสนอญัตติ ซึ่งโดยปกติจะเป็นผู้นำฝ่ายค้าน จากนั้นจึงให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่นทำการอภิปรายตามลำดับ โดยผู้ควบคุมเสียงหรือเรียกกันทั่วไปว่า “วิป” (whip) ของฝ่ายค้านจะเสนอรายชื่อผู้ที่ทำการอภิปรายต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนดำเนินการอภิปราย และการอภิปรายต้องอยู่ในประเด็นหรือเกี่ยวกับประเด็นที่กำลังปรึกษากันอยู่ ต้องไม่ฟุ่มเฟือย วนเวียน ซ้ำซาก หรือซ้ำกับผู้อื่น และห้ามไม่ให้นำเอกสารใด ๆ มาอ่านในที่ประชุมฟังโดยไม่จำเป็น และห้ามไม่ให้นำวัตถุใด ๆ เข้ามาแสดงในที่ประชุม เว้นแต่ประธานจะอนุญาต และห้ามผู้อภิปรายแสดงกิริยาหรือใช้วาจาอันไม่สุภาพ ใส่ร้าย หรือเสียดสีบุคคลใด และห้ามกล่าวถึงพระมหากษัตริย์หรือออกชื่อสมาชิกหรือบุคคลใดโดยไม่จำเป็น เป็นต้น

2.2.2) ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้น รัฐมนตรีต้องเข้าร่วมประชุมสภาเพื่อชี้แจงด้วยตนเอง หากมีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ทำให้ไม่อาจชี้แจง ต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อประธานสภาก่อน หรือในวันประชุมสภา ซึ่งการชี้แจงดังกล่าวจะชี้แจงคำอภิปรายของสมาชิกที่ละคนเป็นลำดับไปหรือจะรวบรวมชี้แจงครั้งละหลายคนก็ได้

2.2.3) ในการอภิปรายและการลงมติไม่ไว้วางใจ สมาชิกมีอิสระจากพรรคการเมือง

2.2.4) เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละท่านจะมีคะแนนเสียง 1 เสียง และมติอาจเกิดขึ้นได้ 2 กรณี กล่าวคือ หากสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรเสียงข้างมากลงมติให้ผ่านระเบียบวาระการอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้นไป จะส่งผลให้รัฐมนตรียังคงได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรและสามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้ แต่ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี ห้ามให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด แต่จะต้องกระทำในวันถัดจากวันที่การอภิปรายไม่ไว้วางใจสิ้นสุดลงแล้ว

2.2.5) ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจโดยมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีอีกตลอดสมัยประชุมนั้น

2.2.6) ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้รัฐมนตรีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี

3) วิธีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 158 และการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีตามมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านมีคะแนนเสียงในการยื่นญัตติไม่เพียงพอ ตามมาตรา 160

3.1) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 158 และการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีตามมาตรา 159 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้อยู่ในพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดของพรรคนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมีจำนวนไม่ถึงเกณฑ์ที่จะเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 158 หรือมาตรา 159

3.2) ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามมาตรา 158 หรือมาตรา 159 ได้เมื่อคณะรัฐมนตรีได้บริหารราชการแผ่นดินมาเกินกว่าสองปีแล้ว

3.3) เจื่อนใจในการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ และข้อกำหนดในการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นไปตามข้อ 1 และข้อ 2 ซึ่งอธิบายไปแล้วข้างต้น

สำหรับเนื้อหาที่มีลักษณะพิเศษของบทบัญญัติว่าด้วยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น คือ การรับเอาหลักการตรวจสอบทางการเมืองและหลักการตรวจสอบทางกฎหมายซึ่งดำเนินการควบคู่กันทั้งการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์และมาตรการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ซึ่งบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในมาตรา 185²¹⁷ และมาตรา 186²¹⁸ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาบัญญัติไว้ กล่าวคือ ในการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตาม

²¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 185 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าสองในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ญัตติดังกล่าวต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา 201 วรรคสอง ด้วย และเมื่อได้มีการเสนอญัตติแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียงตามวรรคสาม

การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะเสนอโดยไม่มีกรยื่นคำร้องขอตามมาตรา 304 ก่อน มิได้ และเมื่อได้มีการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 304 แล้ว ให้ดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องรอผลการดำเนินการตามมาตรา 305

เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลงโดยมิใช่ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นว่านี้ มิให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีอีกตลอดสมัยประชุมนั้น

ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำชื่อผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป และมีให้นำมาตรา 202 มาใช้บังคับ

²¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 186 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 185 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 158 และมาตรา 160 หรือในการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีตามมาตรา 159 และมาตรา 160 นั้น ถ้าญัตติที่จะเสนอเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืน บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะเสนอโดยไม่มีการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 271²¹⁹ ก่อนมิได้ และเมื่อได้มีการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 271 แล้ว ให้ดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้อง



²¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 271 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อ ร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้ตามมาตรา 164

รอผลการดำเนินการ ตามมาตรา 272²²⁰ ซึ่งมีขั้นตอนในการดำเนินมาตรการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ดังนี้²²¹

1. การถอดถอนออกจากตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270 กำหนด มาตรการถอดถอน ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ตุลาการศาล รัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งผู้ พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ตามที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

หากบุคคลในตำแหน่งที่กล่าวมาข้างต้นผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่ง

²²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 272 เมื่อได้รับคำร้องขอตามมาตรา 271 แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

เมื่อไต่สวนเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา โดยใน รายงานดังกล่าวต้องระบุให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่ เพียงใด มีพยานหลักฐานที่ควรเชื่อได้อย่างไร พร้อมทั้ง ระบุข้อยุติว่าจะให้ดำเนินการอย่างไรด้วย

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดเป็นเรื่องสำคัญ จะแยกทำรายงานเฉพาะข้อนั้นส่งไปให้ประธานวุฒิสภามาตรวจสอบหนึ่งเพื่อให้พิจารณาไปก่อนก็ได้

ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการ ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล นับแต่วันดังกล่าวผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภามีมติ และให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธาน วุฒิสภาเพื่อดำเนินการตามมาตรา 273 และอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองต่อไป แต่ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาข้อนั้นเป็นอัน ตกไป

ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งให้ตามวรรคสี่ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ เพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติและอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนเท่ากัน เพื่อดำเนินการรวบรวม พยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการ ดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความ ให้ฟ้องคดีแทนก็ได้

²²¹ บุญศรี มิ่งคำอุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 486 - 490

หน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้หนึ่งออกจากตำแหน่งได้

1.1 ผู้มีสิทธิเสนอถอดถอน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 271 กำหนดเกี่ยวกับผู้มีสิทธิเสนอถอดถอนไว้ดังนี้

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนบุคคลตามที่ระบุไว้ข้างต้นออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน

(2) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

(3) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน

1.2 ขั้นตอนการพิจารณาถอดถอน

1.2.1 ขั้นตอนการไต่สวน

เมื่อได้รับคำร้องขอแล้ว ประธานวุฒิสภาต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไป

แต่ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ว่าข้อ

กล่าวหาใดมีมูลพร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการตามมาตรา 273 และอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป

เมื่อได้สวนเสร็จแล้ว เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะต้องทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา โดยในรายงานดังกล่าวต้องระบุให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่ เพียงใด มีพยานหลักฐานที่ควรเชื่อได้อย่างไรพร้อมทั้งระบุข้อยุติว่าจะให้ดำเนินการอย่างไรด้วย

สำหรับกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่า ข้อกล่าวหาใดมีมูล นับแต่วันดังกล่าวผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภาจะมีมติ

ในกรณีที่มีข้อขัดแย้งกับอัยการสูงสุดจนไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 272 วรรคท้าย กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการดำเนินการฟ้องคดีได้เองหรือจะแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ได้

1.2.2 ขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภา

เมื่อได้รับรายงานที่ส่งมาจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 273 กำหนดให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าวโดยเร็ว

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานให้นอกสมัยการประชุม ประธานวุฒิสภาต้องแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบ เพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนี้ เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องด่วนจากการที่ผู้ดำรงตำแหน่งถูกกล่าวหาไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ หลังจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่า ข้อกล่าวหาไม่มีมูล นอกจากนี้แล้วยัง

ชี้ให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 274 บัญญัติเป็นอิสระของสมาชิกวุฒิสภาในการออกเสียงลงคะแนนซึ่งต้องกระทำโดยวิธีการลงคะแนนลับ โดยกำหนดว่ามติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่ง ให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

1.2.3 ผลของการลงมติถอดถอนโดยวุฒิสภา

ผู้ใดถอดถอนออกจากตำแหน่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 274 วรรคสอง บัญญัติให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือต้องออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี

นอกจากนี้แล้วมาตรา 274 วรรคท้าย ยังกำหนดให้มติของวุฒิสภานี้มีผลเป็นที่สุด และจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ แต่ผลดังกล่าวย่อมไม่เป็นการกระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2. การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นับได้ว่าเป็นอีกมาตรการหนึ่งในการจัดการกับผู้กระทำความผิดที่ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ซึ่งเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปแล้ว การดำเนินคดีบุคคลเหล่านี้ ย่อมไม่อาจใช้วิธีเดียวกันกับการกระทำความผิดโดยทั่วไปได้โดยอาจเปรียบเทียบได้ทำนองเดียวกันกับการจับปลาวาฬ ที่ไม่อาจใช้เครื่องมือจับปลาโดยทั่วไปได้ ฉะนั้น إذنนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 275 จึงกำหนดให้มีการดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สำหรับกรณีนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

นอกจากนี้แล้ว มาตรา 275 ยังให้รวมถึงกรณีที่บุคคลดังกล่าวหรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน รวมทั้งผู้ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด

แก่บุคคลตามวรรคหนึ่ง เพื่อจงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ด้วย

2.1 สิทธิของผู้เสียหาย

กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 275 เปิดช่องสำหรับผู้เสียหายไว้สองช่องทาง กล่าวคือ

(1) ผู้เสียหายจากการกระทำดังกล่าว จะยื่นคำร้องต่อ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อให้ดำเนินการตามมาตรา 250(2) หรือ

(2) จะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อขอให้ตั้งผู้ไต่สวนอิสระตามมาตรา 276 ก็ได้ แต่ถ้าผู้เสียหายได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ ต่อมาเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่รับดำเนินการไต่สวน ดำเนินการล่าช้าเกินสมควร หรือดำเนินการไต่สวนแล้วเห็นว่าไม่มีมูลความผิดตามข้อกล่าวหา

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เห็นว่ามีเหตุอันควรสงสัย และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติให้ดำเนินการตามมาตรา 250(2) ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 275 มีการกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามมาตรา 250(2) โดยเร็วในกรณีนี้ ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้

2.2 การพิจารณาคดี

วิธีพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 277 วรรคสอง กำหนดให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ในมาตรา 277 วรรคแรก มีการวางหลักไว้ด้วยว่า ในการพิจารณาคดี ให้

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยึดสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือของผู้ไต่สวนอิสระ แล้วแต่กรณี เป็นหลักในการพิจารณา และอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร

นอกจากนี้แล้วมาตรา 277 วรรคท้าย มีการกำหนดเป็นข้อยกเว้นไว้ด้วยว่า บทบัญญัติว่าด้วยความคุ้มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 131 นั้น มิให้นำมาใช้บังคับกับการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง บทยกเว้นนี้นับได้ว่า เป็นเครื่องบ่งชี้ที่สำคัญ เพราะทำให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการพิจารณาคดีโดยทั่วไป กับการพิจารณาคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

นอกจากนี้แล้ว การวินิจฉัยคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 278 มีการวางเกณฑ์ที่คล้ายคลึงกับการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในการพิพากษาคดีรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก โดยผู้พิพากษาซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนต้องทำความเห็นในการวินิจฉัยคดีเป็นหนังสือพร้อมทั้งต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ

2.3 ผลของการพิจารณาคดี

คำสั่ง และคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 278 กำหนดให้เปิดเผยและเป็นที่สุด

แต่อย่างไรก็ตามยังมีข้อยกเว้นสำหรับกรณีมีพยานหลักฐานใหม่ตามมาตรา 278 วรรคสาม ซึ่งเป็นกรณีที่อาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ในกรณีนี้ผู้ต้องคำพิพากษาอาจยื่นอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

3.3.3 ข้อมูลการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

บทบัญญัติว่าด้วยการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 158 และบทบัญญัติว่าด้วยการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลตามมาตรา 159 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 ซึ่งเป็นวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ในราชกิจจานุเบกษา มีการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามมาตรา 158 และมาตรา 159 ไปในคราวเดียวกันจำนวน 6 ครั้ง และมีการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามมาตรา 158 อีก 1 ครั้ง ดังนี้

ครั้งที่ 1 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ กับคณะ เป็นผู้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีโดยเสนอชื่อให้นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดและเป็นผู้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งที่ 35 ในรัฐบาลที่นายสมัคร สุนทรเวช ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในการประชุม ครั้งที่ 5 - 7/2551 สมัยวิสามัญ ระหว่างวันที่ 24 - 27 มิถุนายน 2551 เมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลง ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติในญัตติอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลในวันที่ 27 มิถุนายน 2551 โดยผลการลงมติเป็นดังต่อไปนี้²²²

ลำดับ	รัฐมนตรีผู้ถูกอภิปราย	ไว้วางใจ	ไม่ไว้วางใจ	งดออกเสียง	ไม่ลงคะแนน
1	นายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี	280	162	-	-
2	นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	279	161	1	-
3	นายมีชัยวัญ แสงสุวรรณ รองนายกรัฐมนตรี	279	161	1	-

²²² บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 7 (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ 27 มิถุนายน พุทธศักราช 2551

	และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์				
4	ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	279	162	-	-
5	นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม	280	162	-	-
6	นายสันติ พรอมพัฒน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม	279	162	-	-
7	นายทรงศักดิ์ ทองศรี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม	280	162	-	-
8	นายนพดล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง การต่างประเทศ	278	162	1	1
สรุป	รัฐมนตรีผู้ถูกอภิปรายทุกท่านได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร				

เมื่อพิจารณาถึงการอภิปรายไม่ไว้วางใจในครั้งนี้ พบว่า ก่อนการอภิปรายไม่ไว้วางใจในครั้งนี้ นายกรัฐมนตรีสมควรได้กล่าวถึงพรรคประชาธิปัตย์ว่า “ไม่ได้กลัว ไม่ได้เกรง แต่บริหาร 4 เดือน จะทำอะไรผิด ยังไม่ผิดหรือ กระทบกระเทือนอะไรหรืออะไรนักหนา...” ซึ่งพรรคประชาธิปัตย์ได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกษัตริย์ศึกในประเด็นความล้มเหลวในการบริหารประเทศจำนวน 9 ข้อ เช่น บริหารไปเพียงวันๆ ไม่สนใจแก้ปัญหาวิกฤตที่กระทบต่อปากท้องของประชาชน , ทอดทิ้งไม่ใส่ใจความเดือดร้อนของประชาชนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ , เฉยเมยต่อปัญหาประเทศที่ลุกลามกลายเป็นวิกฤต เนื่องจากจะสนองความต้องการของผู้ที่บงการอยู่เบื้องหลัง โดยการรวบรัดแก้ไขรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ซึ่งร้อยตำรวจเอกเฉลิม อยู่บำรุง กล่าวถึงการยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลของพรรคประชาธิปัตย์ครั้งนี้ของพรรคประชาธิปัตย์ไว้ว่า เป็นการเล่นเกมการเมืองที่ไม่ได้หวังผลการอภิปราย แต่ต้องการให้คะแนนการโหวตไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีแต่ละคนได้คะแนนไม่เท่ากัน ซึ่งตนมั่นใจว่าพรรคร่วมรัฐบาลไม่มีปัญหา โดยเฉพาะนายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทยไม่หวั่นไหวแน่นอน ขณะที่ ร้อยโทกุเทพ ใสกระจ่าง โฆษกพรรคพลังประชาชน ก็ชี้ว่า การที่พรรคประชาธิปัตย์ยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไม่มีเหตุผล

เพียงพอ พร้อมเชื่อพรรคประชาธิปัตย์ต้องการยื่นญัตติคว่ำในสภา เพื่อให้นายกฯ มีทางเลือกน้อยลง คือไม่สามารถยุบสภาได้²²³

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาตัวบุคคลระหว่างนายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันกับนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนและหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ที่ถูกเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติแล้วพบว่านายสมัครมีความอาวุโส มีประสบการณ์ทางการเมือง มีประสบการณ์ทำงานในตำแหน่งหัวหน้าพรรคการเมือง และมีประสบการณ์การณในการทำหน้าที่รัฐมนตรีมากกว่านายอภิสิทธิ์ ประกอบกับการสนับสนุนของพันธมิตรเพื่อไทยที่ทักษิณ ชินวัตร ที่ไว้ใจให้นายสมัครทำหน้าที่หัวหน้าพรรคพลังประชาชนและตำแหน่งนายกรัฐมนตรีรับคำสั่งจากทักษิณโดยตรงตามสโลแกน “ทักษิณคิด เพื่อไทยทำ” เพราะแท้จริงแล้วพรรคพลังประชาชนมีที่มาจากพรรคไทยรักไทยซึ่งถูกยุบพรรคไปก่อนหน้านั้น จึงไม่แปลกหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลจะลงมติไว้วางใจให้นายสมัคร ให้ทำหน้าที่นายกรัฐมนตรีต่อไปภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจเพราะเป็นที่ทราบกันว่าสมาชิกพรรคพลังประชาชนและรัฐมนตรีในรัฐบาลสมัครต่างต้องบินไปพบพันตำรวจโททักษิณที่ต่างประเทศเพื่อรับคำสั่งพิเศษเสมอ จึงอาจกล่าวได้ว่าผู้กุมเสียงในสภาผู้แทนราษฎรตัวจริงคือพันตำรวจโททักษิณซึ่งเป็นเจ้าของพรรคพลังประชาชน ส่วนนายสมัครเป็นเพียงหุ่นเชิดทำการแทนพันตำรวจโททักษิณเท่านั้น²²⁴

ครั้งที่ 2 ร้อยตำรวจเอกเฉลิม อยู่บำรุง กับคณะ เป็นผู้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีโดยเสนอชื่อ ร้อยตำรวจเอกเฉลิม อยู่บำรุง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน พรรคเพื่อไทยเป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติ และเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งที่ 36 ในสมัยรัฐบาลที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในการประชุมครั้งที่ 17 - 18/2552 สมัยสามัญทั่วไป ระหว่างวันที่ 19 - 21 มีนาคม 2552 เมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลง ที่ประชุม

²²³ MGR Online, “ปชป.” ยื่นญัตติซักฟอก “นายกฯ -7 รมต.” แล้ว ขณะที่ “61 ส.ว.” ขู่อื่นถอดถอน รัฐบาลไม่เปิดสภาให้อภิปราย!, (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อ 30 กรกฎาคม 2557. แหล่งที่มา

<http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9510000072971>

²²⁴ วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, “ระบอบทักษิณ : จุดเริ่มต้นและจุดจบ”, (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อ 30 กรกฎาคม 2557. แหล่งที่มา <http://www.manager.co.th/daily/ViewNews.aspx?NewsID=9570000017575>

สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติในญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลในวันที่ 21 มีนาคม 2552 โดยผล การลงมติเป็นดังต่อไปนี้²²⁵

ลำดับ	รัฐมนตรีผู้ถูกอภิปราย	ไว้วางใจ	ไม่ไว้วางใจ	งดออกเสียง	ไม่ลงคะแนน
1	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี	246	176	12	15
2	นายประดิษฐ ภัทรประสิทธิ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง	246	174	12	15
3	นายกรณ์ จาติกวณิช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	246	174	12	15
4	นายกษิต ภิรมย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง การต่างประเทศ	237	184	12	13
5	นายชวรัตน์ ชาญวีรกูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	246	167	20	14
6	นายบุญจง วงศ์ไตรรัตน์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	246	168	18	15
สรุป	รัฐมนตรีผู้ถูกอภิปรายทุกท่านได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร				

เมื่อพิจารณาการอภิปรายไม่ไว้วางใจในครั้งนี้แล้ว พบว่า สวนดุสิตโพล มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต ได้สำรวจความคิดเห็นของผู้ที่ติดตามรับชมและรับฟังการถ่ายทอดสดการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ในหัวข้อประชาชน ฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายค้าน ได้อะไร? จากการอภิปรายครั้งนี้ ผลปรากฏว่าประชาชนได้รับฟังข้อเท็จจริงของทั้ง 2 ฝ่าย และได้ทราบข้อมูลที่ถูกปิดบัง ส่วนฝ่ายค้านได้นำเสนอข้อมูลและข้อเท็จจริงพร้อมมีหลักฐานอ้างอิงที่น่าเชื่อถือ และได้ทำหน้าที่ตรวจสอบรัฐบาล ส่วนฝ่ายรัฐบาลได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสในการทำงาน ทำให้รัฐบาลมีความรอบคอบและระมัดระวังในการทำงาน และระหว่าง ฝ่ายรัฐบาล และ ฝ่ายค้าน จากศึกชกฟอกการ

²²⁵ บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 2 ครั้งที่ 18 (สมัยสามัญทั่วไป) วันเสาร์ที่ 21 มีนาคม พุทธศักราช

อภิปรายๆ ครั้งนี้ ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าฝ่ายรัฐบาลได้ใจประชาชนเพราะชี้แจงได้ดีมีเหตุผล พูดดี สุภาพ และมีการเตรียมตัวมาดี ส่วนฝ่ายค้านก็มีการเตรียมตัวที่ดีซึ่งเป็นจุดเด่นของการอภิปรายครั้งนี้ ส่วนจุดด้อยของการอภิปรายในครั้งนี้คือการใช้อารมณ์ที่รุนแรงและก้าวร้าว มีการประท้วงบ่อย และนำเสนอข้อมูลเดิมๆ ไม่มีอะไรใหม่²²⁶ ส่วนความพอใจของประชาชนต่อรัฐบาล กรุงเทพโพลล์ ศูนย์วิจัยมหาวิทยาลัยกรุงเทพ ได้เปิดเผยผลสำรวจ "การประเมิน 3 เดือนรัฐบาล และการอภิปรายไม่ไว้วางใจ" พบว่า หลังจากรัฐบาลบริหารประเทศมาครบ 3 เดือน และเสร็จสิ้นการอภิปรายไม่ไว้วางใจ แล้ว สิ่งที่ประชาชนส่วนใหญ่ 64.8% ต้องการมากที่สุด คือ ให้อำนาจชุดปัจจุบันบริหารประเทศต่อไป รองลงมา 17.3% ให้ออกสภาแล้วเลือกตั้งใหม่ และอีก 10.4% ให้ปรับคณะรัฐมนตรี โดยภาพรวมแล้ว ประชาชนให้คะแนนความพึงพอใจต่อการทำงานในช่วง 3 เดือนของรัฐบาลอยู่ที่ 5.17 คะแนน จากเต็ม 10 คะแนน ซึ่งถือว่าลดลง 0.25 คะแนน จากการสำรวจความพอใจต่อการทำงานในช่วง 1 เดือนของรัฐบาลที่ได้ไป 5.42 คะแนน ส่วนฝ่ายค้านได้ไป 4.62 คะแนน²²⁷ และผลการลงมติในญัตติ อภิปรายไม่ไว้วางใจในครั้งนี้มีปัญหาทั้งคะแนนเสียงของรัฐมนตรีพรรคประชาธิปัตย์ และคะแนนเสียงของหัวหน้าพรรคภูมิใจไทย ที่แปรสภาพมาจากกลุ่มเพื่อนเนวิน และปัญหาของฝ่ายค้านจำนวนหนึ่ง ที่มาเพิ่มให้กับฝ่ายรัฐบาล ซึ่งขณะนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น 465 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 7 พรรค รวม 262 คน หักเสียงรัฐมนตรีที่ไม่มีสิทธิออกเสียงตามรัฐธรรมนูญ จำนวน 24 คน คงเหลือสูงสุด 238 เสียง แต่คะแนนเสียงไว้วางใจที่ออกมามีถึง 246 เสียง เกินเสียงที่มีอยู่ 8 เสียง แสดงว่ามีสมาชิกพรรคร่วมฝ่ายค้านจำนวนหนึ่งลงคะแนนไว้วางใจให้รัฐบาล ซึ่งเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคร่วมฝ่ายค้าน มี 3 พรรค และ 1 กลุ่ม รวม 203 เสียง แต่คะแนนเสียงไม่ไว้วางใจที่ออกมามีเพียง 176,174,174,184,167 และ 168 เสียง ซึ่งล้วนต่ำกว่าเสียงทั้งหมดที่มีอยู่ แสดงว่ามีสมาชิกพรรคร่วมฝ่ายค้านจำนวนหนึ่งลงคะแนนเสียงให้ฝ่ายรัฐบาล จำนวนหนึ่งงดออกเสียง จำนวนหนึ่งไม่ลงคะแนน และอีกจำนวนหนึ่งไม่มาลงคะแนน²²⁸

²²⁶ สำนักข่าวอินโฟเควสท์, “สวนดุสิตโพลล์: ประชาชน ได้อะไร? จากการอภิปรายไม่ไว้วางใจ รัฐบาลอภิสิทธิ์”, (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อ 30 กรกฎาคม 2557. แหล่งที่มา <http://www.ryt9.com/s/sdp/543997>

²²⁷ สำนักข่าวอินโฟเควสท์, “กรุงเทพโพลล์เผยคนกรุงยังให้อำนาจรัฐบาลทำงานต่อหลังผ่านศึกชกฟอก”, (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อ 30 กรกฎาคม 2557. แหล่งที่มา <http://www.ryt9.com/s/iq01/545110>

²²⁸ พิเชษฐ พันธุ์ชาตกุล, “คอลัมน์: อภิปราย...นอกสภา: ควันหลงหรือไฟสุ่มขอน”, (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อ 30 กรกฎาคม 2557. แหล่งที่มา <http://www.ryt9.com/s/nnd/828491>

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาตัวบุคคลระหว่างนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันกับร้อยตำรวจเอกเฉลิม อยู่บำรุง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทยผู้ที่ถูกเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติแล้วพบว่า ร้อยตำรวจเอกเฉลิมมีความอาวุโส มีประสบการณ์ทางการเมือง มีประสบการณ์การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในหลายกระทรวง แต่ภาพลักษณ์ของนายอภิสิทธิ์กลับดีว่าร้อยตำรวจเอกเฉลิม เพราะนายอภิสิทธิ์ เป็นนักการเมืองมืออาชีพนับตั้งแต่จบการศึกษาในระดับปริญญาโทจากประเทศอังกฤษแม้จะด้อยประสบการณ์ แต่ภาพลักษณ์ของร้อยตำรวจเอกเฉลิมไม่ดีนักเพราะมีข่าวที่ทำลายความน่าเชื่อถืออยู่เสมอ ได้แก่ การที่ร้อยตำรวจเอกเฉลิมแสดงความไม่พอใจเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยกล่าวว่า “สถานีตำรวจนครบาลทองหล่อ วันนี้บัดซบ” อันมีสาเหตุมาจากกรณีที่ถูกชายของร้อยตำรวจเอกเฉลิมมีคดีทะเลาะวิวาทเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2543 นั้นเอง²²⁹ และด้วยลักษณะการอภิปรายของร้อยตำรวจเอกเฉลิมที่มักอวดอ้างตนเองประกอบกับข่าวที่สร้างความเสียหายให้กับตนเองทำให้นายอภิสิทธิ์ซึ่งมีผลพลออกมาว่าประชาชนให้ออกาสทำงานต่อประกอบกับการที่นายอภิสิทธิ์เป็นหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นพรรคแกนนำของรัฐบาลจึงได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรให้ทำหน้าที่นายกรัฐมนตรีต่อไป

ครั้งที่ 3 ร้อยตำรวจเอกเฉลิม อยู่บำรุง กับคณะจำนวน 184 คน เป็นผู้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีโดยเสนอชื่อ ร้อยตำรวจเอกเฉลิม อยู่บำรุง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน พรรคเพื่อไทยเป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติ และเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งที่ 37 ในรัฐบาลที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในการประชุมครั้งที่ 2 - 3/2553 สมัยวิสามัญ ระหว่างวันที่ 31 พฤษภาคม - วันที่ 2 มิถุนายน 2553 เมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลงในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติในญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลในวันที่ 2 มิถุนายน 2553 โดยผลการลงมติเป็นดังต่อไปนี้²³⁰

ลำดับ	รัฐมนตรีผู้ถูกอภิปราย	ไว้วางใจ	ไม่	งดออก	ไม่
-------	-----------------------	----------	-----	-------	-----

²²⁹ MGR Online , “ย้อนอดีตตัวตน “เฉลิม” กร่างคำสื่อ-ตร.กลางโรงพัก”, (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อ 30 กรกฎาคม 2557. แหล่งที่มา <http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9510000036531>

²³⁰ บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 3 ครั้งที่ 3 (สมัยวิสามัญ) วันพุธที่ 2 มิถุนายน พุทธศักราช 2553

			ไว้วางใจ	เสียง	ลงคะแนน
1	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี	246	186	11	21
2	นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รองนายกรัฐมนตรี	245	187	11	21
3	นายกรณ จาติกวณิช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	244	187	12	22
4	นายกษิต ภิรมย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง การต่างประเทศ	239	190	15	21
5	นายชวรัตน์ ชาญวีรกูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	236	194	14	22
6	นายโสภณ ชาร์มย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม	234	196	13	22
สรุป	รัฐมนตรีผู้ถูกอภิปรายทุกท่านได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร				

เมื่อพิจารณาการอภิปรายไม่ไว้วางใจในครั้งนี้แล้ว พบว่า ก่อนการยื่นญัตติในครั้งนี้ สวนดุสิตโพล มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต ได้ดำเนินการสำรวจความคิดเห็นจากประชาชนทั่วประเทศ ที่มีต่อการยื่นเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล จำนวนทั้งสิ้น 1,516 คน ระหว่างวันที่ 27-29 พฤษภาคม 2553 สรุปผลได้ว่าประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ 52.02 เห็นด้วยที่ฝ่ายค้านยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลได้ชี้แจงข้อเท็จจริง และแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสในการทำงาน ขณะที่ร้อยละ 32.43 ไม่เห็นด้วย เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่ไม่เหมาะสมในช่วงนี้ ชี้ควรให้เวลารัฐบาลแก้ไขฟื้นฟูบ้านเมืองก่อน ส่วนร้อยละ 15.55 ไม่แน่ใจ เพราะหลังจากการอภิปรายเสร็จ ยังไม่รู้ว่ารัฐบาลจะตัดสินใจดำเนินการอย่างไรต่อไป สำหรับคนที่ประชาชนอยากให้ฝ่ายค้านอภิปรายมากที่สุด อันดับ 1 ร้อยละ 42.13 นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รองนายกรัฐมนตรี อันดับ 2 ร้อยละ 35.53 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี และอันดับ 3 ร้อยละ 12.69 นายชวรัตน์ ชาญวีรกูล รมว.

มหาดไทย ส่วนผู้ที่ประชาชนอยากให้ทำหน้าที่เป็นผู้อภิปรายมากที่สุด คือ ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง มากถึงร้อยละ 74.56 ตามมาด้วยนายจตุพร พรหมพันธุ์ และนายสุนัย จุลพงศธร ตามลำดับ²³¹

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาตัวบุคคลระหว่างนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันกับร้อยตำรวจเอกเฉลิม อยู่บำรุง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทยผู้ที่ถูกเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติแล้วนั้น ตามที่ได้อธิบายไปแล้วในการอภิปรายไม่ไว้วางใจครั้งที่ 2 ว่าภาพลักษณ์ของนายอภิสิทธิ์กลับตัวว่าร้อยตำรวจเอกเฉลิมและนายอภิสิทธิ์เป็นหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นพรรคแกนนำของรัฐบาลจึงได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรให้ทำหน้าที่นายกรัฐมนตรีต่อไป

ครั้งที่ 4 นายมิ่งขวัญ แสงสุวรรณ กับคณะ เป็นผู้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีโดยเสนอชื่อนายมิ่งขวัญ แสงสุวรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน พรรคเพื่อไทย เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติ และเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งที่ 38 ในรัฐบาลที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในการประชุมครั้งที่ 15 - 16/2554 สมัยสามัญทั่วไป ระหว่างวันที่ 15 - 19 มีนาคม 2554 เมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลง ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติในญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลในวันที่ 19 มีนาคม 2554 โดยผลการลงมติเป็นดังต่อไปนี้²³²

ลำดับ	รัฐมนตรีผู้ถูกอภิปราย	ไว้วางใจ	ไม่ไว้วางใจ	งดออกเสียง	ไม่ลงคะแนน
1	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี	249	184	11	23
2	นายสุเทพ เทือกสุบรรณ	249	185	13	22

²³¹ Thai PBS, สวนดุสิตโพลล์ระบุนคนไทยเห็นด้วยอภิปรายไม่ไว้วางใจ เพื่อไทยเปิด 5 พยาน ยิงวัดปทุมฯ, (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2560, แหล่งที่มา <https://prachatai.com/journal/2010/05/29818>

²³² บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 4 ครั้งที่ 16 (สมัยสามัญทั่วไป) วันเสาร์ที่ 19 มีนาคม พุทธศักราช 2545.

	รองนายกรัฐมนตรี				
3	นายกรณ์ จาติกวณิช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	245	185	12	22
4	นางพรทิวา นาคาศัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์	251	186	9	23
5	นายองอาจ คล้ามไพบูลย์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี	246	182	17	21
6	นายจตุติ ไกรฤกษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยี สารสนเทศและการสื่อสาร	247	185	16	22
7	นายชวรัตน์ ชาญวีรกูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	250	188	8	23
8	นายโสภณ ชาร์มย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม	248	188	11	22
9	นายศุภชัย โพธิ์สุ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตร และสหกรณ์	243	188	16	21
10	นายกษิต ภิรมย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการ ต่างประเทศ	247	188	13	21
สรุป	รัฐมนตรีผู้ถูกอภิปรายทุกท่านได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร				

เมื่อพิจารณาการอภิปรายไม่ไว้วางใจในครั้งนี้แล้ว พบว่าการอภิปรายไม่ไว้วางใจในครั้งนี้ นายมิ่งขวัญ แสงสุวรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทยได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล รวม 9 คน โดยได้แนบคำร้องขอถอดถอนบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งด้วย จำนวน 8 คน เนื่องจากมีพฤติการณ์ที่สื่อว่าทุจริตต่อหน้าที่ สื่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง โดยยกเว้นนายกษิต ภิรมย์ รัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงการต่างประเทศที่ไม่ถูกยื่นถอดถอน²³³ ซึ่งก่อนการอภิปรายไม่ไว้วางใจในครั้งนี้ สวนดุสิต โพล มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต ได้สอบถามความคิดเห็นจากประชาชนทั่วประเทศที่มีต่อการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ระหว่างวันที่ 2-5 มีนาคม 2554 พบว่าประชาชนเห็นด้วยกับการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเพราะจะทำให้ประชาชนได้รับข้อมูลที่เป็นจริงที่ชัดเจนจากทั้งสองฝ่าย โดยประชาชนคาดหวังให้นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำการอภิปรายฝ่ายรัฐบาล และคาดหวังให้ร้อยตำรวจเอกเฉลิม อยู่บำรุง เป็นผู้นำการอภิปรายของฝ่ายค้าน อย่างไรก็ตามประชาชนเชื่อว่าการอภิปรายในครั้งที่จะไม่ส่งผลให้รัฐบาลต้องประกาศยุบสภาเพราะมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร และมีการเตรียมตัวสำหรับการอภิปรายไม่ไว้วางใจอยู่แล้ว²³⁴ อย่างไรก็ตามเมื่อมีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจในครั้งนี้กลับเป็นนายมีชัย ฤกษ์สุวรงค์ ที่เป็นผู้นำการอภิปรายของฝ่ายค้าน ซึ่งภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจในครั้งนี้ สวนดุสิตโพล มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต เปิดเผยแพร่ผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ที่มีต่อการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลมาจนถึงวันสุดท้าย ก่อนที่จะมีการลงมติว่า ไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาล ระหว่างวันที่ 17-18 มีนาคม พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าการอภิปรายไม่ไว้วางใจในครั้งนี้ไม่คุ้มค่ากับการอภิปรายไม่ไว้วางใจ เนื่องจากข้อมูลทั้ง 2 ฝ่าย เป็นเรื่องที่เก่า ไม่มีหลักฐาน ที่มีน้ำหนักหรือชัดเจนมากพอ มุ่งแต่เอาชนะกันเหมือนเดิม และผิดหวังจากการอภิปราย เพราะบรรยากาศยังเหมือนเดิมมีแต่ทะเลาะกันและการใช้วาจาไม่สุภาพ ส่วนกรุงเทพโพลล์ ศูนย์วิจัยมหาวิทยาลัยกรุงเทพ เปิดเผยแพร่ผลสำรวจความคิดเห็นประชาชน เรื่อง "ประชาชนคิดอย่างไรกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ และรัฐมนตรี 9 คน" จากความคิดเห็นของประชาชนทั่วไปทุกสาขาอาชีพอายุ 18 ปีขึ้นไป ที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ และจังหวัดต่างๆ ทุกภาคภาคทั่วประเทศ สำรวจตั้งแต่วันที่ 18 -19 มีนาคม 2554 พบว่า ประชาชนให้คะแนนฝ่ายค้าน 6.48 คะแนน ให้ฝ่ายรัฐบาล 4.28 คะแนน จากคะแนนเต็ม 10 คะแนน และประชาชนเกือบครึ่ง คือ 49.8% ระบุว่าเชื่อถือข้อมูลของฝ่ายค้านมากกว่า ขณะที่ประชาชน 19.7% เชื่อถือข้อมูลของฝ่ายรัฐบาลมากกว่า และอีก 30.5% ไม่เชื่อถือข้อมูลของทั้งสองฝ่าย ส่วนความไว้วางใจต่อนายกรัฐมนตรีนั้น พบว่านายกรัฐมนตรี ได้คะแนนการไม่ไว้วางใจ 57.2% และมีประเด็นที่ประชาชน

²³³ สำนักข่าวอินโฟเควสท์, "มีชัยยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจ 9 รมต.-ยื่นถอดถอน 8 รมต.เว้น กษัตริ์", (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อ 30 กรกฎาคม 2557. แหล่งที่มา <http://www.ryt9.com/s/iq02/1098961>

²³⁴ ไทยรัฐออนไลน์, "โพลเชียร์เฉลิม นำชักฟอก ของแพง-ทจจริต", (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อ 30 กรกฎาคม 2557. แหล่งที่มา <http://www.thairath.co.th/content/pol/153820>

ค้ำคาใจมากที่สุดหลังการอภิปรายเสร็จสิ้นคือ เรื่องการสลายการชุมนุมในช่วงเดือนเมษายนและ พฤษภาคม 2553 เรื่องน้ำมันปาล์มขาดตลาด และเรื่องราคาสินค้าอุปโภคบริโภคที่แพงขึ้น เป็นต้น²³⁵

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาตัวบุคคลระหว่างนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันกับนายมิ่งขวัญ แสงสุวรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทยผู้ที่ถูกเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติแล้วนั้น พบว่า ก่อนการอภิปรายไม่ไว้วางใจสวนดุสิตโพล มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต ได้สอบถามความคิดเห็นจากประชาชนทั่วประเทศที่มีต่อการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ระหว่างวันที่ 2-5 มีนาคม 2554 พบว่าประชาชนคาดหวังให้ร้อยตำรวจเอกเฉลิม อยู่บำรุง เป็นผู้นำการอภิปรายของฝ่ายค้าน แต่ด้วยพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ต้องการจะลดบทบาทของร้อยตำรวจเอกเฉลิม จึงชูปให้นายมิ่งขวัญ แสงสุวรรณ เป็นผู้นำในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ และเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในครั้งนี้นี้ ส่งผลให้ร้อยตำรวจเอกเฉลิม ประกาศตัวว่าจะไม่ร่วมอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลในครั้งนี้นี้²³⁶ แต่การอภิปรายวันแรกนายมิ่งขวัญอภิปรายได้มีดีเท่าที่ควร จึงทำให้พันตำรวจโททักษิณต้องประสานให้ร้อยตำรวจเอกเฉลิมกลับเข้ามาร่วมการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลในครั้งนี้นี้²³⁷ จึงเห็นว่านายมิ่งขวัญไม่มีความเป็นผู้นำเพียงพอที่จะก้าวเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไป ประกอบกับนายอภิสิทธิ์เป็นหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นพรรคแกนนำของรัฐบาลจึงได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรให้ทำหน้าที่นายกรัฐมนตรีต่อไป

ครั้งที่ 5 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ กับคณะ เป็นผู้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล (พลตำรวจเอกประชา พรหมนอก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม) ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งที่ 39 ในสมัยรัฐบาลที่นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในการประชุมครั้งที่ 22 - 23/2554 สมัยสามัญทั่วไป ระหว่างวันที่ 27 - 28 พฤศจิกายน 2554 เมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลง ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติใน

²³⁵ ผู้จัดการรายวัน, “โพลชี้ชกฟอกปาที่เหมือนเดิม”, (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อ 30 กรกฎาคม 2557. แหล่งที่มา <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9540000035686>

²³⁶ สยามรัฐ, “เฉลิม”ไม่ไว้วางใจ”ทักษิณ”ปิดร่วมชกฟอกได้ร่วมเงา”มิ่งขวัญ”, (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อ 30 กรกฎาคม 2557. แหล่งที่มา <http://www.siamrath.co.th/web/?q=node/24212>

²³⁷ ผู้จัดการรายวัน, “เฉลิม” กลับล่าถอยน้ำลาย จูบปาก “มิ่งขวัญ” ถล่มรัฐบาล, (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อ 30 กรกฎาคม 2557. แหล่งที่มา <http://www2.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9540000025295>

ญาติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลในวันที่ 28 พฤศจิกายน 2554 โดยผลการลงมติเป็นดังต่อไปนี้²³⁸

ลำดับ	รัฐมนตรีผู้ถูกอภิปราย	ไว้วางใจ	ไม่ไว้วางใจ	งดออกเสียง	ไม่ลงคะแนน
1	พลตำรวจเอก ประชา พรหมนอก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม	273	188	5	15
สรุป	รัฐมนตรีผู้ถูกอภิปรายทุกท่านได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร				

เมื่อพิจารณาการอภิปรายไม่ไว้วางใจในครั้งนี้ พบว่า การอภิปรายไม่ไว้วางใจ พลตำรวจเอกประชา พรหมนอก แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือพลตำรวจเอกประชา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และในฐานะผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย หรือ ศปภ. โดยสาระสำคัญที่ฝ่ายค้านอภิปราย คือการพยายามชี้ให้เห็นว่า อุทกภัยครั้งนี้ไม่ได้เกิดจากภัยธรรมชาติเพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากการการบริหารสถานการณ์ผิดพลาดของ ศปภ. ทั้งการแต่งตั้งฝ่ายการเมืองเข้ามาทำงานในคณะกรรมการหลายชุด แทนที่จะใช้ผู้มีประสบการณ์ เช่นคณะกรรมการดูแลเรื่องถุงยังชีพและของบริจาค รวมถึงคณะกรรมการผันน้ำฝั่งตะวันออก ซึ่งแทนที่จะช่วยไม่ให้น้ำท่วมกรุงเทพมหานครโดยผันไปทางสมุทรปราการ แต่กลับดำเนินการตรงกันข้าม เพื่อรักษาฐานเสียงของตนเอง ซึ่งผู้อำนวยการ ศปภ. จะปฏิเสธความรับผิดชอบไม่ได้ และมีการอภิปรายในกรณีร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ โดยฝ่ายค้านตั้งข้อสังเกตว่ามีพิธีหลายประการ ทั้งจัดการประชุมลับโดยไม่มีนายกรัฐมนตรีร่วมประชุม และการแถลงข่าวหลังมีแถลงการณ์ปฏิเสธการพระราชทานอภัยโทษจากพันตำรวจโททักษิณ²³⁹ ในขณะที่สวนดุสิตโพล มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต ได้สำรวจความคิดเห็นของประชาชนทั่วประเทศ ชี้ว่า ประชาชนสนใจข่าวอภิปรายไม่ไว้วางใจ เพียงร้อยละ 11.63 โดยร้อยละ 48.58 เห็นว่าเป็นช่วงเวลาไม่เหมาะสมที่จะอภิปรายไม่ไว้วางใจ ส่วนกรณีที่ฝ่ายค้านยื่นอภิปราย พล.ต.อ.ประชา พรหมนอก เพียงคนเดียว ประชาชนมีความคิดเห็นว่าเป็นสิทธิของฝ่ายค้านที่จะยื่นอภิปราย ร้อยละ 41.33 เป็นเกมการเมือง ร้อยละ 30.63 และไม่ควรอภิปรายในช่วง

²³⁸ บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 ปีที่ 1 ครั้งที่ 23 (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ 28 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2554

²³⁹ VoiceTV, อภิปรายไม่ไว้วางใจ"ประชา พรหมนอก , (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อ 30 กรกฎาคม 2557. แหล่งที่มา <http://news.voicetv.co.th/thailand/24346.html>

นี้ เพราะรัฐบาลต้องเร่งแก้ปัญหาและฟื้นฟูเรื่องน้ำท่วมก่อนร้อยละ 28.04 ประชาชนไม่แน่ใจว่า พล.ต.อ.ประชา พรหมนอก จะหลุดจากตำแหน่งหรือไม่ ร้อยละ 46.86 และคิดว่าไม่หลุดจากตำแหน่ง ร้อยละ 42.55²⁴⁰

ครั้งที่ 6 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ กับคณะ เป็นผู้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีโดยเสนอชื่อให้นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดและเป็นผู้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งที่ 40 ในรัฐบาลที่นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในการประชุมครั้งที่ 34 - 35/2555 สมัยสามัญทั่วไป ระหว่าง วันที่ 25 และวันที่ 28 พฤศจิกายน 2555 เมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลงที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลง มติในญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลใน วันที่ 28 พฤศจิกายน 2555 โดยผลการลงมติเป็นดังต่อไปนี้²⁴¹

ลำดับ	รัฐมนตรีผู้ถูกอภิปราย	ไว้วางใจ	ไม่ ไว้วางใจ	งดออก เสียง	ไม่ ลงคะแนน
1	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี	308	159	4	9
2	ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง รองนายกรัฐมนตรี	287	157	25	11
3	พลอากาศเอก สุกำพล สุวรรณทัต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม	284	160	25	11
4	พลตำรวจโท ชัจจ์ กุลดิลก รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	284	182	5	10
สรุป	รัฐมนตรีผู้ถูกอภิปรายทุกท่านได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร				

²⁴⁰ MGR Online, “อภิปรายไม่ไว้วางใจ “ประชา” 27 พ.ย.นี้ 10.00 น. ช่อง NBT ถ่ายทอด”, (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อ 30 กรกฎาคม 2557. แหล่งที่มา <http://www2.manager.co.th/CyberBiz/ViewNews.aspx?NewsID=9540000150660>

²⁴¹ บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 ปีที่ 2 ครั้งที่ 35 (สมัยสามัญทั่วไป) วันที่ 28 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2555.

เมื่อพิจารณาการอภิปรายในครั้งนี้อันแล้ว พบว่า การที่นายกรัฐมนตรีจะไม่ได้ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรนั้นต้องอาศัยคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีที่มากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในขณะอภิปรายไม่ไว้วางใจครั้งนี้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 493 คน มากกว่ากึ่งหนึ่งคือ 247 เสียงขึ้นไป โดยรัฐบาลพรรคเพื่อไทยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 264 คน ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคร่วมรัฐบาล ได้แก่ พรรคชาติไทยพัฒนา จำนวน 19 คน พรรคชาติพัฒนา จำนวน 7 คน พรรคพลังชล จำนวน 7 คน พรรคประชาธิปัตย์ใหม่ จำนวน 1 คน พรรคมหาชน จำนวน 1 คน พรรคเพื่อไทยและพรรคร่วมรัฐบาลจึงมีเสียงทั้งหมด 299 ส่วนพรรคร่วมฝ่ายค้านมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังนี้ พรรคประชาธิปัตย์ จำนวน 160 คน พรรครักประเทศไทย จำนวน 4 คน พรรคภูมิใจไทย จำนวน 34 คน พรรคมาตุภูมิ จำนวน 2 คน พรรครักษ์สันติ จำนวน 1 คน เห็นได้ว่าเพียงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคเพื่อไทยเพียงพรรคเดียวก็เกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่แล้วเมื่อบวกกับพรรคร่วมรัฐบาลแล้วเป็นไปได้ยากที่พรรคร่วมฝ่ายค้านจะประสบผลสำเร็จในการอภิปรายไม่ไว้วางใจครั้งนี้²⁴² ซึ่งการอภิปรายไม่ไว้วางใจในครั้งนี้หากจะพิจารณาถึงความคาดหวังของประชาชนพบว่าศูนย์สำรวจความคิดเห็น “นิด้าโพล” สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) ได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน เรื่อง “ประชาชนกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล” ทำการสำรวจระหว่างวันที่ 14 - 15 พฤศจิกายน 2555 จากประชาชนทั่วประเทศ ในกรณีการติดตามการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จากการสำรวจ พบว่า ประชาชน ร้อยละ 55.98 คิดว่าจะติดตามการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เพราะจะได้ทราบถึงการทำงานและการชี้แจงผลงานของรัฐบาล รัฐมนตรีบางกระทรวง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ตนชอบ รวมทั้งชอบดูการอภิปรายอยู่แล้ว ส่วนร้อยละ 43.70 ระบุไม่ติดตามการอภิปรายไม่ไว้วางใจ เพราะไม่ค่อยมีเวลาต้องทำงาน เบื่อหน่ายการเมือง อีกทั้งไม่อยากเห็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทะเลาะวุ่นวายกันในสภา เมื่อถามถึงสิ่งที่ประชาชนไม่อยากเห็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งฝ่ายค้านและรัฐบาลกระทำในการอภิปรายไม่ไว้วางใจในสภาผู้แทนราษฎร พบว่า ประชาชน ร้อยละ 56.13 ระบุว่าการพูดจาในเชิงยั่วเยาะเสียดสีทำให้อีกฝ่ายโกรธ/สาดโคลนใส่กัน รองลงมา ร้อยละ 55.57 ระบุว่าการพูดจาหยาบค้าย/ด่าทอกันในสภา ร้อยละ 47.23

²⁴² Thai PBS, **คาดการณ์ลงคะแนนมติ อภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลตามมาตรา 158**, (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2560, แหล่งที่มา <http://news.thaipbs.or.th/content/129292>

ระบุว่า การอภิปรายนอกประเด็น ร้อยละ 38.89 ระบุว่า การประท้วงพรวดพราด ร้อยละ 19.09 ระบุว่า การหลับในสภา และร้อยละ 4.73 ระบุว่า การใช้กำลัง/การทะเลาะวิวาทกันในสภา สำหรับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านที่ประชาชนสนใจในการอภิปรายไม่ไว้วางใจมากที่สุด ส่วนใหญ่ ร้อยละ 50.28 ไม่ได้ระบุตัวบุคคล แต่สนใจการอภิปรายในภาพรวม รองลงมา ร้อยละ 32.64 ระบุ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เพราะเป็นผู้นำฝ่ายค้าน และน่าจะมีความน่าสนใจในการอภิปรายรัฐบาลได้ ร้อยละ 7.46 ระบุ นายชูวิทย์ กมลวิศิษฎ์ เพราะมีวาทีและการพูดที่โดดเด่น เปิดเผย ตรงไปตรงมา และร้อยละ 3.69 ระบุ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาล ประชาชน ร้อยละ 53.17 ไม่ได้ระบุตัวบุคคล แต่สนใจการอภิปรายในภาพรวมเช่นเดียวกันกับการ อภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน รองลงมา ร้อยละ 22.85 ระบุ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เพราะถือเป็นผู้บริหารหลักของคณะรัฐมนตรีและผู้นำของประเทศ และร้อยละ 16.60 ระบุ ร้อยตำรวจเอกเฉลิม อยู่บำรุง เพราะมีวาทีในการพูดที่ชัดเจน สามารถโต้แย้งกับฝ่าย ค้านได้ฉะฉาน และตอบคำถามได้ชัดเจน²⁴³ ซึ่งการอภิปรายในครั้งนี้ประชาชนสนใจการอภิปรายไม่ ไว้วางใจรัฐบาล เพราะมีการนำคลิปวิดีโอและข้อมูลจำนวนมากมาอภิปราย โดยเฉพาะโครงการรับ จำนำข้าว ซึ่งข้อมูลของฝ่ายค้าน มีความน่าเชื่อถือ ขณะที่การชี้แจงของนายกรัฐมนตรี ยังไม่ชัดเจน และเห็นว่าควรส่งข้อมูลให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ ป.ป.ช. และ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบว่ามีการกระทำผิดจริงหรือไม่ เพื่อเป็นบรรทัดฐานต่อไป²⁴⁴

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาตัวบุคคลระหว่างนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี คนปัจจุบันกับนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์และหัวหน้าพรรค ประชาธิปัตย์ผู้ที่ถูกเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติแล้วนั้น พบว่า นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นอดีตนายกรัฐมนตรีซึ่งมีข้อครหาเกี่ยวกับการใช้กำลังทหารปราบปรามผู้ ชุมนุมทางการเมืองในขณะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีประกอบกับเป็นผู้นำฝ่ายค้านซึ่งครองเสียงข้าง น้อยในสภาผู้แทนราษฎร ส่วนนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นน้องสาวของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร และพรรคเพื่อไทยก็มีที่มาจากพรรคไทยรักไทยและพรรคพลังประชาชนที่ถูกยุบพรรคไปก่อน

²⁴³ นิด้าโพล, ประชาชน” กับ “การติดตามการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล, (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2560, แหล่งที่มา <http://nidapoll.nida.ac.th/index.php?op=polls-detail&id=106>

²⁴⁴ Thai PBS, ประชาชนสนใจติดตามการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล, (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2560, แหล่งที่มา <http://news.thaipbs.or.th/content/129021>

หน้านี้ การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนางสาวยิ่งลักษณ์ จึงเกิดขึ้นภายใต้การสนับสนุนของพันธมิตรเพื่อไทยที่ทักษิณผู้เป็นพี่ชายและเป็นเจ้าของพรรคเพื่อไทยตัวจริง และจากการที่รัฐมนตรีและสมาชิกพรรคเพื่อไทยต้องบินไปรับคำสั่งของพันธมิตรที่ต่างประเทศอยู่เสมออันเห็นได้ว่าผู้ที่สามารถควบคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างแท้จริงคือพันธมิตรเพื่อไทย ทักษิณ นางสาวยิ่งลักษณ์ จึงเป็นนายกรัฐมนตรีในมืออยู่ภายใต้การสั่งการของพี่ชายที่อยู่ต่างประเทศ หรือเรียกว่านายกรัฐมนตรีระบอบคู่ กล่าวคือ นางสาวยิ่งลักษณ์ ในฐานะนายกรัฐมนตรีอย่างเป็นทางการของประเทศไทย รับผิดชอบงานบริหารราชการแผ่นดินทั่วไปผ่านการทำงานของคณะรัฐมนตรีโดยมีบุคคลที่มีความสามารถเข้ามาช่วยงาน ส่วนพันธมิตรเพื่อไทยเป็นนายกรัฐมนตรีเงาคอยดูแลการเมืองภายในพรรคเพื่อไทย พรรคร่วมรัฐบาล และกลุ่มคนเสื้อแดง ตามสโลแกน “ทักษิณคิด เพื่อไทยทำ” ที่ให้ไว้ตอนหาเสียง²⁴⁵ ประกอบกับผลงานในรอบ 1 ปี ของนางสาวยิ่งลักษณ์ที่ถือว่าสอบผ่านทำให้ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรให้ทำหน้าที่นายกรัฐมนตรีต่อไป²⁴⁶

ครั้งที่ 7 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ กับคณะ เป็นผู้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีโดยเสนอชื่อให้นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดและเป็นผู้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล(นายจรรพงค์ เรืองสุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งที่ 41 ในรัฐบาลที่นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในการประชุมครั้งที่ 27-28/2556 สมัยสามัญทั่วไป ระหว่างวันที่ 26 และวันที่ 28 พฤศจิกายน 2556 เมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลง ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติในญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลในวันที่ 28 พฤศจิกายน 2556 โดยผลการลงมติเป็นดังต่อไปนี้²⁴⁷

²⁴⁵ Siam Intelligence , “ระบอบนายกรัฐมนตรีคู่ – ยิ่งลักษณ์ออกหน้า ทักษิณคุมหลัง”, (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2560, แหล่งที่มา <http://www.siamintelligence.com/dual-prime-ministers/>

²⁴⁶ Siam Intelligence , “หนึ่งปี ‘ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร’ กับบทบาท ‘ซีไอโอประเทศไทย’”, (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2560, แหล่งที่มา <http://www.siamintelligence.com/yingluck-year-one/>

²⁴⁷ บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 ปีที่ 3 ครั้งที่ 28 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพฤหัสบดีที่ 28 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2556

ลำดับ	รัฐมนตรีผู้ถูกอภิปราย	ไว้วางใจ	ไม่ไว้วางใจ	งดออกเสียง	ไม่ลงคะแนน
1	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี	297	134	2	5
2	นายจตุพรพงศ์ เรืองสุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	296	135	4	4
สรุป	รัฐมนตรีผู้ถูกอภิปรายทุกท่านได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร				

เมื่อพิจารณาการอภิปรายในครั้งนี้อันแล้ว พบว่า ก่อนการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในครั้งนี้นายจตุพรพงศ์ เรืองสุวรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้าน เป็นผู้นำรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวม 146 คน ยื่นต่อประธานวุฒิสภาเพื่อถอดถอนนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี นายปลอดประสพ สุรัสวดี รองนายกรัฐมนตรี และนายจตุพรพงศ์ เรืองสุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กล่าวหาทุจริตและกระทำผิดกฎหมาย เพื่อให้ส่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อไป ซึ่งหลังการยื่นถอดถอนได้มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีและนายจตุพรพงศ์ เรืองสุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย²⁴⁸ ส่วนนายปลอดประสพ สุรัสวดี รองนายกรัฐมนตรี ไม่ได้ถูกยื่นอภิปรายแต่อย่างใด โดยการอภิปรายในครั้งนี้นายจตุพรพงศ์ เรืองสุวรรณ ประธานวิปฝ่ายค้าน ในฐานะผู้เสนอญัตติได้กล่าวสรุปการอภิปราย มุ่งประเด็นการปล่อยปะละเลยให้มีการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการสำคัญของรัฐบาล ทั้งโครงการรับจำนำข้าว โครงการบริหารจัดการน้ำ 3.5 แสนล้านบาท โครงการตามร่างพระราชบัญญัติกู้เงิน 2 ล้านล้านบาท พร้อมกันนี้เห็นว่านายกรัฐมนตรีไม่ให้ความสำคัญกับการเข้าประชุมสภา เพื่อแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน และอยากให้นายกรัฐมนตรีเป็นตัวของตัวเองในการบริหารประเทศ ส่วนนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีกล่าวปิดการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ขอบคุณสมาชิกที่ดำเนินการผ่านระบบสภา เป็นการทำหน้าที่ถ่วงดุลฝ่ายบริหาร พร้อมยืนยันว่าได้ลงพื้นที่แก้ปัญหาให้ประชาชนแล้ว 54 จังหวัด พร้อมชี้แจงยืนยันว่าการลงทุน

²⁴⁸ ประชาไท, ฝ่ายค้านยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ 'นายก-รรม.มหาดไทย', (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2560, แหล่งที่มา <https://prachatai.com/journal/2013/11/49824>

โครงสร้างพื้นฐาน 2 ล้านล้านบาท มุ่งพัฒนาระบบขนส่ง เพื่อการพัฒนาประเทศ และผลประโยชน์ของประชาชน ส่วนโครงการรับจำนำข้าวยืนยันว่าเป็นนโยบายที่ดี และไม่มีการทุจริตในเชิงนโยบาย และภาครัฐยังมีการตรวจสอบอย่างเคร่งครัด เช่นเดียวกับกับโครงการบริหารจัดการน้ำ เป็นการลงทุนระยะยาวเพื่อแก้ไขปัญหาในระยะยาว²⁴⁹

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาตัวบุคคลระหว่างนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี คนปัจจุบันกับนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์และหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ผู้ที่ถูกเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในยุครัฐบาลที่แล้วนั้น พบว่า ตามที่ได้อธิบายไปแล้วในการอภิปรายไม่ไว้วางใจครั้งที่ 6 ว่านางสาวยิ่งลักษณ์ นายกรัฐมนตรี เป็นน้องสาวของพันตำรวจโททักษิณชินวัตรซึ่งเป็นผู้ควบคุมเสียงส่วนใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎรจากต่างประเทศ ประกอบกับตัวนางสาวยิ่งลักษณ์ นายกรัฐมนตรีเองก็มีพัฒนาการที่ดีขึ้นในการทำงานส่งผลให้ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรให้ทำหน้าที่นายกรัฐมนตรีต่อไป²⁵⁰

เมื่อพิจารณาถึงข้อมูลการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว ในส่วนของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สรุปผลได้ว่า²⁵¹ กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 271 วรรคแรก จำนวน 33 เรื่อง

1. อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน 22 เรื่อง
2. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงมายังประธานวุฒิสภา

²⁴⁹ Thai PBS, “ส.ส.เตรียมลงมติ การอภิปรายไม่ไว้วางใจ”, (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2560, แหล่งที่มา <http://news.thaipbs.or.th/content/209316>

²⁵⁰ isranews, “พัฒนาการของ "ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร" ในปี 2556”, (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2560, แหล่งที่มา <https://www.isranews.org/isranews-scoop/26264-yingluak.html>

²⁵¹ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, “สรุปผลงานของวุฒิสภาด้านการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550”, (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อ 10 มกราคม 2560. แหล่งที่มา <http://click.senate.go.th/wp-content/uploads/2014/07/todton.pdf>

2.1 คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วมีมติให้ข้อกล่าวหาตกไป จำนวน 5 เรื่อง

2.2 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด จำนวน 6 เรื่อง คือ

(1) นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 141 คน ร้องขอให้ถอดถอนนายนพดล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ออกจากตำแหน่ง กรณีลงนามในแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน (คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาร่วมกับกรณีนายพิภพ ธงไชย และคณะ ร้องขอให้ถอดถอนรัฐมนตรีในรัฐบาลของนายสมัคร สุนทรเวช ที่เห็นชอบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศร่วมลงนามในแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา ออกจากตำแหน่ง ในกรณีเดียวกันนี้) โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด และวุฒิสภาลงมติให้ถอดถอนด้วยคะแนนเสียง 57 คะแนน ซึ่งเป็นคะแนนเสียงไม่ถึง 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา จึงถือว่าวุฒิสภามีมติไม่ถอดถอนนายนพดล ออกจากตำแหน่ง ต่อมาในวันที่ 4 กันยายน 2558 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อม.63/2558 ระหว่าง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ(โจทก์) นายนพดล ปัทมะ(จำเลย) (คดีเขาพระวิหาร) ปรากฏว่า ศาลลงมติ 6ต่อ 3 ยกฟ้อง

(2) นายสุรชัย เบ้าจรรยา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 119 คน ร้องขอให้ถอดถอนนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี และนายสุเทพ เทือกสุบรรณ รองนายกรัฐมนตรี ออกจากตำแหน่ง กรณีนายอภิสิทธิ์ฯ มอบอำนาจให้นายสุเทพฯ เป็นประธานกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และประธานกรรมการข้าราชการตำรวจ และนายสุเทพฯ เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการข้าราชการตำรวจโดยไม่มีอำนาจ และส่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์และบุคคลอื่นเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงงานของกระทรวงวัฒนธรรม โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดเฉพาะกรณีนายสุเทพฯ ส่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์และบุคคลอื่น เข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงงานของกระทรวงวัฒนธรรม และวุฒิสภาลงมติให้ถอดถอนด้วยคะแนนเสียง 40 คะแนน ซึ่งเป็นคะแนนเสียงไม่ถึง 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา จึงถือว่าวุฒิสภามีมติไม่ถอดถอนนายสุเทพฯ ออกจากตำแหน่ง

(3) นายถาวร เสนเนียม และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 128 คน ร้องขอให้ถอดถอนนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากมีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย กรณีที่พาดพิงที่ประธานรัฐสภา ดำเนินการประชุมร่วมกันของรัฐสภา เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช กรณีจึงใจปิดการอภิปรายขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย และจงใจดำเนินการประชุมทั้งที่องค์ประชุมรัฐสภาไม่ครบ

(4) นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 138 คน ร้องขอให้ถอดถอนนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากมีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย กรณีที่พาดพิงที่ประธานรัฐสภา ดำเนินการประชุมร่วมกันของรัฐสภา เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช กรณีปิดอภิปรายตามยุติของ นายพหลวรวปัญญา ในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 9 (สมัยสามัญทั่วไป) ในวันพุธที่ 11 กันยายน 2556 เป็นการขัดต่อกฎหมาย

(5) นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 144 คน ร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา รวม 383 คน ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากมีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ขัดต่อหลักนิติรัฐนิติธรรม ขัดต่อหลักการ ประชาธิปไตย กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการที่มีได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตลอดจนกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง กรณีการพิจารณาและลงมติในร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมีการแก้ไขในประเด็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภา

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ร่วมพิจารณาคำร้องตามข้อ (3) ข้อ (4) และข้อ (5) เฉพาะกรณีพฤติการณ์ของนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในคราวเดียวกัน แล้วมีมติชี้มูลความผิดนายสมศักดิ์ฯ และได้ส่งรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงให้วุฒิสภา ดำเนินการ

(6) นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 141 คน ร้องขอให้ถอดถอนนายนิคม ไวยรัชพานิช สมาชิกวุฒิสภา ออกจากตำแหน่ง กรณีปิดอภิปราย ตามญัตติของนายพ่าย พันเกิด ในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 6 (สมัยสามัญทั่วไป) ในวันพุธที่ 4 กันยายน 2556 เป็นการขัดต่อกฎหมาย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ร่วมพิจารณา คำร้องตามข้อ (5) เฉพาะกรณีพฤติการณ์ของ นายนิคม ไวยรัชพานิช สมาชิกวุฒิสภา ข้อ (6) และกรณีรองศาสตราจารย์พรพันธุ์ บุญยรัตพันธุ์และสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 52 คน ยื่นคำร้องขอ ให้ถอดถอนนายนิคม ไวยรัชพานิช สมาชิกวุฒิสภา ออกจากตำแหน่ง กรณีการลงชื่อในร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ การให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนในเชิงให้ร้ายต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาจากการสรรหา และกรณีการทาหน้าที่ประธานในที่ประชุม โดยจัดให้มีการลงมติเพื่อวินิจฉัยตัดสิทธิสมาชิกผู้สงวนคำแปรญัตติ ในการพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในคราวเดียวกัน แล้วมีมติชี้มูลความผิดนายนิคมฯ และได้ส่งรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงให้วุฒิสภาดำเนินการ

ดังนั้นแล้ว การลงมติข้างต้นเมื่อสมาชิกวุฒิสภาลงมติด้วยคะแนนเสียงไม่เกิน 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดจึงยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรายใดที่ถูกวุฒิสภาลงมติถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่อย่างใด

3.3.4 ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

การประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อาจพิจารณาได้จากเกณฑ์ด้านปัจจัยนำออก (Legislative Outputs) ที่พิจารณาจากผลลัพธ์เชิงปริมาณ เช่น ในแต่ละสมัยประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจำนวนกี่ครั้งและผลการอภิปรายเป็นอย่างไรซึ่งการใช้เกณฑ์ในข้อนี้แต่เพียงประการเดียวไม่เหมาะสมที่จะใช้ในการประเมินประสิทธิภาพการอภิปรายไม่ไว้วางใจ²⁵² จึงอาจพิจารณาจากหลักเกณฑ์การประเมินตาม Parliament and Democracy in the twenty –first century ที่จัดทำขึ้นโดยสหภาพรัฐสภา

²⁵² Alan Rosenthal, *Legislative Performance in The States : Exploration of Committee Behavior*, pp. 8-10.

(Inter-Parliamentary Union- IPU) โดยมีปัจจัยสำคัญในการประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ได้แก่ ปัจจัยด้านทรัพยากรของรัฐสภาและความปราศจากอคติใดๆ และการตรวจสอบฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพของรัฐสภาตามทฤษฎีเบื้องต้นในการควบคุมฝ่ายบริหาร ได้แก่ ทฤษฎีแห่งดุลยภาพและทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมืองรัฐสภา และตามหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายบริหาร ทั้งในด้านการดำเนินนโยบายของรัฐบาลและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหารเพื่อการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาในเรื่องนี้ มีประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญคือ อำนาจเชิงสัมพัทธ์ (Rational power) ของรัฐสภาที่มีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร ตลอดจนดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างพรรคการเมือง และระหว่างกลุ่มอำนาจในพรรคการเมืองเองด้วย

นอกจากนี้การประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังสามารถประเมินตามตัวชี้วัดที่กำหนดคำถามเพื่อประเมินประสิทธิภาพโดยให้ความสำคัญแก่ กระบวนการ (Process) และกลไกระบบงานนิติบัญญัติที่มีอิทธิพลต่อฝ่ายบริหาร (Legislative influence) ในการกำหนดนโยบายของภาครัฐ ได้แก่ การมีกลไกป้องกันการยุบสภาหรือยุติการทำงานของสภาโดยฝ่ายบริหารไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ รัฐสภามีอำนาจโดยปราศจากอคติจากฝ่ายบริหารในการกำหนดและควบคุมวาระการประชุมของสภาหรือไม่ รัฐสภามีการจัดองค์กรที่ส่งผลให้มีความสามารถในการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารได้หรือไม่ สมาชิกรัฐสภาแสดงบทบาทที่ตระหนักถึงความสำคัญของการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างมากหรือไม่ รัฐสภาได้มีลักษณะที่ได้พิจารณาตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยไม่อิงผลประโยชน์พรรคการเมืองหรือไม่

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้แก่ เกณฑ์ด้านปัจจัยนำออก (Legislative Outputs) เกณฑ์ตาม Parliament and Democracy in the twenty –first century ที่จัดทำขึ้นโดยสหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union- IPU) และเกณฑ์ตัวชี้วัดที่กำหนดคำถามเพื่อประเมินประสิทธิภาพโดยให้ความสำคัญแก่ กระบวนการ (Process) และกลไกระบบงานนิติบัญญัติที่มีอิทธิพลต่อฝ่ายบริหาร (Legislative influence) ในการกำหนดนโยบายของภาครัฐ พบว่าสามารถประเมินประสิทธิภาพของการอภิปราย

ไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ใน 4 ประเด็น ได้แก่ ประสิทธิภาพของหลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ ผลของการอภิปรายแบบสร้างสรรค์ไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ และประสิทธิภาพของการดำเนินการภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์

ประเด็นที่ 1 ประสิทธิภาพของหลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์มีประเด็นในการพิจารณาประสิทธิภาพ ได้แก่ การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้มีสิทธิเสนอญัตติ การกำหนดให้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติ การห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อมีการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจแล้ว ปัญหาการกำหนดให้ยื่นคำร้องถอดถอนก่อนการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้น ด้วยปัญหาการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้มีสิทธิเสนอญัตติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ไม่มีการอภิปรายนายกรัฐมนตรีเกิดขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงมีการปรับลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีลดลงจาก 2 ใน 5 เป็น 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่น้อยกว่า 100 คน จึงเกิดการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีขึ้นทั้งหมดจำนวน 6 ครั้ง ซึ่งในการอภิปรายดังกล่าวนี้มีการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เปรียบเทียบผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปกับนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบัน จำนวน 6 ครั้ง ดังนี้

ลำดับ	นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบัน	ผู้ถูกเสนอชื่อให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติ
1	นายสมัคร สุนทรเวช	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ
2	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง
3	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง
4	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	นายมิ่งขวัญ แสงสุวรรณ
5	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ
6	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ
สรุป	ไม่มีผู้ถูกเสนอชื่อให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติประสบความสำเร็จ	

ผลการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีทั้ง 6 ครั้ง นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไป เพราะนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำของรัฐบาลเป็นผู้กุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่าการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 2 - 4 ผู้ถูกเสนอชื่อให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีมิได้เป็นเป็นหัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน แต่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคฝ่ายค้านที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้นำในการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในแต่ละครั้ง ซึ่งทำให้ความน่าเชื่อถือของผู้ถูกเสนอชื่อดังกล่าวต่อยกกว่านายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ผู้ถูกเสนอชื่อจึงเปรียบเสมือนมวยรองที่อยากจะมีโอกาสชนะประกบกับภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือของผู้ถูกเสนอชื่อที่นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันมีความเหนือกว่าจึงทำให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 2 - 4 นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันมีความเหนือกว่าอย่างชัดเจน แตกต่างจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 1 และครั้งที่ 5-6 ที่ผู้ถูกเสนอชื่อให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองทำให้เกิดการแข่งขันอย่างชัดเจนด้วยภาพลักษณ์ที่สามารถเป็นคู่แข่งกันได้ แต่ด้วยประสบการณ์ทางการเมือง ประสบการณ์ทางการทำงานที่นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันมีเหนือกว่าผู้ถูกเสนอชื่อ ประกอบกับนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันเป็นผู้นำของรัฐบาลเป็นผู้กุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ทำให้นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรให้ดำรงตำแหน่งต่อไป ทั้งนี้ความสามารถของนายกรัฐมนตรีในการควบคุมเสียงในสภาผู้แทนราษฎรเกิดจากการกำหนดคุณสมบัติและการพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องสังกัดพรรคการเมืองทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักปฏิบัติตามมติพรรคหรือวิปรัฐบาลที่จะมีมติก่อนการลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจทุกครั้ง ส่วนการห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อมีการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจแล้วกับการยื่นคำร้องถอดถอนนายกรัฐมนตรีก่อนการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจในบางกรณีนั้นก็ไม่มีผลสำเร็จของหลักเกณฑ์ดังกล่าวเพราะเมื่อรัฐบาลคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่จำเป็นต้องยุบสภาเพื่อหนีการอภิปรายไม่ไว้วางใจเหมือนอย่างอดีต ส่วนการยื่นถอดถอนนั้นไม่มีนายกรัฐมนตรีท่านใดที่พ้นจากตำแหน่งจากการยื่นคำร้องดังกล่าว ซึ่งการยื่นถอดถอนในกรณีอื่นๆ ก็ไม่ประสบผลสำเร็จเช่นเดียวกัน ซึ่งเห็นว่าหลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้นกำหนดไว้เป็นอย่างดี แต่การบังคับใช้ที่ไม่มีประสิทธิภาพทำให้หลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีมีข้อบกพร่อง

ประเด็นที่ 2 ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ มีประเด็นในการพิจารณาประสิทธิภาพ ได้แก่ การอภิปรายไม่ไว้วางใจและการลงมติภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่พรรคการเมืองกำหนด ในประเด็นนี้เป็นปัญหาที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเกิดขึ้นก่อนมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กล่าวคือ มีการตัดหลักอิสระอาณัติของผู้แทนปวงชนออกจากรัฐธรรมนูญและมีการบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และการกำหนดให้การขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรค มีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกขับต้องพ้นสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2521 ประกอบกับการที่ไม่มีการบัญญัติหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง ทำให้พรรคการเมืองมีอำนาจเหนือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่งผลถึงการลงมติไม่ไว้วางใจที่จบลงที่การไว้วางใจผู้ถูกอภิปรายทุกครั้ง²⁵³ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ปรับปรุงแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยบัญญัติหลักอิสระอาณัติของผู้แทนปวงชนไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามยังมีการบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค และการขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรค มีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกขับต้องพ้นสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่เช่นเดิม ทำให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทั้ง 6 ครั้ง พรรคการเมืองสามารถควบคุมเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ลงมติไว้วางใจนายกรัฐมนตรีผู้ถูกอภิปรายตามที่พรรคการเมืองกำหนดไว้ได้ทั้งหมด การบังคับใช้บทบัญญัติว่าด้วยการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงยังไม่มีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติเพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกครอบงำโดยพรรคการเมืองหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นเผด็จการรัฐสภา

ประเด็นที่ 3 ผลของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์มีประเด็นในการพิจารณาประสิทธิภาพ ได้แก่ ผลโดยตรงของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและผลโดย

²⁵³ ปริญา เทวานฤมิตรกุล, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง : การแก้จุดอ่อนของรัฐธรรมนูญ 2540 ที่ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเหนือผู้แทนปวงชนโดยใช้พรรคการเมือง, หน้า 10.

อ้อมของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ซึ่งแม้ว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีถึง 6 ครั้ง แต่ผลโดยตรงของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีซึ่งก็คือการพ้นจากตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีด้วยเหตุที่ไม่ได้รับความไว้วางใจยังไม่เกิดขึ้น ส่วนผลโดยอ้อมคือการลาออกหรือการยุบสภาของนายกรัฐมนตรีนั้นเกิดขึ้น 1 ครั้ง คือภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งเป็นครั้งที่ 6 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2556 ภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจ 11 วัน อันเนื่องมาจากแรงกดดันของการลงมติผ่านร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมในสภาผู้แทนราษฎรและการชุมนุมทางการเมืองบนท้องถนน

ประเด็นที่ 4 ประสิทธิภาพของการดำเนินการภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์มีประเด็นในการพิจารณาประสิทธิภาพ ได้แก่ มีการดำเนินการทางการเมืองหรือมีการดำเนินการทางกฎหมายต่อนายกรัฐมนตรีภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจหรือไม่ ซึ่งแม้ว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีถึง 6 ครั้ง และมีการดำเนินการทางกฎหมายต่อนายกรัฐมนตรีภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจ แต่ยังไม่มียกเว้นนายกรัฐมนตรีท่านใดพ้นจากตำแหน่งหรือถูกลงโทษตามกฎหมายเนื่องจากการดำเนินการทางกฎหมายต่อนายกรัฐมนตรีภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแต่อย่างใด

3.4 การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ภายหลังจากการที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ทำการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้วนั้น ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557²⁵⁴ และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี²⁵⁵ เมื่อ

²⁵⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนที่ 55 ก ประกาศ ณ วันที่ 22 กรกฎาคม 2557

²⁵⁵ ประกาศแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนพิเศษ 159 ง ประกาศ ณ วันที่ 25 สิงหาคม 2557

วันที่ 24 สิงหาคม 2557 นั้น นับตั้งแต่นั้นมีกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการจำนวน 2 ชุด จนท้ายที่สุดนำมาซึ่งการลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2559²⁵⁶ ผลปรากฏว่าประชาชนลงประชามติเห็นชอบประเด็นที่หนึ่ง คือ เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ และเห็นชอบประเด็นที่สอง คือ เห็นชอบให้แก้ไขตามประเด็นที่เสนอ ต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ทำการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนดและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560²⁵⁷ เมื่อวันที่ 6 เมษายน พุทธศักราช 2560 ซึ่งในรายละเอียดจะอธิบายต่อ

3.4.1 ความเป็นมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีที่มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งกำหนดกระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง จำนวน 2 ชุด ดังนี้

1. คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 32 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งภายหลังการเลือกคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญตามสัดส่วนที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้วปรากฏว่ามีการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 36 คน โดยมีศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2557²⁵⁸

ในการร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้มีผลงานเป็นร่างรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับ ได้แก่ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อศึกษาและเปิดอภิปราย ลงวันที่ 17 เมษายน พุทธศักราช 2558) และร่าง

²⁵⁶ ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การออกเสียง ประกาศ ณ วันที่ 10 สิงหาคม 2559

²⁵⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก ประกาศ ณ วันที่ 6 เมษายน 2560

²⁵⁸ ประกาศสภาปฏิรูปแห่งชาติ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนพิเศษ 222 ง ประกาศ ณ วันที่ 4 พฤศจิกายน 2557

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับเสนอสภาพิรูปร่างแห่งชาติเพื่อลงมติ ลงวันที่ 22 สิงหาคม พุทธศักราช 2558)

2. คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญตามที่ มาตรา 39/1 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เพิ่มเติมโดยมาตรา 8 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 กำหนดให้มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกไม่เกิน 20 คน เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 180 วันนับแต่วันที่ ได้รับแต่งตั้ง ซึ่งภายหลังคณะรักษาความสงบแห่งชาติพิจารณาเห็นสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 21 คน โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2558²⁵⁹

ในการร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้ มีผลงานเป็นร่างรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับ ได้แก่ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับเบื้องต้น ลงวันที่ 29 มกราคม พุทธศักราช 2559) และร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับลงประชามติ ลงวันที่ 29 มีนาคม พุทธศักราช 2559)

เมื่อร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 4 ฉบับข้างต้นนี้ เป็นที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 4 ฉบับ ก็มีบทบัญญัติว่าด้วยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การศึกษาบทบัญญัติว่าด้วยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องศึกษาร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 4 ฉบับ ควบคู่ไปด้วยดังข้อมูลในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 5 ตารางแสดงบทบัญญัติว่าด้วยการอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 4 ฉบับ

รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติว่าด้วยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ
ร่างรัฐธรรมนูญ	“มาตรา 166 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งใน

²⁵⁹ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนพิเศษ 239 ง ประกาศ ณ วันที่ 5 ตุลาคม 2558

รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติว่าด้วยด้วยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ
<p>แห่ง ราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช (ฉบับเสนอ สภาพปฏิรูป แห่งชาติเพื่อ ศึกษาและเปิด อภิปราย ลงวันที่ 17 เมษายน พุทธศักราช 2558)</p>	<p>ห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิ เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ญัตติดังกล่าวต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไป ด้วย และเมื่อได้มีการเสนอญัตติแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียงตามวรรคสาม</p> <p>การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นเรื่องที่ เกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไป ในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย จะเสนอโดยไม่มีที่ยื่นคำร้องขอตามมาตรา 254 ก่อน หรือถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินอันสังเกตเห็นได้ว่าจะ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินแผ่นดิน จะเสนอโดยไม่มีที่ฟ้องคดีต่อศาล ปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณตามมาตรา 244 ก่อน มิได้ และเมื่อได้มีการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 254 หรือมีการฟ้องคดีตาม มาตรา 244 แล้วแต่กรณี แล้ว ให้ดำเนินการต่อไปได้</p> <p>เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลงโดยมิใช่ด้วยมติให้ผ่านระเบียบ วาระเปิดอภิปรายนั้นไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจ การลงมติ ในกรณีเช่นว่านี้มีให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด และให้ นับเฉพาะคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจเท่านั้น มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียง มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะสิ้นสุดลงก่อนมีการลงมติดังกล่าว</p> <p>ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อ เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีอีก</p>

รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติว่าด้วยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ
	<p>ตลอดสมัยประชุมนั้น</p> <p>ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำชื่อผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป และมีให้นำมาตรา 172 มาใช้บังคับ”</p> <p>“มาตรา 167 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในหกของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล และให้นำบทบัญญัติมาตรา 166 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p> <p>รัฐมนตรีคนใดพ้นจากตำแหน่งเดิมแต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่นภายหลังจากวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีคนนั้นยังคงต้องถูกอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามวรรคหนึ่งต่อไป</p> <p>ให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับกับรัฐมนตรีผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งเดิมไม่เกินเก้าสิบวันก่อนวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อตามวรรคหนึ่ง แต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่นด้วยโดยอนุโลม”</p> <p>“มาตรา 168 ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้อยู่ในพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองที่สมาชิกในสังกัดของพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมีจำนวนไม่ถึงเกณฑ์ที่จะเสนอ</p>

รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติว่าด้วยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ
	<p>ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 166 หรือมาตรา 167 ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามมาตรา 166 หรือมาตรา 167 ได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้บริหารราชการแผ่นดินมาเกินกว่าสองปีแล้ว”</p>
<p>ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับเสนอสถาปณารูปแห่งชาติเพื่อลงมติ ลงวันที่ 22 สิงหาคม พุทธศักราช 2558)</p>	<p>“มาตรา 160 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ญัตติดังกล่าวต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปด้วย และเมื่อได้เสนอญัตติแล้ว จะยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียงตามวรรคสาม</p> <p>การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีซึ่งมีพฤติการณ์ร้ายชัดกตัญญู ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง จะเสนอโดยไม่มีการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 239 ก่อน หรือถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินอันเล็งเห็นได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินแผ่นดิน จะเสนอโดยไม่มีการฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณตามมาตรา 229 ก่อน มิได้ และเมื่อได้มีการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 239 หรือมีการฟ้องคดีตามมาตรา 229 แล้วแต่กรณี แล้ว ให้ดำเนินการต่อไปได้</p> <p>เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลงโดยมิใช่ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ให้สภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีการลงมติ ซึ่งต้องไม่</p>

รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติว่าด้วยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ
	<p>กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด และให้นับเฉพาะคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจเท่านั้น มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะสิ้นสุดลงก่อนการลงมติดังกล่าว</p> <p>ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำชื่อผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปตามวาระหนึ่ง กราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป และมีให้นำบทบัญญัติมาตรา 165 มาใช้บังคับ”</p> <p>“มาตรา 161 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในหกของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล และให้นำบทบัญญัติมาตรา 160 ววรรคสอง ววรรคสาม ววรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p> <p>รัฐมนตรีคนใดพ้นจากตำแหน่งแล้วแต่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีอีกภายหลังจากวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอญัตติตามวาระหนึ่ง ให้รัฐมนตรีคนนั้นยังคงต้องถูกอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามวาระหนึ่งต่อไป</p> <p>ให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับกับรัฐมนตรีซึ่งพ้นจากตำแหน่งไม่เกินเก้าสิบวันก่อนวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอญัตติตามวาระหนึ่ง แต่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอีกด้วยโดยอนุโลม”</p>

รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติว่าด้วยด้วยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ
	<p>“มาตรา 162 ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งอยู่ในพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดพรรคการเมืองนั้นมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมีจำนวนไม่ถึงเกณฑ์ที่จะเสนอขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 160 หรือมาตรา 161 ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากวก่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามมาตรา 160 หรือมาตรา 161 ได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้บริหารราชการแผ่นดินมาเกินกว่าสองปีแล้ว”</p>
<p>ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับเบื้องต้น ลงวันที่ 29 มกราคม พุทธศักราช 2559)</p>	<p>“มาตรา 146 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ</p> <p>เมื่อได้มีการเสนอญัตติตามวรรคหนึ่งแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียงตามวรรคสี่</p> <p>เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมีไข้วด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติ ในกรณีเช่นว่านี้มีให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุดลง</p> <p>มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>รัฐมนตรีคนใดพ้นจากตำแหน่งเดิมแต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีใน</p>

รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติว่าด้วยด้วยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ
	<p>ตำแหน่งอื่นภายหลังจากวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อตามวรรคหนึ่ง หรือพ้นจากตำแหน่งเดิมไม่เกินเก้าสิบวันก่อนวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อตามวรรคหนึ่ง แต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่น ให้รัฐมนตรีคนนั้นยังคงต้องถูกอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจต่อไป”</p> <p>“มาตรา 149 การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 146 มาตรา 147 หรือมาตรา 148 แล้วแต่กรณี ให้กระทำได้ปีละหนึ่งครั้ง</p> <p>ความในวรรคหนึ่งไม่ใช่บังคับแก่การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 146 ที่สิ้นสุดลงด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป”</p>
ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับลงประชามติ ลงวันที่ 29 มีนาคม พุทธศักราช 2559)	<p>“มาตรา 151 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ</p> <p>เมื่อได้มีการเสนอญัตติตามวรรคหนึ่งแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียงตามวรรคสี่</p> <p>เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมีข้อด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นนี้มีให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุดลง</p> <p>มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน</p>

รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติว่าด้วยด้วยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ
	<p>สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>รัฐมนตรีคนใดพ้นจากตำแหน่งเดิมแต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่นภายหลังจากวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อตามวรรคหนึ่ง หรือพ้นจากตำแหน่งเดิมไม่เกินเก้าสิบวันก่อนวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อตามวรรคหนึ่ง แต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่น ให้รัฐมนตรีคนนั้นยังคงต้องถูกอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจต่อไป”</p> <p>“มาตรา 154 การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 151 มาตรา 152 หรือมาตรา 153 แล้วแต่กรณี ให้กระทำได้ปีละหนึ่งครั้ง</p> <p>ความในวรรคหนึ่งมิใช่บังคับแก่การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 151 ที่สิ้นสุดลงด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป”</p>
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560	<p>“มาตรา 151 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ</p> <p>เมื่อได้มีการเสนอญัตติตามวรรคหนึ่งแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียงตามวรรคสี่</p> <p>เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมีใจด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นว่านี้มีให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การ</p>

รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติว่าด้วยด้วยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ
	<p>อภิปรายสิ้นสุดลง</p> <p>มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>รัฐมนตรีคนใดพ้นจากตำแหน่งเดิมแต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่นภายหลังจากวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อตามวรรคหนึ่ง หรือพ้นจากตำแหน่งเดิมไม่เกินเก้าสิบวันก่อนวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อตามวรรคหนึ่ง แต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่น ให้รัฐมนตรีคนนั้นยังคงต้องถูกอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจต่อไป”</p> <p>“มาตรา 154 การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 151 มาตรา 152 หรือมาตรา 153 แล้วแต่กรณี ให้กระทำได้ปีละหนึ่งครั้ง</p> <p>ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับแก่การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 151 ที่สิ้นสุดลงด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป”</p>

จากข้อมูลในตารางแสดงบทบัญญัติว่าด้วยกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 และร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 4 ฉบับ นั้น พบว่ามีลักษณะดังนี้

1. ร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญคงรูปแบบการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ (konstruktives Misstrauensvotum) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550 ไว้ โดยเพิ่มเติมกลไกบางประการ ได้แก่²⁶⁰ กำหนดให้การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในกรณีที่สังเกตเห็นได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินแผ่นดิน จะต้องมีการยื่นคำร้องขอต่อศาลปกครองแผนกวินัยการคลังและการงบประมาณก่อนจึงจะสามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ กำหนดให้การนับคะแนนในการลงมติภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีให้นับเฉพาะคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจโดยไม่นับคะแนนเสียงที่งดออกเสียงเพื่อให้ได้เสียงข้างมากที่แสดงถึงการไม่ไว้วางใจที่ชัดเจน และกำหนดให้กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองที่มีได้ร่วมเป็นรัฐบาลเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาในกรณีที่พรรครัฐบาลยุบควรวรรวมพรรคการเมืองอื่นเพื่อให้พรรคฝ่ายค้านมีเสียงในสภาน้อยจนไม่สามารถขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีโดยยกเลิกรูปแบบการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ (konstruktives Misstrauensvotum) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ร่าง ของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ และนำรูปแบบการอภิปรายไม่ไว้วางใจแบบทำลายล้าง (destruktives Misstrauensvotum) ซึ่งเป็นรูปแบบการอภิปรายไม่ไว้วางใจในอดีตตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 โดยยกเลิกข้อกำหนดที่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและยกเลิกข้อกำหนดที่ต้องยื่นถอดถอนนายกรัฐมนตรีต่อประธานวุฒิสภาก่อนการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในกรณีที่จะอภิปรายในเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีซึ่งมีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

²⁶⁰ คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญและกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญและกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, ตารางสรุปเจตนารมณ์รายมาตราของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรรมาธิการ 1 ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญด้านจัดทำเจตนารมณ์, หน้า 174 - 178.

ดังนั้นแล้ว บทบัญญัติว่าด้วยการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงเป็นการนำรูปแบบการอภิปรายไม่ไว้วางใจแบบทำลายล้าง (destruktives Misstrauensvotum) ซึ่งเคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 กลับมาใช้อีกครั้ง ส่วนรูปแบบการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ (konstruktives Misstrauensvotum) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

3.4.2 หลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้วพบว่ามีการกำหนดวิธีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลและรัฐมนตรีทั้งคณะไว้ในมาตรา 151 ดังนี้

1) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 151

การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะนั้นแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนสำคัญ ได้แก่ ขั้นตอนการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ และขั้นตอนการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ

1.1) ขั้นตอนการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ

1.1.1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ

1.1.2) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะให้กระทำได้ปีละหนึ่งครั้ง อย่างไรก็ตามถ้าการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่

ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะสิ้นสุดลงด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป มิให้นำหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้มาใช้บังคับ (มาตรา 154)

1.1.3) เมื่อได้มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียงตามวาระคดี

1.2) ขั้นตอนการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ

1.2.1) เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละท่านจะมีคะแนนเสียง 1 เสียง และมติอาจเกิดขึ้นได้ 2 กรณี กล่าวคือ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากลงมติให้ผ่านระเบียบวาระการอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้นไป จะส่งผลให้รัฐมนตรีทั้งคณะยังคงได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรและสามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้ แต่ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ ห้ามให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด แต่จะต้องกระทำในวันถัดจากวันที่การอภิปรายไม่ไว้วางใจสิ้นสุดลงแล้ว

1.2.2) มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

1.2.3) ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะที่ถูกอภิปรายไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้รัฐมนตรีทั้งคณะที่ถูกอภิปรายดำรงตำแหน่งต่อไป แต่ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจอีกภายใน 1 ปี นับแต่การอภิปรายไม่ไว้วางใจในครั้งนั้นสิ้นสุดลง

1.2.4) ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะที่ถูกอภิปรายเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้รัฐมนตรีทั้งคณะที่ถูกอภิปรายนั้นพ้นจากตำแหน่ง และให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี และเสนอให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 35 คนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความ

รับผิดชอบร่วมกันต่อไปและห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจอีกภายใน 1 ปี นับแต่การอภิปรายไม่ไว้วางใจในครั้งนั้นสิ้นสุดลง

1.2.5) ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติเสียงข้างมากลงมติให้ผ่านระเบียบวาระการอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้นไป สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีอีกได้

2) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 151

การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลนั้น แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนสำคัญ ได้แก่ ขั้นตอนการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีและขั้นตอนการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี

2.1) ขั้นตอนการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี

2.1.1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

2.1.2) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะให้กระทำได้ปีละหนึ่งครั้ง อย่างไรก็ตามถ้าการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะสิ้นสุดลงด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป มิให้นำหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้มาใช้บังคับ (มาตรา 154)

2.1.3) รัฐมนตรีคนใดพ้นจากตำแหน่งเดิมแต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่นภายหลังจากวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อตามวรรคหนึ่ง หรือพ้นจากตำแหน่งเดิมไม่เกินเก้าสิบวันก่อนวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อตามวรรคหนึ่ง แต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่นให้รัฐมนตรีคนนั้นยังคงต้องถูกอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจต่อไป

2.1.4) เมื่อได้มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

2.2) ขั้นตอนการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี

2.2.1) เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละท่านจะมีคะแนนเสียง 1 เสียง และมติอาจเกิดขึ้นได้ 2 กรณี กล่าวคือ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากลงมติให้ผ่านระเบียบวาระการอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้นไป จะส่งผลให้รัฐมนตรียังคงได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรและสามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้ แต่ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี ห้ามให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด แต่จะต้องกระทำในวันถัดจากวันที่การอภิปรายไม่ไว้วางใจสิ้นสุดลงแล้ว

2.2.2) มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

2.2.3) ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้รัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายดำรงตำแหน่งต่อไป แต่ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจอีกภายใน 1 ปี นับแต่การอภิปรายไม่ไว้วางใจในครั้งนั้นสิ้นสุดลง

2.2.4) ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้รัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายนั้นพ้นจากตำแหน่ง และห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจอีกภายใน 1 ปี นับแต่การอภิปรายไม่ไว้วางใจในครั้งนั้นสิ้นสุดลง

2.2.5) ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติเสียงข้างมากลงมติให้ผ่านระเบียบวาระการอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้นไป สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีอีกได้

3.4.3 ข้อมูลการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 เพิ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 จึงยังไม่มีข้อมูลการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้

3.4.4 ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

การประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อาจพิจารณาได้จากเกณฑ์ด้านปัจจัยนำออก (Legislative Outputs) ที่พิจารณาจากผลลัพธ์เชิงปริมาณ เช่น ในแต่ละสมัยประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจำนวนกี่ครั้งและผลการอภิปรายเป็นอย่างไรซึ่งการใช้เกณฑ์ในข้อนี้แต่เพียงประการเดียวไม่เหมาะสมที่จะใช้ในการประเมินประสิทธิภาพการอภิปรายไม่ไว้วางใจ²⁶¹ จึงอาจพิจารณาจากหลักเกณฑ์การประเมินตาม Parliament and Democracy in the twenty –first century ที่จัดทำขึ้นโดยสหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union- IPU) โดยมีปัจจัยสำคัญในการประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ได้แก่ ปัจจัยด้านทรัพยากรของรัฐสภาและความปราศจากอาณัติใดๆ และการตรวจสอบฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพของรัฐสภา ตามทฤษฎีเบื้องต้นในการควบคุมฝ่ายบริหาร ได้แก่ ทฤษฎีแห่งดุลยภาพและทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมืองรัฐสภา และตามหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายบริหาร ทั้งในด้านการดำเนินนโยบายของรัฐบาลและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหารเพื่อการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาในเรื่องนี้ มีประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญคือ อำนาจเชิงสัมพัทธ์ (Rational power) ของรัฐสภาที่มีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร

²⁶¹ Alan Rosenthal, *Legislative Performance in The States : Exploration of Committee Behavior*, pp. 8-10.

ตลอดจนคุณภาพแห่งอำนาจระหว่างพรรคการเมือง และระหว่างกลุ่มอำนาจในพรรคการเมืองเอง ด้วย

นอกจากนี้การประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังสามารถประเมินตามตัวชี้วัดที่กำหนดคำถามเพื่อประเมินประสิทธิภาพโดยให้ความสำคัญแก่ กระบวนการ (Process) และกลไกระบบงานนิติบัญญัติที่มีอิทธิพลต่อฝ่ายบริหาร (Legislative influence) ในการกำหนดนโยบายของภาครัฐฯ ได้ใน 4 ประเด็น ได้แก่ ประสิทธิภาพของหลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ผลของการอภิปรายแบบสร้างสรรค์ไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และประสิทธิภาพของการดำเนินการภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

ประเด็นที่ 1 ประสิทธิภาพของหลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี มีประเด็นในการพิจารณาประสิทธิภาพ ได้แก่ การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้มีสิทธิเสนอญัตติ การกำหนดให้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติ การห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อมีการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจแล้ว ปัญหาการกำหนดให้ยื่นคำร้องถอดถอนก่อนการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติว่าด้วยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 151 แล้วพบว่า มีการยกเลิกลักษณะสำคัญที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จำนวน 2 ประการ ดังนี้

1. การยกเลิกข้อกำหนดที่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติว่าด้วยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 151 และมาตรา 154 นั้น กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยกเลิกการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี แล้วเอาระบบอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะซึ่งเคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 กลับมาใช้อีกครั้ง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น กำหนดให้มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ซึ่งการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ต้องมีการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปจึงสามารถยื่นญัตติได้ เรียกว่า ระบบการอภิปรายไม่ไว้วางใจแบบสร้างสรรค์ (constructive vote of no confidence) คือเป็นการสร้างความแน่นอนในแง่ของการเปลี่ยนตัวผู้นำรัฐบาลว่าถ้าการอภิปรายไม่ไว้วางใจเป็นผลสำเร็จ จะไม่ต้องมาต่อรองกันเรื่องตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีก ก็เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีเลยแต่คราวนี้ ด้วยเหตุที่ว่าชื่อนายกรัฐมนตรีถูกกำหนดในลิสต์ของพรรคการเมืองละไม่เกิน 3 คนหรือไม่ จึงเลิกระบบการอภิปรายไม่ไว้วางใจแบบสร้างสรรค์ (constructive vote of no confidence) กลายเป็นว่าในมาตรา 151 ระบุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะ ซึ่งเป็นระบบการอภิปรายไม่ไว้วางใจแบบทำลายล้าง (deconstructive vote of no confidence) ซึ่งเป็นระบบเดิมก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งในเรื่องนี้ไม่ควรยกเลิก เพราะการกำหนดให้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรี เป็นการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเปรียบเทียบกันระหว่างนายกรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ กับคนที่ถูกเสนอชื่อเป็นนายกรัฐมนตรีคนใหม่ ซึ่งเมื่อยกเลิกข้อกำหนดนี้ไปแล้ว ทำให้การเมืองไทยต้องกลับไปเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเพื่อล้มรัฐบาล และเกิดการต่อรองทางการเมืองอีกครั้ง ซึ่งในเรื่องนี้หลักการเดิมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สามารถสร้างเสถียรภาพทางการเมืองได้ดีกว่าเพราะมีการกำหนดไว้ชัดเจนว่าถ้านายกรัฐมนตรีพ่ายแพ้ในการลงมติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีคนต่อไปคือใคร²⁶²

2. การยกเลิกข้อกำหนดที่ต้องยื่นถอดถอนนายกรัฐมนตรีต่อประธานวุฒิสภาก่อนการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในกรณีที่จะอภิปรายในเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีซึ่งมีพฤติการณ์ร้ายวร้ายผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ซึ่งสำหรับวุฒิสภาซึ่งแต่เดิมเคยมีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาจะเห็นว่าวุฒิสภาไม่เคยมีการถอดถอนได้สำเร็จ ซึ่งพิจารณาแล้วพบว่า

²⁶² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “ประชามติรับ ม.44” (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2560, แหล่งที่มา <http://prachatai.com/journal/2016/02/64020>

การกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ทำให้ ส.ว. ต้องอิงกับระบบการเมืองเพื่อผลประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้ง และการที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจแก่ ส.ว. ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงมีความพยายามจากฝ่ายการเมืองที่จะเข้าครอบงำการใช้ อำนาจดังกล่าว ฉะนั้น จึงเป็นการยากที่ ส.ว. จะมีความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงที่มาของ ส.ว. โดยใช้ระบบผสม กล่าวคือ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนส่วนหนึ่งและมาจากการสรรหาอีกส่วนหนึ่งก็ตาม แต่ ส.ว. ที่มาจากการเลือกตั้งก็ยังคงอิงกับระบบการเมือง ส่วน ส.ว. ที่มาจากการสรรหาที่ขาดความยึดโยงกับประชาชน ดังนั้น จึงไม่อาจแก้ไขความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ว. ได้ ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงมีความเห็นว่า “วุฒิสภา” นั้นยังคงมีความสำคัญสำหรับประเทศไทย แต่มิใช่ในฐานะสภาที่เลี้ยงของสภาผู้แทนราษฎรเหมือนเดิม หากแต่เป็น “สภาเติมเต็ม” หรือ “สภาพลเมือง” โดยจะช่วยพิจารณา ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรให้รอบด้านตามหลักการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ของสังคมในการตรากฎหมาย เพราะ ส.ส. เป็นตัวแทนพื้นที่ และเป็นตัวแทนพรรค การพิจารณาร่างกฎหมายจึงยังขาดมุมมองของภาคส่วนอื่นที่หลากหลายของสังคมอันจะทำให้กฎหมายต่างๆ มีความรอบคอบและรอบด้านมากขึ้น นอกจากนี้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญยังเห็นว่า การให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่งนั้น ควรให้ “ศาล” เป็นผู้วินิจฉัยเพราะจะมีผลเป็นการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง แล้วแต่กรณี ของบุคคลด้วย อีกทั้งการให้อำนาจเช่นนั้นแก่วุฒิสภาก็แสดงให้เห็นว่าเป็นสาเหตุที่ทำให้มีการแทรกแซงในรูปแบบต่างๆ ดังนั้น จึงมีได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกต่อไป²⁶³

ดังนั้นแล้ว จึงอาจกล่าวได้ว่าเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้นำระบบการอภิปรายไม่ไว้วางใจแบบทำลายล้าง (deconstructive vote of no confidence) ซึ่งเป็นระบบเดิมก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาใช้บังคับโดยยกเลิกระบบการอภิปรายไม่ไว้วางใจแบบสร้างสรรค์ (constructive vote of no confidence) ตามที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ

²⁶³ มีชัย ฤชุพันธุ์, หลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบ ที่มา และอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ในอันที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองของประเทศไทย, วารสารจลนิตี ปีที่ 13 ฉบับที่ 1 มกราคม - กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2539 , หน้า 7 - 8

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น การเมืองไทยอาจกลับไปสู่วังวนเดิม กล่าวคือ มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจเพื่อล้มรัฐบาลและเพื่อต่อรองตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งหากการอภิปรายไม่ไว้วางใจประสบผลสำเร็จ การเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ก็จะเป็นปัญหาใหญ่ที่สมาผู้แทนราษฎรต้องตกลงกัน และการไม่กำหนดให้ยื่นถอดถอนนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่มีพฤติกรรมทุจริตและกระทำผิดกฎหมายก่อนการอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้นก็อาจทำให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจมีความเข้มข้นลดลงจนอาจกลายเป็นการทำลายกันทางการเมืองอย่างที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีต บทบัญญัติว่าด้วยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

ประเด็นที่ 2 ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีมีประเด็นในการพิจารณาประสิทธิภาพ ได้แก่ การอภิปรายไม่ไว้วางใจและการลงมติภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่พรรคการเมืองกำหนด เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 เพิ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 จึงยังไม่สามารถประเมินประสิทธิภาพการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้

ประเด็นที่ 3 ผลของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีมีประเด็นในการพิจารณาประสิทธิภาพ ได้แก่ ผลโดยตรงของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและผลโดยอ้อมของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 เพิ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 จึงยังไม่สามารถประเมินประสิทธิภาพของผลการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้

ประเด็นที่ 4 ประสิทธิภาพของการดำเนินการภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีมีประเด็นในการพิจารณาประสิทธิภาพ ได้แก่ มีการดำเนินการทางการเมืองหรือมีการดำเนินการทางกฎหมายต่อนายกรัฐมนตรีภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจหรือไม่ เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 เพิ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 จึงยังไม่สามารถประเมินประสิทธิภาพของการดำเนินการทางกฎหมายต่อนายกรัฐมนตรีภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้

บทที่ 4

การควบคุมฝ่ายบริหารโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในต่างประเทศ

การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบดั้งเดิมในประเทศอังกฤษนั้น เป็นวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาซึ่งประเทศไทยรับเอารูปแบบดังกล่าวของประเทศอังกฤษมาบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาถึงรูปแบบการเสนอญัตติ การอภิปรายรวมถึงประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ซึ่งสามารถสร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษได้ นอกจากนี้ จะทำการศึกษาถึงรูปแบบการเสนอญัตติ การอภิปรายรวมถึงประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจในประเทศฝรั่งเศสซึ่งในอดีตเคยปกครองในระบอบรัฐสภาแต่เนื่องจากไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง ต่อมาจึงได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบเป็นระบบกึ่งประธานาธิบดีซึ่งสามารถสร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้เกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศสได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตามการมีเสถียรภาพทางการเมืองที่ดีจะหมายถึงการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีที่มีประสิทธิภาพด้วยหรือไม่ นั้น จะอธิบายต่อไป

4.1 การอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในประเทศอังกฤษ

การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในประเทศอังกฤษนั้นเกิดขึ้นจากพัฒนาการทางการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษที่มีการต่อสู้แย่งชิงอำนาจกันระหว่างพระมหากษัตริย์กับขุนนางและสามัญชนซึ่งพระมหากษัตริย์เป็นฝ่ายพ่ายแพ้และถูกจำกัดอำนาจลงเป็นวิวัฒนาการของระบบรัฐสภาที่พัฒนาจากระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยวในการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งฝ่ายบริหารต้องบริหารราชการแผ่นดินภายใต้ความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะไม่เช่นนั้นแล้วฝ่ายนิติบัญญัติอาจใช้วิธีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเพื่อล้มรัฐบาลดังกล่าวได้ตามที่จะได้อธิบายต่อไป

4.1.1 ความเป็นมา

การศึกษาถึงความเป็นมาของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในประเทศไทยอังกฤษนั้น ก่อนอื่นต้องทราบก่อนว่ารัฐสภาอังกฤษในอดีตเป็นรูปแบบสภาเดียวในสมัยแองโกลแซกซอนมีชื่อเรียกกันว่า “Witanagemot” มีสมาชิกประกอบด้วยเชื้อพระวงศ์ ขุนนาง ผู้นำท้องถิ่น และข้าราชการ ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้น²⁶⁴ สภาดังกล่าวนี้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในราชการแผ่นดินที่สำคัญ²⁶⁵ ซึ่งสภาดังกล่าวนี้ในเวลาต่อมาแปรสภาพมาเป็นสภามหาชนของประเทศไทยในปัจจุบัน²⁶⁶ ต่อมาพระเจ้าวิลเลียมที่ 1 ได้ปรับรูปแบบของสภามาเป็นมหาสภา (Great Council)²⁶⁷ โดยใช้แนวคิดของระบอบศักดินาสวามิภักดิ์ (Feudalism) กำหนดให้มีการประชุม 3 ครั้งต่อปี²⁶⁸ เพื่อแสดงให้เห็นว่ามหาสภามีส่วนร่วมในกิจการบ้านเมือง²⁶⁹ ต่อมาในสมัยของพระเจ้าจอห์น มีความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์และขุนนาง ขุนนางชั้นบางรอนจึงบังคับให้พระเจ้าจอห์นลงนามใน “มหาบัตร” (Magna Carta)²⁷⁰ เมื่อปี ค.ศ. 1215 ซึ่งถือได้ว่าเป็นเสมือนเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลก²⁷¹ มหาบัตร Magna Carta มิได้ให้สิทธิแก่ประชาชนแต่อย่างใด แต่สร้างหลักการจำกัดเก็บภาษีเสียใหม่ให้ต้องผ่านการยอมรับของมหาสภาเสียก่อน²⁷² ซึ่งเป็นการสร้างหลักการสำคัญในทางกฎหมายมหาชนขึ้น หลักไม่มีภาษีโดยไม่มีผู้แทน²⁷³ ในปี ค.ศ. 1295 พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 ต้องการงบประมาณในการทำสงครามเป็นจำนวนมากจึงเรียกให้ตัวแทนเมืองต่างๆ

²⁶⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2554), หน้า 49.

²⁶⁵ Anthony Arlidge and Igor Judge, Magna Carta Uncovered (Oxford: Hart Publishing, 2014), p.74.

²⁶⁶ Michael Bentley, Modernizing England's Past: English Historiography in the Age of Modernism, 1870-1970 (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2005), p.28.

²⁶⁷ Francis Bacon, The Works of Francis Bacon, ed. James Spedding, Robert Leslie Ellis, and Douglas Denon Heath, Cambridge Library Collection. Philosophy (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), p. 247-250.

²⁶⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 49-50

²⁶⁹ เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 14.

²⁷⁰ Martin Loughlin, Foundations of Public Law (New York: Oxford University Press, 2010), p.39.

²⁷¹ Allan Beever, Forgotten Justice: Forms of Justice in the History of Legal and Political Theory (Oxford: Oxford University Press, 2013), p. 281.

²⁷² Martin Loughlin, The British Constitution: a Very Short Introduction, (Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2013), p.45.

²⁷³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 50.

มาร่วมประชุมมหาสภาซึ่งมีพระ ชุนนาง อัศวินและผู้แทนจากเมืองต่างๆ ทั่วประเทศ ซึ่งถือได้ว่าเป็น จุดกำเนิดของรัฐสภาอังกฤษ²⁷⁴ ส่วนการที่รัฐสภาอังกฤษประกอบด้วยสภาสามัญและสภาขุนนางนั้น เป็นผลมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมือง²⁷⁵ สภาสามัญมีการใช้วิธีการ Impeachment ซึ่งเป็นความรับผิดชอบทางอาญาเอาผิดต่อรัฐมนตรี ก่อนที่ต่อมาสภาสามัญจะมีใช้วิธีการเสนอญัตติ ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นความรับผิดชอบทางการเมืองของ รัฐบาลที่มีต่อรัฐสภา จำเป็นต้องทราบถึงวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษที่ เป็นต้นแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาซึ่งพัฒนาจากระบบรัฐสภาแบบ อำนาจคูในยุครปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ซึ่งพระมหากษัตริย์ เป็นใหญ่มีอำนาจไม่จำกัด กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นประมุขของรัฐและมีอำนาจในการแต่งตั้ง นายกรัฐมนตรีเพื่อเป็นตัวแทนในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยคณะรัฐมนตรีชุดดังกล่าวจะต้อง บริหารราชการแผ่นดินภายใต้ความรับผิดชอบทั้งพระมหากษัตริย์และรัฐสภาด้วยในเวลาเดียวกัน อย่างไรก็ตามในเวลาต่อมาได้มีการต่อสู้กันระหว่างฝ่ายขุนนางและพระมหากษัตริย์ ผลปรากฏว่า พระมหากษัตริย์ได้รับความพ่ายแพ้และถูกจำกัดอำนาจเป็นอันมาก และด้วยเหตุนี้เองรัฐมนตรีที่ พระมหากษัตริย์ได้ทรงแต่งตั้งขึ้นก็ได้รับผลกระทบจากการที่สภาสามัญใช้วิธีการ Impeachment ซึ่งเป็นเรื่องความรับผิดชอบทางอาญาของรัฐมนตรี โดยวิธีการนี้เกิดขึ้นในรัชกาลพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 3 เป็นวิธีการที่องค์กษัตริย์บัญญัติกล่าวหา เพื่อให้มีการดำเนินคดี ผู้กระทำความผิดไปยังองค์กษัตริย์ บัญญัติ หรือไปยังศาล และผู้กระทำความผิดนั้นจะเป็นใครก็ได้ในทางปฏิบัติ วิธีการ Impeachment มีไว้ เพื่อปกป้องประชาชนจากการกระทำตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของกษัตริย์โดยรัฐสภา โดยปกติ สภาสามัญ (House of Commons) มักกล่าวหาบุคคลในข้อหากบฏ ข้อหาว่ากระทำความผิดอาญา อย่างร้ายแรง หรือแม้ความผิดธรรมดา (misdemeanors) ไปยังสภาขุนนาง (House of Lords) ผู้กระทำความผิดจะถูกลงโทษทั้งทางอาญา และโดยให้ออกจากตำแหน่งหน้าที่²⁷⁶ เช่น ในปี ค.ศ. 1640 Laud และ Stafford ที่ปรึกษาพระเจ้าชาร์ลที่ 1 ถูกลงโทษประหารชีวิตและยึดทรัพย์ แต่ใน เวลาต่อมาวิธีการ Impeachment ไม่เจริญงอกงามในประเทศอังกฤษเพราะตั้งแต่ราชวงศ์ ฮาโน เวอร์ ขึ้นทรงราชย์มี 2 กรณีเท่านั้นที่ใช้ วิธีการ Impeachment คือ กรณี Warren Hastings เมื่อ

²⁷⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.

²⁷⁵ สมยศ เชื้อไทย, คำบรรยายหลักการรัฐธรรมนูญทั่วไป (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 20-23.

²⁷⁶ มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), หน้า 98-99.

ค.ศ. 1788 และกรณี Lord Melville เมื่อ ค.ศ. 1805 และหลังจากการพยายามจะใช้วิธีการ Impeachment กับ Viscount Henri Temple PALMERSTON ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต่างประเทศ ในปี ค.ศ. 1848 และไม่สำเร็จวิธีการนี้ก็ไม่ได้รับการนำมาใช้ในประเทศอังกฤษอีกเลย ซึ่งสาเหตุที่วิธีการอิมพีชเมนต์(impeachment) ไม่ประสบความสำเร็จมี 3 ประการ คือ²⁷⁷

- 1) ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีที่จะเป็นมูลให้ฟ้องร้องได้นั้นจะต้องเป็นความผิดซึ่งกฎหมายอาญากำหนดโทษไว้
- 2) พระมหากษัตริย์อาจขัดขวางไม่ให้การฟ้องร้องรัฐมนตรีดำเนินไปได้ โดยยุบสภาหรือไม่เรียกประชุมเสียก็ได้
- 3) พระมหากษัตริย์อาจภัยโทษรัฐมนตรีผู้มีความผิดก็ได้(เคดีลอร์ด Danby) หรือนิรโทษกรรมแก่รัฐมนตรีได้

อย่างไรก็ตามในศตวรรษที่ 17 หลักในเรื่องอิมพีชเมนต์มีการเปลี่ยนแปลงหลายประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง ความผิดที่ฟ้องร้องได้นั้นไม่จำเป็นต้องเป็นความผิดอาญาตั้งที่ว่ามาข้างต้นนี้ แต่เป็นเพียงการกระทำซึ่งนำความเสียหายมาสู่ประเทศก็ได้ ประการที่สอง สภานิติบัญญัติอิสระที่จะวางกำหนดโทษ ประการที่สาม พระมหากษัตริย์ไม่อาจจะหน่วงเหนี่ยวการดำเนินอิมพีชเมนต์ไว้ต่อไปได้ โดยไม่เรียกประชุมรัฐสภาหรือยุบรัฐสภา และประการที่สี่ ตาม Act of settlement ค.ศ. 1701 ห้ามไม่ให้พระมหากษัตริย์ยกโทษผู้ต้องอิมพีชเมนต์ อย่างไรก็ตาม พระมหากษัตริย์ยังมีสิทธิอภัยโทษรัฐมนตรีผู้ต้องอิมพีชเมนต์ได้ วิธีการ Impeachment ไม่ได้รับการพัฒนาต่อในประเทศอังกฤษ แต่กลับไปเจริญงอกงามในประเทศสหรัฐอเมริกา

เมื่อคณะรัฐมนตรีของพระมหากษัตริย์ถูกสภาสามัญใช้วิธีการ Impeachment ลงโทษประหารชีวิตและยึดทรัพย์ หรือขูให้ออกจากตำแหน่งประกอบกับอำนาจของพระมหากษัตริย์ถูกจำกัดทำให้ในเวลาต่อมาาระบบรัฐสภาในประเทศอังกฤษเปลี่ยนมาาระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยวเห็นได้จากธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ (prerogative power) ที่ถูกจำกัดลงโดยพระมหากษัตริย์มีอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี(the appointment

²⁷⁷ ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ, หน้า 340 - 341.

of the Prime Minister) แต่พระมหากษัตริย์จะต้องแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงสนับสนุนในสภาสามัญเกินกึ่งหนึ่ง ส่วนพระราชอำนาจในการยุบสภา(the dissolution of parliament) และพระราชอำนาจในการให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง(the dismissal of the government) นั้น ในทางปฏิบัติพระมหากษัตริย์จะใช้อำนาจดังกล่าวได้ตามคำแนะนำที่นายกรัฐมนตรีเสนอเท่านั้น²⁷⁸ และเมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งขึ้นแล้ว นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอชื่อรัฐมนตรีให้พระมหากษัตริย์ให้ความเห็นชอบ หากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบ นายกรัฐมนตรีอาจต้องลาออกจากตำแหน่ง แต่ถ้านายกรัฐมนตรีเป็นผู้กุมเสียงข้างมากในสภาสามัญและยืนยันจะแต่งตั้งรัฐมนตรีดังกล่าวแล้วพระมหากษัตริย์จะต้องเห็นชอบตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ²⁷⁹ ซึ่งรัฐบาลที่ถูกแต่งตั้งขึ้นจะต้องบริหารราชการแผ่นดินภายใต้ความไว้วางใจของราษฎร กล่าวคือ ต้องรับผิดชอบต่อราษฎรเท่านั้นส่วนพระมหากษัตริย์เป็นเพียงสัญลักษณ์เท่านั้นไม่มีอำนาจในการปกครองตามคำกล่าวที่ว่า “กษัตริย์ทรงครองราชย์ แต่มิได้ทรงปกครอง” ซึ่งเป็นลักษณะของระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยว²⁸⁰ ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงความรับผิดชอบทางอาญาของคณะรัฐมนตรีด้วยวิธีการ Impeachment ซึ่งเสื่อมความนิยมลงในประเทศอังกฤษแล้ว มาเป็นความรับผิดชอบทางการเมืองที่คณะรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อราษฎร โดยแบ่งพัฒนาการของหลักความรับผิดชอบทางการเมืองออกได้เป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ หลักความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐมนตรี และหลักความรับผิดชอบทางการเมืองร่วมกันของคณะรัฐมนตรี ดังต่อไปนี้²⁸¹

รูปแบบที่หนึ่ง หลักความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐมนตรีในประเทศอังกฤษนั้น มีที่มาจากเหตุการณ์ ในปี ค.ศ. 1742 เมื่อสภาผู้แทนราษฎร ตั้งคณะกรรมการสอบสวนการบริหารงานของเซอร์โรเบิร์ต วอลโพล (Robert Walpole) หัวหน้าคณะที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์แห่งอังกฤษ ผู้ซึ่งถือว่าเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกของอังกฤษ เซอร์โรเบิร์ต วอลโพลคาดการณ์ว่าตนจะต้องถูกดำเนินการตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวตนไม่สามารถคุมเสียงข้างมากในสภาได้ จึงขอลาออกจากตำแหน่งต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อที่จะไม่ถูก

²⁷⁸ Adam Tomkins, **Public Law**, (Oxford University Press, 2003), p.62-68.

²⁷⁹ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมารธรรม, 2553), หน้า 125-126.

²⁸⁰ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**, หน้า 235 – 237.

²⁸¹ ศาสตรา วิริยานุพงศ์, **การอภิปรายไม่ไว้วางใจ : อารูธที่ใช้พิชสงของฝ่ายนิติบัญญัติ?**, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 36 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2550, หน้า 100-112

ดำเนินคดีจากสภาโดยกระบวนการอิมพีชเมนต์ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่า พระมหากษัตริย์อังกฤษเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งรัฐมนตรี และมีอำนาจให้รัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง ซึ่งหลังจากเหตุการณ์การลาออกของเซอร์โรเบิร์ต วอลโพล ในครั้งนั้น รัฐมนตรีในรัฐบาลของเซอร์โรเบิร์ต วอลโพล ก็ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไป มิได้ออกจากตำแหน่งตามเซอร์โรเบิร์ต วอลโพล ซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลแต่อย่างใด รัฐมนตรีแต่ละคนรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์และรับผิดชอบต่อสภาเป็นส่วนตัว อย่างไรก็ตาม แนวโน้มในการแต่งตั้งรัฐมนตรี พระมหากษัตริย์จะแต่งตั้งรัฐมนตรีจากบุคคลที่ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อ ดังนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงหัวหน้ารัฐบาล ผู้ที่มาดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีคนใหม่ก็อาจจะปรับปรุงคณะรัฐมนตรีเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายทางการเมืองของตน ซึ่งทำให้รัฐมนตรีบางคนอาจจะต้องออกจากตำแหน่ง แต่การออกจากตำแหน่งในกรณีดังกล่าวนี้ ไม่ใช่การออกจากตำแหน่งอันเกิดจากความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด และเมื่อเกิดกรณีที่รัฐบาลและสภามีความเห็นขัดแย้งกันทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อๆ มาก็ได้ปฏิบัติตามแนวทางของเซอร์โรเบิร์ต วอลโพล โดยการลาออกจากตำแหน่ง

จากเหตุการณ์ดังกล่าวนี้เองก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากความรับผิดชอบทางอาญาสู่ความรับผิดชอบทางการเมืองของฝ่ายบริหาร อันเป็นจุดเริ่มต้นของหลักการสำคัญของระบบรัฐสภาที่ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อสภา

รูปแบบที่สอง หลักความรับผิดชอบทางการเมืองร่วมกันของคณะรัฐมนตรีเกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์ที่เซอร์โรเบิร์ต วอลโพล ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในปี ค.ศ. 1742 ข้างต้น ซึ่งก่อให้เกิดหลักความรับผิดชอบทางการเมืองของฝ่ายบริหารต่อสภา แต่ความรับผิดชอบทางการเมืองดังกล่าวเป็นความรับผิดชอบส่วนบุคคล เนื่องจากรัฐมนตรีในรัฐบาลของเซอร์โรเบิร์ต วอลโพล มิได้ลาออกจากตำแหน่งด้วยแต่อย่างใด จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1782 ลอร์ด นอร์ธ (Lord North) ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในสมัยพระเจ้าจอร์จที่ 3 (George III) ลาออกพร้อมกับคณะรัฐมนตรี โดยไม่มีการข่มขู่ว่าจะถูกดำเนินคดีโดยกระบวนการอิมพีชเมนต์ แต่อย่างใด เหตุการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี

พัฒนาการของหลักความรับผิดชอบทางการเมืองข้างต้น ในเวลาต่อกลายเป็นวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ โดยวิธีการที่ฝ่ายนิติบัญญัติยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ

ต่อฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล (La motion de censure) ซึ่งถ้าหากสภาสามัญลงมติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีทั้งคณะย่อมพ้นจากตำแหน่งตามหลักความรับผิดชอบทางการเมืองร่วมกันของคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามเพื่อให้เกิดความสมดุลแห่งอำนาจตามหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ คณะรัฐมนตรีก็ย่อมมีสิทธิใช้วิธีการยุบสภาส่งผลให้สมาชิกสภาสามัญต้องพ้นจากตำแหน่งและก่อให้เกิดการเลือกตั้งใหม่ได้ ซึ่งเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยว เพราะคณะรัฐมนตรีได้พัฒนาเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารเป็นเอกเทศ แยกจากพระมหากษัตริย์อย่างเต็มที่และเป็นผู้ใช้อำนาจยุบสภาแทนพระมหากษัตริย์ กรณีเกิดความขัดแย้งกับสภา เมื่อประมาณต้นศตวรรษที่ 19 ซึ่งยังคงใช้ในนามของพระมหากษัตริย์ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งตามกำหนดระยะเวลาเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญ การถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารก็เปลี่ยนจากการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสภากับพระมหากษัตริย์ไปเป็นระหว่างสภากับคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นพัฒนาการถ่วงดุลอำนาจที่ทั้ง 2 ฝ่าย อยู่ในฐานะเท่าเทียมกัน และมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด โดยฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารเพื่อแสดงถึงการให้ความไว้วางใจตลอดระยะเวลาที่ฝ่ายบริหารดำรงอยู่ในตำแหน่งด้วยมาตรการต่างๆ ที่จะแสดงข้อเท็จจริงให้ราษฎรได้รับรู้การดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหารตลอดเวลา เช่น การตั้งกระทู้ถาม การให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายต่างๆ โดยเฉพาะมาตรการสำคัญ คือ การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจอันจะทำให้ฝ่ายบริหารต้องแสดงความรับผิดชอบทางการเมืองใน 2 ลักษณะ คือ²⁸²

1. การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ซึ่งเป็นการซักถามการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบงานของกระทรวงนั้นๆ หากสภาไม่ให้ความไว้วางใจ รัฐมนตรีผู้นั้นต้องแสดงความรับผิดชอบทางการเมืองเป็นการเฉพาะตัว (Individual Responsibility) ด้วยการลาออกจากตำแหน่ง

2. การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ ซึ่งเป็นการซักถามเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในนโยบายทั่วไป หากสภาไม่ให้ความไว้วางใจ

²⁸² ธัชชา ร่มรื่นสุขารมย์, ปัญหาเสถียรภาพของฝ่ายบริหารในระบบรัฐธรรมนูญไทย, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 12-24.

คณะรัฐมนตรีก็จะแสดงความรับผิดชอบทางการเมืองร่วมกันทั้งคณะ (Collective Responsibility) ด้วยการลาออกจากตำแหน่งทั้งคณะ

การแบ่งแยกความรับผิดชอบทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีเป็น 2 ลักษณะดังกล่าว ไม่มีประโยชน์มากนัก เพราะการกระทำบางอย่างแยกความรับผิดชอบไม่ได้ และในทางปฏิบัติหรือในทางข้อเท็จจริงนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำของฝ่ายบริหาร จึงเป็นผู้รับผิดชอบต่อตัวเองและต่อคณะรัฐมนตรีทุกคน ซึ่งมักส่งผลให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบทางการเมืองร่วมกันทั้งคณะด้วยการลาออกทั้งคณะ หรือในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของตนถูกต้องก็จะใช้อำนาจยุบสภา เพื่ออุทธรณ์ต่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้เป็นผู้ชี้ขาดว่าเห็นด้วยกับการกระทำของคณะรัฐมนตรีหรือสภา โดยจะแสดงออกด้วยผลการเลือกตั้ง อันจะทำให้ทั้งคณะรัฐมนตรีและสภามีฐานะพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ลักษณะความสัมพันธ์ที่อยู่ในฐานะเท่าเทียมกันและต้องร่วมมือกันอย่าใกล้ชิด โดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาสามารถตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีได้ด้วยมาตรการต่างๆ โดยเฉพาะมาตรการสำคัญ คือ การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ไม่ว่าจะป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะส่งผลกระทบต่อการดำรงอยู่ในตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีจนครบวาระหรือในระยะเวลาอันพอที่จะดำเนินนโยบาย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหารหรือเสถียรภาพของฝ่ายบริหารขึ้นอยู่กับทำให้ความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติ แม้ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจยุบสภา มาตรการยุบสภาที่ส่งผลให้ฝ่ายบริหารต้องพ้นจากตำแหน่งก่อนถึงเวลาอันสมควรได้เช่นกัน

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าพัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติในลักษณะของการถ่วงดุลอำนาจกันที่จะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพในการดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหารจนครบวาระหรือในระยะเวลาอันพอสมควรที่จะดำเนินนโยบายได้อย่างต่อเนื่อง ก็คือพัฒนาการในช่วงที่ทั้ง 2 ฝ่าย ได้แก่ คณะรัฐมนตรีและสภาอยู่ในฐานะเท่าเทียมกัน โดยมีมาตรการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจซึ่งกันและกันในตอนต้นศตวรรษที่ 19 อันเป็นลักษณะของการปกครองระบอบรัฐสภา การตรวจสอบควบคุมซึ่งกันและกันส่งผลให้ฝ่ายบริหารอาจต้องพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระหรือก่อนระยะเวลาที่จะบริหารตามนโยบายได้ และเมื่อพิจารณาถึงการใช้อำนาจยุบสภาโดยฝ่ายบริหารแล้วจะเห็นว่าการยุบสภาเป็นผลสืบเนื่องมาจากการตรวจสอบควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติโดยการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ดังนั้น เงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้ฝ่ายบริหาร

สามารถดำรงอยู่ในตำแหน่งได้ครบวาระหรือในระยะเวลาเพียงใดจึงอยู่ที่การให้ความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะแสดงออกในมาตรการตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารที่สำคัญ คือ การเปิดอภิปรายไว้วางใจ ซึ่งการที่รัฐบาลจะต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาสามัญจึงยังคงเป็นหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญ เพราะในที่สุดแล้วรัฐบาลจะต้องพึ่งพาสภาสามัญในเรื่องงบประมาณและการผ่านกฎหมาย²⁸³

4.1.2 หลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจในนายกรัฐมนตรี

การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญของระบบรัฐสภา (Parliamentary System) หรือระบบเวสต์มินสเตอร์ (Westminster system) ซึ่งทำให้ชะตากรรมของรัฐบาลขึ้นอยู่กับเสียงส่วนใหญ่ในสภาสามัญ²⁸⁴ การลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาลจึงเป็นการพิจารณาที่สำคัญของฝ่ายค้านโดยเฉพาะ²⁸⁵ อำนาจของสภาสามัญในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลโดยวิธีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลนี้ สมาชิกสภาสามัญพรรคฝ่ายค้าน (the opposition) จะเป็นผู้เสนอญัตติไม่ไว้วางใจ (Vote of no Confidence) เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าคำตอบของรัฐมนตรีหรือรัฐบาลที่ตอบกระทู้ถามนั้นไม่ชัดเจนและไม่เป็นที่พอใจ ฝ่ายค้านจะประชุมกันเพื่อเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้และตามธรรมเนียมทางการเมืองแล้วรัฐบาลจะไม่ปฏิเสธในการที่ฝ่ายค้านเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล²⁸⁶ เมื่อคณะรัฐมนตรี (Cabinet) ไม่ได้ได้รับความไว้วางใจจากสภาสามัญคณะรัฐบาลต้องลาออกจากตำแหน่งทั้งคณะ เว้นแต่จะร้องขอให้พระมหากษัตริย์ยุบสภา และพระมหากษัตริย์ทรงปฏิบัติตามซึ่งพระมหากษัตริย์จะยุบสภาตามคำขอของคณะรัฐมนตรี ซึ่งแม้ว่าอำนาจในการยุบสภา (Dissolution Power) ที่แท้จริงจะเป็นของนายกรัฐมนตรีก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติอำนาจที่เป็นทางการนั้นเป็นของพระมหากษัตริย์²⁸⁷ เพราะถ้าทรงพิจารณาแล้วเห็นว่า การเลือกตั้งสภาสามัญเพียงผ่านพ้นมาไม่นานนักหรือการเลือกตั้งจะ

²⁸³ Colin Turpin and Adam Tomkins, **British Government and the Constitution**, (Cambridge University Press, Sixth Edition, 2007) ,P.567.

²⁸⁴ Richard Kelly, **Confidence Motions**, (Parliament and Constitution Centre, 2013), p.3.

²⁸⁵ Geoffrey Marshall, **Constitutional Conventions**, (Clarendon Press, 1984) P.55-56.

²⁸⁶ สมบัติ อารังชญวงศ์, **การเมืองอังกฤษ**, หน้า 146-147.

²⁸⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 176-177.

ยังผลให้เกิดความยุ่งยากต่อชาติ ซึ่งถ้าหากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงยุบสภา คณะรัฐมนตรีต้องลาออก จากตำแหน่ง เพื่อให้กษัตริย์แต่งตั้งพรรคฝ่ายค้านเป็นรัฐบาล แต่ถ้าไม่มีพรรคการเมืองใดมีเสียงข้าง มาก คณะรัฐบาลอาจอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้²⁸⁸ ซึ่งการชู่ว่าจะยุบสภาของรัฐบาลเมื่อไม่ได้รับความ ไว้วางใจจากสภาสมาชิกเป็นการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติที่มีประสิทธิภาพ ส่วนการอภิปรายไม่ ไว้วางใจรัฐบาลของสภาสมาชิกก็เป็นการทำหน้าที่ฝ่ายค้านในสภาที่มีความสำคัญเช่นเดียวกัน²⁸⁹ จะ เห็นว่ากลไกการถ่วงดุลและคานอำนาจของรัฐสภาอังกฤษมีความยืดหยุ่นได้ เป็นไปตามเสถียรภาพ ทางการเมืองของรัฐบาล

เรื่องที่ฝ่ายค้านจะขอให้มีการอภิปรายในญัตติไม่ไว้วางใจนั้นจะต้องเป็นเรื่องที่มี ความสำคัญมาก และเป็นเรื่องที่ควรจะได้มีการอภิปรายข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นกันอย่าง กว้างขวางร่วมกัน มิใช่เป็นเรื่องเฉพาะระหว่างสมาชิกรัฐสภาคนใดคนหนึ่งกับนายกรัฐมนตรีหรือ รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง นอกจากนั้นแล้ว สิทธิที่จะขอให้มีการอภิปรายในญัตติไม่ไว้วางใจนี้มีสิทธิ ของสมาชิกรัฐสภาคนใดคนหนึ่งแต่เป็นสิทธิของกลุ่มบุคคลในบรรดาสมาชิกรัฐสภา เพราะการจะ ขอให้มีการอภิปรายในญัตติไม่ไว้วางใจนั้น จะต้องได้รับการยืนยัน หรือเสียงสนับสนุนจากสมาชิกส่วน ใหญ่ในสภา นอกจากนี้ ญัตติไม่ไว้วางใจของฝ่ายค้านจะต้องแสดงให้เห็นว่าไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีคนใด หรือคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ และต้องให้มีการอภิปรายที่เกี่ยวกับการกระทำอันเป็นสาเหตุให้มีการเสนอ ญัตติในเรื่องใดบ้าง ซึ่งเรื่องที่ฝ่ายค้านจะหยิบยกเอาประเด็นมาอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้นั้น ต้องเป็นเรื่องที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีจะมีความรับผิดชอบตามรัฐธรรมนูญได้ กล่าวคือต้องเป็น เรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรืออยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีโดยเฉพาะเพื่อใช้ ในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งหมายความว่า จำกัดให้มีการอภิปรายเฉพาะการใช้อำนาจบริหาร ของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีเท่านั้น โดยมีได้จำกัดว่าจะต้องเป็นการใช้อำนาจบริหารภายในหรือ ภายนอกประเทศ เพียงแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับกับบริหารราชการแผ่นดินก็พอแต่เหนือสิ่งอื่นใดสมาชิก ผู้เสนอญัตติไม่ไว้วางใจจะต้องพิจารณาว่าเรื่องใดสมควรหรือไม่สมควรในการเสนอเป็นญัตติไม่ ไว้วางใจ โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนเป็นสำคัญ นอกจากนั้นแล้วญัตติไม่ไว้วางใจ ต้องมีความชัดเจนเพียงพอว่าต้องการให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องหรือคณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง

²⁸⁸ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 117-122.

²⁸⁹ Punnett, Robert Malcolm , *Front-bench opposition*, (London : Heinemann, 1973), p.4.

อย่างไร ซึ่งผู้เสนอญัตติจะต้องมีข้อเท็จจริงประกอบด้วยหลักฐานและมีเหตุผลเพียงพอที่แสดงให้เห็นว่ารัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีนั้น รัฐสภาไม่สมควรให้ความไว้วางใจต่อไป โดยปกติหากสภาสามัญลงมติไม่ไว้วางใจ หรือมติไว้วางใจที่รัฐบาลเสนอให้สภาสามัญยอมรับนั้นถูกปฏิเสธ ก็เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องแสดงความรับผิดชอบ ด้วยการลาออกหรือถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ยุบสภา และประกาศให้มีการเลือกตั้งทั่วไป²⁹⁰ จึงอาจกล่าวได้ว่าการอภิปรายไม่ไว้วางใจเป็นหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญ กล่าวคือ รัฐบาลจะต้องรักษาความไว้วางใจของสภาสามัญโดยไม่ให้เกิดการแพ้มติในการผ่านร่างกฎหมายหรือแพ้มติไม่ไว้วางใจจึงส่งผลให้รัฐบาลถูกบังคับให้ต้องระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่โดยต้องมีการแถลงนโยบายและชี้แจงการดำเนินงานให้สภาสามัญรับทราบเพื่อรักษาไว้ซึ่งความไว้วางใจ²⁹¹

4.1.3 ข้อมูลการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

การพิจารณาถึงประสิทธิภาพของการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยอังกฤษนั้น เห็นว่าเมื่อระบบรัฐสภาของประเทศไทยแปรเปลี่ยนจากระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบทางการเมืองทั้งต่อพระมหากษัตริย์และรัฐสภา มาเป็นระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยวซึ่งคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภาเพียงองค์กรเดียวแล้ว และเมื่อพระมหากษัตริย์ต้องแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญ ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารหลอมรวมเป็นเนื้อเดียวกัน ประกอบกับระบบพรรคการเมืองของประเทศไทยเป็นระบบสองพรรค (bipartisme) และมีวินัยที่เข้มงวดของพรรค (La discipline très stricte des partis) ทำให้หลักเรื่องความรับผิดชอบต่อสภาเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยากเห็นได้จากตั้งแต่ ค.ศ. 1895 สภาสามัญลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลสำเร็จ จำนวน 4 ครั้ง ดังนี้²⁹²

²⁹⁰ มีนา กิตติอนุกุล, “ความรับผิดชอบต่อทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540”, หน้า 137 – 138.

²⁹¹ Rodney Brazier, *Constitutional Practice: The Foundations of British Government*, (Oxford University Press, second Edition), p.212-213.

²⁹² Richard Kelly, *Confidence Motions*, (Parliament and Constitution Centre, 2013), p.9-20.

1. เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน ค.ศ. 1895 สภาสมาัญลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลที่มี Lord Rosebery ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่สังกัดพรรคเสรีนิยม ด้วยมติ 131 - 125 จากประเด็นการปรับลดเงินเดือนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในระหว่างภาวะสงคราม ซึ่งรัฐบาลประกาศลาออกในวันที่ 22 มิถุนายน ค.ศ. 1895²⁹³

2. เมื่อวันที่ 21 มกราคม ค.ศ. 1924 สภาสมาัญลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลที่มี Stanley Baldwin ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่สังกัดพรรคอนุรักษนิยม ด้วยมติ 328 - 251 ซึ่งรัฐบาลประกาศลาออกในวันที่ 22 มกราคม ค.ศ. 1924²⁹⁴

3. เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม ค.ศ. 1924 สภาสมาัญลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลที่มี Reginald Mc Donald ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่สังกัดพรรคแรงงาน ด้วยมติ 364 - 198 ซึ่งรัฐบาลประกาศลาออกในวันที่ 9 ตุลาคม ค.ศ. 1924²⁹⁵

4. เมื่อวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 1979 สภาสมาัญลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลที่มี James Callaghan ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่สังกัดพรรคแรงงาน ด้วยมติ 311 - 310 ซึ่งรัฐบาลประกาศลาออกในวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 1979²⁹⁶

อย่างไรก็ตามแม้ว่าระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษจะไม่มีกฎหมายกำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีการก่อตั้งตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ และมีได้บังคับให้ผู้สมัครสมาชิกสภาสามัญต้องสังกัดพรรคการเมืองก็ตาม แต่ด้วยลักษณะของชาวอังกฤษที่มักเลือกผู้สมัครสมาชิกสภาสามัญจากผู้สมัครที่สังกัดพรรคการเมืองมากกว่าผู้สมัครอิสระ และสมาชิกสภาสามัญที่ไม่ปฏิบัติตามมติของพรรคก็อาจถูกขับออกจากพรรคการเมืองกลายเป็นสมาชิกสภาสามัญอิสระที่ไม่สังกัดพรรคการเมือง ซึ่งในการเลือกตั้งครั้งหน้า พรรคอาจไม่ส่งผู้สมัครรายดังกล่าวลงเลือกตั้งในนามของพรรคอีก เราจึง

²⁹³ Government of the United Kingdom , Archibald Primrose, 5th Earl of Rosebery, [Online]. Available from : <https://www.gov.uk/government/history/past-prime-ministers/archibald-primrose-5th-earl-of-rosebery> [2014, November 18]

²⁹⁴ Government of the United Kingdom , Stanley Baldwin, [Online]. Available from : <https://www.gov.uk/government/history/past-prime-ministers/stanley-baldwin>, [2014, November 18]

²⁹⁵ Government of the United Kingdom , James Ramsay MacDonald, [Online]. Available from : <https://www.gov.uk/government/history/past-prime-ministers/james-ramsay-macdonald> [2014, November 18]

²⁹⁶ Government of the United Kingdom , James Callaghan, [Online]. Available from : <https://www.gov.uk/government/history/past-prime-ministers/james-callaghan>, [2014, November 18]

อาจกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่าระบบรัฐสภาแบบเสียงข้างมากได้บรรลุถึงจุดที่ขัดแย้งกับวิธีทางตามประเพณี เพราะในขณะที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อผู้เลือกตั้งแล้ว จึงกลายเป็นว่ารัฐบาลเป็นผู้ควบคุมสภาสามัญมากกว่า ทั้งนี้โดยผ่านทางเสียงข้างมากที่รัฐบาลมีอยู่ในสภา ดังนั้น การยุบสภาที่อยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรีจึงเป็นเครื่องมือที่จะควบคุมไม่ให้วินัยของสมาชิกต้องเสื่อมลงไปนั่นเอง²⁹⁷

ระบบการเมืองของสหราชอาณาจักรได้รับอิทธิพลที่สำคัญจากระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากที่มีตำแหน่งให้เลือกตำแหน่งเดียวแบบรอบเดียวและระบบพรรคการเมืองสองพรรคจนถึงกับมีการกล่าวกันว่ารัฐธรรมนูญที่แท้จริงของสหราชอาณาจักรก็คือระบบพรรคการเมืองสองพรรคซึ่งในระยะเริ่มแรกสหราชอาณาจักรมีพรรคการเมืองใหญ่ 2 พรรค คือ พรรค Conservative กับพรรค Liberal แต่ต่อมามีการก่อตั้งพรรค Labour ขึ้นมาเป็นพรรคการเมืองใหญ่อีกพรรคหนึ่ง ซึ่งพรรค Labour ค่อยๆ เบียดพรรค Liberal ลงไปจนกลายเป็นพรรคการเมืองเล็กที่ได้รับคะแนนเสียงเพียง 10% การแข่งขันกันเพื่อครองอำนาจทางการเมืองจึงเป็นการแข่งขันกันระหว่างพรรค Conservative กับพรรค Labour²⁹⁸

ระบบพรรคการเมืองสองพรรคแสดงออกโดยวินัยในการออกเสียงลงคะแนนโดยสมาชิกสภาสามัญตามมติของพรรคที่ตนสังกัด โดยแต่ละพรรคจะมอบหมายให้ Whip เป็นผู้ถ่ายทอดมติของพรรคไปยังสมาชิกสภาสามัญ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของ Whip แต่ละคนให้ออกเสียงลงคะแนนตามมติของพรรคและต้องติดตามให้มีการปฏิบัติตามมติของพรรค สมาชิกรายใดฝ่าฝืนมติของพรรค จะต้องถูกลงโทษ

สำหรับกลไกการลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเกิดขึ้นได้ยากมากและแม้จะเกิดขึ้นจริงก็ได้หมายความว่าคณะรัฐมนตรีต้องลาออก ซึ่งเป็นแนวความคิดที่แตกต่างจากในประเทศอื่นๆ โดยมีหลายกรณีที่คณะรัฐมนตรีแพ้เสียงในสภาฯ ในเรื่องเล็กน้อย จึงไม่ยอมลาออก แต่ในทางกลับกันแม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะมีได้แพ้เสียงในสภาฯ แต่ถ้านายกรัฐมนตรีมีความรู้สึกที่ตนเองมิได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในประเด็นทางการเมืองที่สำคัญ หรือมิได้รับความไว้วางใจจากพรรคของตน

²⁹⁷ มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา, หน้า 98-99.

²⁹⁸ ชาลูนัย แสงศักดิ์., กฎหมายรัฐธรรมนูญ : แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552), หน้า 146-150.

ก็จะลาออกจากตำแหน่งเพื่อเปิดทางให้พรรคของตนเลือกบุคคลอื่นให้มาเป็นหัวหน้าพรรคและเป็น นายกรัฐมนตรีแทนตน

สำหรับกลไกการยุบสภาในสหราชอาณาจักรนั้นแตกต่างจากแนวความคิดทาง ปฏิบัติของระบบรัฐสภาของประเทศภาคพื้นทวีปยุโรปและของฝรั่งเศสซึ่งถือว่าการยุบสภา เป็นมาตรการในการประลองพลังกันระหว่างพรรครัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้านหรือเป็นการตอบโต้การ ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจโดยฝ่ายค้าน แต่ในสหราชอาณาจักร การยุบสภา เป็นวิธีการปกติที่จะคืนอำนาจ การออกเสียงให้แก่ประชาชน โดยมักจะมีการยุบสภาฯ ก่อนถึงวาระปกติ 5 ปี ของสภาเสมอ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอต่อสถาบันกษัตริย์ให้มีการยุบสภาฯ เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินปัญหา สำคัญที่พรรคการเมืองมีความเห็นแตกต่างกันหรือเมื่อพรรครัฐบาลเห็นว่าตนกำลังได้รับความนิยม จากประชาชน จึงเสนอให้มีการยุบสภาฯ โดยหวังว่าจะได้รับการเลือกตั้งให้มีเสียงในสภา เพิ่มมากขึ้น กว่าเดิม นอกจากนี้ การยุบสภาฯ ก่อนครบวาระยังถูกใช้เป็นเครื่องมือของนายกรัฐมนตรีในการ ควบคุมวินัยภายในพรรคการเมืองของตนได้อีกด้วย การยุบสภาฯ จึงเป็นกลไกที่สำคัญของรัฐบาลของ พรรคการเมืองซึ่งเป็นลักษณะเด่นของระบบรัฐสภาของสหราชอาณาจักร ระบบรัฐสภาเป็นระบบที่มี กลไกต่างๆ ในการถ่วงและคานอำนาจเพื่อให้คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็น กันได้ แต่ระบบรัฐสภาจะทำงานได้อย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อพรรคการเมืองและกลุ่มทางการเมืองในสภา ให้ความเคารพต่อกติกาของระบบรัฐสภาตามที่ควรจะเป็น แต่ระบบรัฐสภาได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ บ่อยครั้งในปัจจุบันว่าจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงเพื่อเสถียรภาพและประสิทธิภาพของคณะรัฐมนตรี

4.1.4 ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

การประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในประเทศ อังกฤษอาจพิจารณาได้จากเกณฑ์ด้านปัจจัยนำออก (Legislative Outputs) ที่พิจารณาจากผลลัพธ์ เชิงปริมาณ เช่น ในแต่ละสมัยประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีจำนวนกี่ครั้งและผลการอภิปรายเป็นอย่างไรซึ่งการใช้เกณฑ์ในข้อนี้แต่เพียงประการ

เดียวไม่เหมาะสมที่จะใช้ในการประเมินประสิทธิภาพการอภิปรายไม่ไว้วางใจ²⁹⁹ จึงอาจพิจารณาจากหลักเกณฑ์การประเมินตาม Parliament and Democracy in the twenty –first century ที่จัดทำขึ้นโดยสหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union- IPU) โดยมีปัจจัยสำคัญในการประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ได้แก่ ปัจจัยด้านทรัพยากรของรัฐสภาและความปราศจากอคติใดๆ และการตรวจสอบฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพของรัฐสภา (Effective oversight of the executives) ตามทฤษฎีเบื้องต้นในการควบคุมฝ่ายบริหาร ได้แก่ ทฤษฎีแห่งดุลยภาพและทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมืองรัฐสภา และตามหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายบริหาร ทั้งในด้านการดำเนินนโยบายของรัฐบาลและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหารเพื่อการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาในเรื่องนี้ มีประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญคือ อำนาจเชิงสัมพันธ์ (Rational power) ของรัฐสภาที่มีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร ตลอดจนดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างพรรคการเมือง และระหว่างกลุ่มอำนาจในพรรคการเมืองเองด้วย

นอกจากนี้การประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในประเทศอังกฤษยังสามารถประเมินตามตัวชี้วัดที่กำหนดคำถามเพื่อประเมินประสิทธิภาพโดยให้ความสำคัญแก่ กระบวนการ (Process) และกลไกระบบงานนิติบัญญัติที่มีอิทธิพลต่อฝ่ายบริหาร (Legislative influence) ในการกำหนดนโยบายของภาครัฐ ได้แก่ การมีกลไกป้องกันการยุบสภาหรือยุติการทำงานของสภาโดยฝ่ายบริหารไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ รัฐสภามีอำนาจโดยปราศจากอคติจากฝ่ายบริหารในการกำหนดและควบคุมวาระการประชุมของสภาหรือไม่ รัฐสภามีการจัดองค์กรที่ส่งผลให้มีความสามารถในการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารได้หรือไม่ สมาชิกรัฐสภาแสดงบทบาทที่ตระหนักถึงความสำคัญของการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างมากหรือไม่ รัฐสภาได้มีลักษณะที่ได้พิจารณาตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยไม่อิงผลประโยชน์พรรคการเมืองหรือไม่

²⁹⁹ Alan Rosenthal, *Legislative Performance in The States : Exploration of Committee Behavior*, pp. 8-10.

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีได้แก่ เกณฑ์ด้านปัจจัยนำออก (Legislative Outputs) เกณฑ์ตาม Parliament and Democracy in the twenty –first century ที่จัดทำขึ้นโดยสหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union- IPU) และเกณฑ์ตัวชี้วัดที่กำหนดคำถามเพื่อประเมินประสิทธิภาพโดยให้ความสำคัญแก่ กระบวนการ (Process) และกลไกระบบงานนิติบัญญัติที่มีอิทธิพลต่อฝ่ายบริหาร (Legislative influence) ในการกำหนดนโยบายของภาครัฐ พบว่าสามารถประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในประเทศอังกฤษ ได้ใน 4 ประเด็น ได้แก่ ประสิทธิภาพของหลักเกณฑ์การ อภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ผลของ การอภิปรายแบบสร้างสรรค์ไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และประสิทธิภาพของการดำเนินการภายหลัง การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

ประเด็นที่ 1 ประสิทธิภาพของหลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี มีประเด็นในการพิจารณาประสิทธิภาพ ได้แก่ การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้มีสิทธิ เสนอญัตติ การกำหนดให้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติ การห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อมี การเสนอญัตติไม่ไว้วางใจแล้ว ปัญหาการกำหนดให้ยื่นคำร้องถอดถอนก่อนการเปิดอภิปรายไม่ ไว้วางใจ การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในประเทศอังกฤษไม่ได้กำหนดจำนวนสมาชิกสภา สภาสามัญที่มีสิทธิยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไว้สูง เห็นได้จากการอภิปรายไม่ ไว้วางใจในประเทศอังกฤษที่เกิดขึ้นบ่อยจนถือว่าเป็นเรื่องปกติ

ประเด็นที่ 2 ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีมีประเด็นใน การพิจารณาประสิทธิภาพ ได้แก่ การอภิปรายไม่ไว้วางใจและการลงมติภายหลังการอภิปรายไม่ ไว้วางใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่พรรคการเมืองกำหนด ในประเด็นนี้ เนื่องจากระบบพรรค การเมืองในประเทศอังกฤษเป็นระบบสองพรรค การลงมติของสมาชิกสภาสามัญจะแสดงออกโดยมี วินัยในการออกเสียงลงคะแนนตามมติของพรรคที่ตนสังกัด โดยแต่ละพรรคจะมอบหมายให้ Whip เป็นผู้ถ่ายทอดมติของพรรคไปยังสมาชิกสภาสามัญ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของ Whip แต่ละคนให้ ออกเสียงลงคะแนนตามมติของพรรคและต้องติดตามให้มีการปฏิบัติตามมติของพรรค สมาชิกภายใต้ ฝ่าฝืนมติของพรรค จะต้องถูกลงโทษให้ขับออกจากพรรคและอาจไม่ได้รับการส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง

ในครั้งหน้า ซึ่งในประเทศอังกฤษเป็นเรื่องยากที่สมาชิกสภาสามัญอิสระจะได้รับการเลือกตั้ง สมาชิกสภาสามัญในประเทศอังกฤษจึงยึดถือในมติพรรค

ประเด็นที่ 3 ผลของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีมีประเด็นในการพิจารณาประสิทธิภาพ ได้แก่ ผลโดยตรงของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและผลโดยอ้อมของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ในประเด็นนี้เมื่อพิจารณาจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจในประเทศอังกฤษทั้ง 4 ครั้งแล้ว พบว่าเมื่อรัฐบาลไม่ได้รับความไว้วางใจจากสมาชิกสภาสามัญรัฐบาลก็ประกาศลาออกจากตำแหน่งทั้ง 4 ครั้ง ซึ่งถือเป็นผลโดยตรงของการอภิปรายไม่ไว้วางใจในประเทศอังกฤษ

ประเด็นที่ 4 ประสิทธิภาพของการดำเนินการภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีมีประเด็นในการพิจารณาประสิทธิภาพ ได้แก่ มีการดำเนินการทางการเมืองหรือมีการดำเนินการทางกฎหมายต่อนายกรัฐมนตรีภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจหรือไม่ ในประเด็นนี้ประเทศอังกฤษไม่มีการดำเนินการภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

4.2 การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในประเทศฝรั่งเศส

4.2.1 ความเป็นมา

สืบเนื่องจากเหตุการณ์ทางการเมืองในประเทศฝรั่งเศสซึ่งปกครองในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาซึ่งมีรัฐบาลที่ไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง ดังนี้

1. ในสาธารณรัฐที่ 3 (ค.ศ. 1871-1940) ในระยะเวลา 70 ปี ฝรั่งเศสมีรัฐบาลถึง 104 ชุด เฉลี่ยแล้วรัฐบาลชุดหนึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ได้เพียง 1 ปี 6 เดือน และรัฐบาลบางชุดอยู่ในตำแหน่งได้ไม่เกิน 5 วัน³⁰⁰

2. ในสาธารณรัฐที่ 4 (ค.ศ. 1946-1958) ในระยะเวลา 12 ปี ฝรั่งเศสมีรัฐบาลถึง 22 ชุด เฉลี่ยแล้วรัฐบาลชุดหนึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ได้เพียง 6 เดือน และมีความพยายามในการจัดตั้ง

³⁰⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชาญชัยแสงศักดิ์, การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส : ข้อคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2540) หน้า 5. และไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 1, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พาณิชย์สุผล, 2495), หน้า 293.

รัฐบาล แต่ไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาอีกอย่างน้อย 13 ครั้ง มีรัฐบาลชุดที่ยืนยาวนานที่สุดเพียง 15 เดือน 20 วัน และชุดที่สั้นที่สุดอยู่ได้เพียง 4 วัน³⁰¹ การไร้เสถียรภาพทำให้ประชาชนขาดความไว้วางใจในการบริหารงานของรัฐบาล เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารที่ฝ่ายบริหารมักจะถูกฝ่ายนิติบัญญัติเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจอยู่เสมอเป็นการรบกวนการทำงานและความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้หากคณะรัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจเนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากมีมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแล้วคณะรัฐมนตรีย่อมพ้นจากตำแหน่งแต่ทางสภากลับไม่สามารถเสนอตัวนายกรัฐมนตรีคนใหม่ให้เข้ามาบริหารประเทศได้เพราะความขัดแย้งในทางการเมือง อย่างไรก็ตามสาธารณรัฐที่ 4 ได้สิ้นสุดเนื่องจากเกิดวิกฤตการณ์แอลจีเรียในปี ค.ศ. 1958³⁰²

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ฉบับวันลงที่ 3 มิถุนายน ค.ศ. 1958 กำหนดให้ใช้ระบบสองสภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา³⁰³ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศสมีสมาชิก 577 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี โดยมาจากการเลือกตั้งโดยตรงแบบแบ่งเขต เขตเดียวเบอร์เดียวโดยใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสองรอบ ทั้งนี้ เปิดโอกาสให้ผู้สมัครทั้งที่สังกัดพรรคการเมืองและไม่ได้สังกัดพรรคลงสมัครรับเลือกตั้ง ส่วนวุฒิสภามีสมาชิก 321 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 9 ปี โดยหมุนเวียนพ้นจากตำแหน่งทุก 3 ปี มีที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยตัวแทนประชาชนชาวฝรั่งเศส ประธานาธิบดีฝรั่งเศสมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนโดยใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสองรอบมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี มีอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี³⁰⁴

เมื่อการเมืองในสาธารณรัฐที่ 3 และที่ 4 ไม่มีเสถียรภาพรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 จึงต้องการที่จะฟื้นฟูอำนาจของฝ่ายบริหารที่มีสาเหตุสำคัญมาจากในช่วงสาธารณรัฐที่ 3 และที่ 4 ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจมากจึงต้องลดทอนอำนาจของรัฐสภาลง โดยมีการแบ่งแยกอำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติโดยเด็ดขาด และรัฐบาลมีความรับผิดชอบโดยขึ้นต่อรัฐสภา ในส่วนนี้เป็นการเพิ่ม

³⁰¹ วิวัฒน์ วัฒนเศรษฐ์, รัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศสภายใต้สาธารณรัฐที่ 5 (ศึกษาในด้านการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล) วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512 หน้า 27.

³⁰² Indra D. Shama, *Modern Constitution At Work*, (London : Asia Publishing House, 1962), p. 437 – 458

³⁰³ Amos J. Peaslee, *Constitution of Nations: Europe*, (Netherland : Martinus Nijhoff, 1974), p.316.

³⁰⁴ บุญศรี มีวงศ์ไชยะ, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, หน้า 142.

ประสิทธิภาพให้การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรทางการเมืองซึ่งเรียกว่า ระบบรัฐสภาที่ทำให้มีเหตุผล (Rationalized Parliamentary System) ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ. 1958 มาตรา 49 และมาตรา 50 กำหนดให้มติไม่ไว้วางใจรัฐบาลต้องได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร จึงจะถือว่าเป็นมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลและนายกรัฐมนตรีต้องยื่นใบลาออกจากตำแหน่งของคณะรัฐบาลต่อประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ แต่หากมติดังกล่าวไม่ได้รับเสียงสนับสนุนเกินกว่ากึ่งหนึ่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ยื่นญัตติที่เข้าชื่อยื่นญัตติทั้งหมดก็ไม่มีสิทธิขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจอีกตลอดสมัยประชุมนั้น เพื่อไม่ให้เกิดการอภิปรายรบกวนการทำงานของรัฐบาลอีก ทั้งนี้นับตั้งแต่ ค.ศ. 1958 จนถึงปัจจุบันมีนายกรัฐมนตรีเพียงท่านเดียวที่ไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร³⁰⁵

4.2.2 หลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 กำหนดให้รัฐบาลมีความรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภาตามหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ ซึ่งมาตรา 20 วรรคสาม³⁰⁶ กำหนดไว้ว่า “รัฐบาลรับผิดชอบต่อรัฐสภาตามเงื่อนไขและกระบวนการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 49 และมาตรา 50”

กระบวนการรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐบาลต่อรัฐสภาตามมาตรา 49 และมาตรา 50 เป็นการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติด้วยวิธีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ โดยกำหนดไว้ ดังนี้³⁰⁷

“มาตรา 49 นายกรัฐมนตรีหลังจากที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว อาจขอผูกพันความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎรไว้กับแผนการดำเนินงานหรือคำแถลงนโยบายทางการเมืองทั่วไปของรัฐบาลได้

³⁰⁵ GOUVERNEMENT FRANÇAIS ,Georges Pompidou, [Online]. Available from : <http://www.gouvernement.fr/georges-pompidou>, [2014, November 18]

³⁰⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549), หน้า 74.

³⁰⁷ เรื่องเดียวกัน

สภาผู้แทนราษฎรอาจขอให้รัฐบาลแสดงความรับผิดชอบโดยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ญัตติดังกล่าวจะรับไว้พิจารณาได้ก็ต่อเมื่อมีการเข้าชื่อกันโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อยหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ การออกเสียงลงมติในญัตติดังกล่าวจะกระทำได้อีกเมื่อได้เสนอญัตติไปแล้วไม่น้อยกว่าสี่สิบแปดชั่วโมง การนับคะแนนเสียงในญัตติดังกล่าวให้นับเฉพาะคะแนนเสียงที่เห็นด้วยกับญัตติไม่ไว้วางใจซึ่งจะต้องได้รับคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งไม่อาจเข้าชื่อในญัตติเสนอขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้เกินกว่าสามครั้งในสมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่งหรือเกินกว่าหนึ่งครั้งในสมัยประชุมวิสามัญสมัยหนึ่งได้ เว้นแต่กรณีที่บัญญัติไว้ในวรรคถัดไป

นายกรัฐมนตรีหลังจากที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว อาจขอผูกพันความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎรไว้กับการลงมติผ่านร่างรัฐบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งได้ในกรณีดังกล่าวให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบร่างรัฐบัญญัติฉบับนั้นแล้ว เว้นแต่จะมีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงหลังจากนั้น และสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลตามเงื่อนไขที่กำหนด

นายกรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะขอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบต่อการแถลงนโยบายทางการเมืองทั่วไปได้ไว้ในวรรคก่อน”

“มาตรา 50 ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบในญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาลหรือไม่เห็นชอบแผนการดำเนินงานหรือนโยบายทางการเมืองทั่วไปของรัฐบาล นายกรัฐมนตรีจะต้องเสนอการลาออกของรัฐบาลต่อประธานาธิบดี”

“มาตรา 51 การปิดประชุมสามัญสามัญหรือสามัญวิสามัญจะต้องเลื่อนออกไปโดยอัตโนมัติเพื่อเปิดโอกาสให้มีการนำมาตรา 49 มาใช้บังคับและเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวให้สภาอาจกำหนดให้มีวันประชุมเพิ่มเติมได้เอง”

การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เป็นรายบุคคลตามมาตรา 49 มีขั้นตอน ดังนี้³⁰⁸

1. สภาผู้แทนราษฎรอาจขอให้รัฐบาลแสดงความรับผิดชอบโดยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล

2. ญัตติดังกล่าวจะรับไว้พิจารณาได้ก็ต่อเมื่อมีการเข้าชื่อกันโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อย 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

3. การออกเสียงลงมติในญัตติดังกล่าวจะกระทำได้อีกก็ต่อเมื่อได้เสนอญัตติไปแล้วไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมง

4. การนับคะแนนเสียงในญัตติดังกล่าวให้นับเฉพาะคะแนนเสียงที่เห็นด้วยกับญัตติไม่ไว้วางใจซึ่งจะต้องได้รับคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

5. ถ้าหากรัฐบาลได้รับความไว้วางใจ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายจะขอเปิดอภิปรายไม่ได้ในสมัยประชุมนั้นไม่ได้อีก

6. หากรัฐบาลแพ้โหวต ประธานาธิบดีมีทางเลือก 2 ทาง คือ ประกาศยุบสภาให้มีการเลือกตั้งใหม่เพื่อรักษารัฐบาลของตนไว้ หรือ รับใบลาออกจากนายกรัฐมนตรี

7. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งไม่อาจเข้าชื่อในญัตติเสนอขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้เกินกว่า 3 ครั้งในสมัยประชุมสามัญหนึ่งหรือเกินกว่าหนึ่งครั้งในสมัยประชุมวิสามัญหนึ่งได้ เว้นแต่จะมีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลภายใน 24 ชั่วโมงหลังจากนั้น และสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ข้างต้น

การลงมติไม่ไว้วางใจนี้ในความหมายทางการเมืองแล้วจะมีลักษณะพิเศษและมีลักษณะที่ใหม่ในสาธารณรัฐที่ 5 ในสองประการ ได้แก่³⁰⁹

³⁰⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 317.

³⁰⁹ มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา, หน้า 102-103.

(1) ผลกระทบต่ออำนาจ ตามปกติแล้วการลงมติไม่ไว้วางใจเป็นเครื่องมือของสภาที่จะมีผลไปยังนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารประเทศ แต่ในสาธารณรัฐที่ 5 การยื่นมติไม่ไว้วางใจนั้นมีผลกระทบถึงประธานาธิบดีโดยตรง เพราะประธานาธิบดีเป็นผู้ที่มีอำนาจอย่างแท้จริง อาจกล่าวได้ว่า นายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาไม่เฉพาะนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น ยังรวมถึงนโยบายและการตัดสินใจของประธานาธิบดีอีกด้วย

(2) การปฏิบัติในสภา การลงมติไม่ไว้วางใจ มีจำนวนน้อยมาก นับตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1958 เป็นต้นมา ฉะนั้น การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจจึงเป็นเพียงเครื่องมือของฝ่ายค้านที่ต้องการจะอภิปรายในสภาเพื่อคัดค้านนโยบายของรัฐบาล โดยไม่ได้คาดหวังว่าจะชนะ เพราะเสียงฝ่ายค้านน้อยกว่ารัฐบาลอยู่แล้วนั่นเอง

นอกจากการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 49 วรรคสองข้างต้นแล้ว รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสยังบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐบาลต่อสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงในร่างกฎหมาย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 49 วรรคสามว่า นายกรัฐมนตรีหลังจากที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว อาจขอผูกพันความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎรไว้กับการลงมติผ่านร่างรัฐบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งได้ ในกรณีดังกล่าวให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบร่างรัฐบัญญัติฉบับนั้นแล้ว เว้นแต่จะมีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลภายใน 24 ชั่วโมงหลังจากนั้น และสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลตามเงื่อนไขที่กำหนดในวรรคก่อน³¹⁰ โดยผลลัพธ์จะมีได้ 3 ประการคือ³¹¹

(1) ไม่มีการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจในการเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างกฎหมายภายใน 24 ชั่วโมงหลังจากที่นายกรัฐมนตรีตัดสินใจยื่นร่างกฎหมายและขอให้สภามีมติไว้วางใจในเรื่องของร่างกฎหมายนั้นๆ กรณีนี้ถือว่าร่างกฎหมายได้รับความเห็นชอบจากสภา

(2) มีการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจ แต่ไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภา กรณีนี้ ร่างกฎหมายก็ถูกถือว่าได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาแล้ว ความจริงในการลงมติใช้หลักที่ว่า

³¹⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, หน้า 74.

³¹¹ มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา, หน้า 104-105.

สมาชิกสภาผู้แทนผู้ใดที่ไม่แสดงการคัดค้านต่อร่างกฎหมายนี้ และนิ่งเฉย ให้ถือว่าสมาชิกผู้นั้นเห็นชอบในหลักการของร่างกฎหมายนั้นๆ ด้วย

(3) มีการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจ และสภาเห็นชอบด้วยคะแนนเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาทั้งหมด ในกรณีนี้ร่างกฎหมายก็ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากสภา อันมีผลให้รัฐบาลต้องลาออก

4.2.3 ข้อมูลการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 กำหนดให้อำนาจของรัฐสภา คือ อำนาจในการควบคุมรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วยการตั้งกระทู้ถามรัฐบาล และการอภิปรายไม่ไว้วางใจ อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องการเพิ่มอำนาจให้กับฝ่ายบริหารและลดอำนาจของฝ่ายรัฐสภา เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 ที่ไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง การลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเป็นไปได้ยาก ด้วยกลไกของการลงมติไม่ไว้วางใจที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัดในการนับคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจ ซึ่งรัฐบาลอาจจะประกาศยุบสภาเพื่อการเลือกตั้งใหม่ได้

จากการพิจารณาเงื่อนไขในการอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 49 ตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 แล้ว เห็นว่ากำหนดเงื่อนไขการลงมติไม่ไว้วางใจให้เป็นไปได้ยากเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐบาล อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับทำให้มีการลงมติไม่ไว้วางใจเกิดขึ้นเพียงครั้งเดียวในปี ค.ศ. 1962 ซึ่งผลการลงมติดิสภาคผู้แทนราษฎรไม่ไว้วางใจให้นายกรัฐมนตรี ปอมปิดู อยู่ในตำแหน่งต่อไป คณะรัฐมนตรีในชุดของนายกรัฐมนตรีปอมปิดูจึงต้องลาออกจากตำแหน่ง³¹²

ดังนั้นแล้ว เป็นระยะเวลากว่า 58 ปี ที่รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ใช้บังคับเกิดการลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเพียงครั้งเดียว ทำให้รัฐบาลในสาธารณรัฐที่ 5 มีเสถียรภาพ เพราะไม่ถูกรบกวนด้วยการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาการเมืองในสาธารณรัฐที่ 3 และที่ 4 ได้ตรงจุด

³¹² บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 106.

4.2.4 ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

การประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 อาจพิจารณาได้จากเกณฑ์ด้านปัจจัยนำออก (Legislative Outputs) ที่พิจารณาจากผลลัพธ์เชิงปริมาณ เช่น ในแต่ละสมัยประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจำนวนกี่ครั้งและผลการอภิปรายเป็นอย่างไรซึ่งการใช้เกณฑ์ในข้อนี้แต่เพียงประการเดียวไม่เหมาะสมที่จะใช้ในการประเมินประสิทธิภาพการอภิปรายไม่ไว้วางใจ³¹³ จึงอาจพิจารณาจากหลักเกณฑ์การประเมินตาม Parliament and Democracy in the twenty –first century ที่จัดทำขึ้นโดยสหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union- IPU) โดยมีปัจจัยสำคัญในการประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ได้แก่ ปัจจัยด้านทรัพยากรของรัฐสภาและความปราศจากอาณัติใดๆ และการตรวจสอบฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพของรัฐสภา (Effective oversight of the executives) ตามทฤษฎีเบื้องต้นในการควบคุมฝ่ายบริหาร ได้แก่ ทฤษฎีแห่งดุลยภาพและทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมืองรัฐสภา และตามหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายบริหารทั้งในด้านการดำเนินนโยบายของรัฐบาลและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหารเพื่อการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาในเรื่องนี้ มีประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญคือ อำนาจเชิงสัมพัทธ์ (Rational power) ของรัฐสภาที่มีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร ตลอดจนดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างพรรคการเมือง และระหว่างกลุ่มอำนาจในพรรคการเมืองเองด้วย

นอกจากนี้การประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ยังสามารถประเมินตามตัวชี้วัดที่กำหนดคำถามเพื่อประเมินประสิทธิภาพโดยให้ความสำคัญแก่ กระบวนการ (Process) และกลไกระบบงานนิติบัญญัติที่มีอิทธิพลต่อฝ่ายบริหาร (Legislative influence) ในการกำหนดนโยบายของภาครัฐ ได้แก่ การมีกลไกป้องกันการยุบสภาหรือยุติการทำงานของสภาโดยฝ่ายบริหารไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ รัฐสภามีอำนาจโดยปราศจากอาณัติจากฝ่ายบริหารในการกำหนดและควบคุมวาระการประชุมของสภาหรือไม่

³¹³ Alan Rosenthal, *Legislative Performance in the States : Exploration of Committee Behavior*, pp. 8-10.

รัฐสภา มีการจัดองค์กรที่ส่งผลให้มีความสามารถในการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารได้หรือไม่ สมาชิกสภาแสดงบทบาทที่ตระหนักถึงความสำคัญของการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างมากหรือไม่ รัฐสภาได้มีลักษณะที่ได้พิจารณาตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยไม่อิงผลประโยชน์พรรคการเมืองหรือไม่

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีได้แก่ เกณฑ์ด้านปัจจัยนำออก (Legislative Outputs) เกณฑ์ตาม Parliament and Democracy in the twenty –first century ที่จัดทำขึ้นโดยสหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union- IPU) และเกณฑ์ตัวชี้วัดที่กำหนดคำถามเพื่อประเมินประสิทธิภาพโดยให้ความสำคัญแก่ กระบวนการ (Process) และกลไกระบบงานนิติบัญญัติที่มีอิทธิพลต่อฝ่ายบริหาร (Legislative influence) ในการกำหนดนโยบายของภาครัฐ พบว่าสามารถประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ค.ศ. 1958 ได้ใน 4 ประเด็น ได้แก่ ประสิทธิภาพของหลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ผลของการอภิปรายแบบสร้างสรรค์ไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และ ประสิทธิภาพของการดำเนินการภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

ประเด็นที่ 1 ประสิทธิภาพของหลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี มีประเด็นในการพิจารณาประสิทธิภาพ ได้แก่ การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้มีสิทธิเสนอญัตติ การกำหนดให้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติ การห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อมีการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจแล้ว การกำหนดให้ยื่นคำร้องถอดถอนก่อนการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ในประเด็นนี้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ซึ่งถือว่าเป็นการกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเสนอญัตติที่น้อยทำให้เกิดการอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ง่าย ส่วนการกำหนดให้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติ การห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อมีการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจแล้ว การกำหนดให้ยื่นคำร้องถอดถอนก่อนการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958

ประเด็นที่ 2 ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีมีประเด็นในการพิจารณาประสิทธิภาพ ได้แก่ การอภิปรายไม่ไว้วางใจและการลงมติภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่พรรคการเมืองกำหนด ในประเด็นนี้ รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้กำหนดหลักอิสระจากอาณัติใดๆ ของผู้แทนปวงชน(Free mandate) ไว้ในมาตรา 27 กล่าวคือ การกำหนดอาณัติมอบหมายในการเลือกตั้งเพื่อให้สมาชิกรัฐสภากระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งย่อมเป็นโมฆะและสิทธิในการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกรัฐสภาเป็นสิทธิส่วนบุคคลของสมาชิกแต่ละคน การบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิบัติหน้าออกเสียงลงมติในสภาโดยผูกพันอยู่กับมติของกลุ่มการเมืองในสภา(Fraktion) ของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดนั้นเป็นเรื่องต้องห้ามกล่าวคือมีผลเป็นโมฆะ แต่กลุ่มการเมืองในสภามีหน้าที่ทำให้ภารกิจของสภาผู้แทนราษฎรมีประสิทธิภาพตามที่กลุ่มการเมืองตั้งไว้ กลุ่มการเมืองจึงมีสิทธิบังคับใช้มาตรการทางวินัยกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ละเมิดวินัยของกลุ่มการเมืองในสภา ซึ่งอาจถึงขั้นขับออกจากกลุ่มการเมืองในสภาได้ ซึ่งการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝรั่งเศสถูกขับออกจากกลุ่มการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนดังกล่าวไม่ได้พ้นจากสมาชิกภาพ แต่กลายเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ³¹⁴ เพราะระบบกฎหมายฝรั่งเศสไม่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง จึงเห็นว่าระยะเวลา 58 ปี ที่รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ใช้บังคับมีการลงมติไม่ไว้วางใจเกิดขึ้นเพียงครั้งเดียวในปี ค.ศ. 1962

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประเด็นที่ 3 ผลของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีมีประเด็นในการพิจารณาประสิทธิภาพ ได้แก่ ผลโดยตรงของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและผลโดยอ้อมของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ในประเด็นนี้นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ใช้บังคับมีการลงมติไม่ไว้วางใจเกิดขึ้นเพียงครั้งเดียวในปี ค.ศ. 1962 ซึ่งผลการลงมติสภาผู้แทนราษฎรไม่ไว้วางใจให้นายกรัฐมนตรี ปอมปีดู อยู่ในตำแหน่งต่อไป คณะรัฐมนตรีในชุดของนายกรัฐมนตรีปอมปีดูจึงต้องลาออกจากตำแหน่ง³¹⁵ ซึ่งระยะเวลา 58 ปี ประเทศฝรั่งเศสมีการลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเพียงครั้งเดียวถือว่าเป็นผลโดยตรงที่เกิดจากการอภิปรายเพราะทำให้คณะรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีปอมปีดูต้องลาออกจากตำแหน่ง

³¹⁴

³¹⁵ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 106.

ประเด็นที่ 4 ประสิทธิภาพของการดำเนินการภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีมีประเด็นในการพิจารณาประสิทธิภาพ ได้แก่ มีการดำเนินการทางการเมืองหรือมีการดำเนินการทางกฎหมายต่อนายกรัฐมนตรีภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจหรือไม่ ในประเด็นนี้ ประเทศฝรั่งเศสไม่มีการดำเนินการภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

4.3 การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในประเทศเยอรมนี

4.3.1 ความเป็นมา

หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ประเทศเยอรมนีเปลี่ยนรูปแบบของรัฐจากราชอาณาจักร เป็นรูปแบบสาธารณรัฐ และสภาผู้ได้รับมอบอำนาจจากประชาชน(Rat der Volksbeauftragten) ได้ ทำการยึดอำนาจสำเร็จเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน ค.ศ. 1918 สภาดังกล่าวซึ่งมีฐานะเป็นรัฐบาลที่มา จากการปฏิวัติได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 19 มกราคม ค.ศ. 1919 ได้ สภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 423 คน โดยประชาชนส่วนใหญ่ลงคะแนนให้กับพรรคการเมือง 3 พรรค ที่สนับสนุนให้เยอรมนีปกครองในระบอบสาธารณรัฐ ได้แก่³¹⁶

1. พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Sozialdemokratische Partei Deutschland หรือ SPD)
2. พรรคเซ็นทรัมหรือศูนย์กลาง (Zentrum)
3. พรรคเสรีนิยมประชาธิปไตยเยอรมัน (Deutsch Demokratische Partei หรือ DDP)

ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญประชุมเลือกนายฟรีดริช เอเบิร์ต(Friedrich Ebert) เป็นประธานาธิบดีคนแรกของสาธารณรัฐเยอรมัน และนายฟิลลิปป์ ชัยเดมันน์(Philipp Scheidmann) จากพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยได้จัดตั้งรัฐบาลผสมจากทั้ง 3 พรรคการเมืองเพื่อ

³¹⁶ Ploetz Karl, *Auszug aus de Geschichte* : A.G. Ploetz-Verlag Wurzburg 1960, p.1051. อ้างไว้ในชัยวัฒน์ ถาวรธนาสาร, *ประวัติศาสตร์เยอรมนีสมัยใหม่*, พิมพ์ครั้งที่ 2(กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530), หน้า 169.

ร่างรัฐธรรมนูญ เริ่มประชุมเพื่อร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรกที่โรงละครแห่งชาติ เมืองไวมาร์(Weimar) ซึ่งในการประชุมของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 4 เมษายน ค.ศ. 1919 ได้มีการถกเถียงกันเรื่องระบบการเลือกตั้งโดยมีความเห็นออกเป็น 2 ฝ่าย ดังนี้³¹⁷

1. ฝ่าย Friedrich Naumann จากพรรคเสรีนิยมประชาธิปไตยเยอรมันคัดค้านแนวคิดระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน โดยให้เหตุผลว่าผลของการนำเอาระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนมาใช้คือ ความเป็นไปไม่ได้ของการปกครองแบบรัฐสภา³¹⁸

2. ฝ่าย Hugo Preuss จากพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเยอรมันสนับสนุนระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน โดยให้เหตุผลว่าการนำระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนมาใช้ก็เหมือนกับการนำหลักความทั่วไป ความเสมอภาค และความลับของการเลือกตั้งมาใช้ ในแง่ที่ว่า เมื่อนำหลักการเหล่านี้มาใช้แล้ว ก็เป็นไปไม่ได้ที่จะหมุนนาฬิกาให้กลับไปมีสภาพเหมือนกับยุคก่อนฉันทใด การที่จะให้เล็กลงจากระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วน แล้วหันกลับไปใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเหมือนเดิม ก็เป็นไปไม่ได้ในทางการเมืองฉันทนั้น

ภายหลังมีการประนีประนอมกันระหว่างผู้เห็นต่างทั้งสองฝ่ายทำให้การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นลงเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม ค.ศ. 1919 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม ค.ศ. 1919 และด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการประชุมยกร่างกันที่โรงละครแห่งชาติ เมืองไวมาร์ (Weimar) จึงได้รับการขนานนามว่ารัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐไวมาร์ ค.ศ. 1919 (Weimarer Verfassung)³¹⁹ ซึ่งประกาศใช้แล้วจึงถือเป็นการเริ่มต้นสาธารณรัฐไวมาร์อย่างเป็นทางการ โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1. รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นระบบผสมระหว่างระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดี

2. ประธานาธิบดีซึ่งเป็นผู้นำของประเทศและเป็นประมุขของรัฐมีที่มาจากการ

³¹⁷ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2555), หน้า 20.

³¹⁸ Verhandlungen der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung, Bd. 336, Anlagen Zum stenographischen Berichten Bericht (22. Sitzung vom 4. April 1919), s. 242. อ้างไว้ใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2555), หน้า 20 – 21.

³¹⁹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 119.

เลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและมีอำนาจสูงมาก³²⁰ เช่น ในสถานการณ์ฉุกเฉิน

3. นายกรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบจากประธานาธิบดีและจากเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภา

4. รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รัฐสภามีอำนาจในการควบคุมการทำงานของคณะรัฐมนตรี

5. สภาผู้แทนราษฎร(Reichstag) เป็นองค์กรผู้แทนปวงชนชาวเยอรมัน สมาชิกดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ไม่อยู่ภายใต้อาณัติหรือภายใต้คำสั่งของผู้ใด สภามีอำนาจหน้าที่หลักในการออกกฎหมายและตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาล โดยสามารถออกเสียงลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ โดยเป็นมติไม่ไว้วางใจแบบทำลายล้าง (destruktives Misstrauensvotum) กล่าวคือ สภามีอำนาจลงมติถอดถอนนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในรัฐบาลได้ โดยมีต้องเสนอให้มีการเลือกบุคคลใหม่ขึ้นมาดำรงตำแหน่งแทน อันเป็นการเปิดช่องให้กลุ่มการเมืองขวาจัดหรือซ้ายจัดที่มีเจตนาารมณ์ร่วมกันเพียงอย่างเดียวคือ ล้มการปกครองระบอบประชาธิปไตย รวมเสียงกันเพื่อจัดให้มีการลงมติ “ทำลายล้าง” รัฐบาล ทั้งที่ไม่สามารถเสนอทางออกจากรัฐการเมืองโดยการร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลใหม่ขึ้นได้³²¹

6. รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจประธานาธิบดีในการประกาศยุบสภา และในทางกลับกัน สภาก็สามารถมีมติถอดถอนประธานาธิบดีได้

7. ในส่วนสิทธิเลือกตั้งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของเยอรมันที่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่ประชาชนทั้งเพศชายและเพศหญิงอย่างเท่าเทียมกัน โดยกำหนดให้ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร(Reichstag) โดยการเลือกตั้งต้องมีลักษณะเสมอภาค ทั่วไป โดยตรง และลับ

³²⁰ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, “รัฐธรรมนูญไวมาร์” (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2560, แหล่งที่มา <http://research.law.tu.ac.th/research/upload/portfolio/2015-11-21-1448084153-99057.pdf>

³²¹ ญัฐพล สกุลเมฆา, “วิวัฒนาการของระบอบการเมืองการปกครองของสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมนี ศึกษาจากรัฐธรรมนูญเยอรมันตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1849 ถึงรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1949” (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2560, แหล่งที่มา <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=267>

เมื่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสาธารณรัฐไวมาร์ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนโดยมีการหาค่าเฉลี่ยของจำนวนคะแนนเสียงต่อการมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้แล้วนั้น ระบบนี้เป็นระบบที่ให้ความสำคัญต่อคะแนนเสียงของประชาชนทุกๆ คะแนน แต่อีกด้านหนึ่งนั้นกลับส่งผลให้พรรคการเมืองพรรคเล็กจำนวนมากที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภา ซึ่งในบางครั้งมีมากถึง 15 พรรค นำมาซึ่งปัญหาในการทำงานในสภาผู้แทนราษฎรเนื่องจากการดำเนินการเรื่องต่างๆ จำต้องมียุติเสียงข้างมาก และอีกปัญหาหนึ่งที่สำคัญคือ การมีพรรคการเมืองมากพรรคเช่นนี้เป็นการยากที่จะจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียว รัฐบาลที่เกิดขึ้นในยุคนี้จึงใช้เวลาในการจัดตั้งรัฐบาลและเมื่อจัดตั้งแล้วมักจะเป็นรัฐบาลผสมจากพรรคการเมืองหลายพรรคทำให้ยากต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และงานของฝ่ายนิติบัญญัติเองก็ไม่มีประสิทธิภาพเช่นเดียวกัน สภาพของการเมืองเยอรมันในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1919 ถึงเดือนมีนาคม ค.ศ. 1930 พบว่ามีการเปลี่ยนรัฐบาลถึง 16 คณะ ซึ่งเมื่อพิจารณาระยะเวลากับจำนวนของคณะรัฐมนตรีแล้วพบว่า รัฐบาลคณะหนึ่งสามารถปฏิบัติหน้าที่อยู่ได้เฉลี่ยเพียงชุดละ 8 เดือน³²²

การปกครองในสมัยสาธารณรัฐเยอรมัน(Deutsche Republik)จึงประสบกับความวุ่นวายตลอดเวลาทั้งๆ ที่รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเยอรมันได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่สมบูรณ์ที่สุดและดีที่สุดในบรรดาหนึ่งของโลกในระยะเวลา 14 ปีของสาธารณรัฐเยอรมัน มีนายกรัฐมนตรีถึง 12 คน มีรัฐบาล 20 ชุด แต่ไม่มีพรรคการเมืองใดที่สามารถครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้เลย รัฐบาลที่เกิดขึ้นจึงมาจากพรรคการเมืองหลายพรรครวมกันเป็นรัฐบาลผสม ทำให้ไม่มีพรรคการเมืองใดที่สามารถแก้ไขปัญหาการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของเยอรมันได้³²³ รัฐธรรมนูญไวมาร์สิ้นสภาพบังคับลงเมื่อฮิตเลอร์เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และมีการตรารัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการมอบอำนาจ(กฎหมายเพื่อบำบัดภัยของปราชนและของอาณาจักร) ให้แก่ฮิตเลอร์เมื่อวันที่ 24 มีนาคม ค.ศ. 1933 และฮิตเลอร์ได้ใช้อำนาจสั่งการแก้ไขปัญหาและกำจัดความวุ่นวายต่างๆ อย่างเด็ดขาด จึงถือเป็นการสิ้นสุดของสาธารณรัฐไวมาร์

³²² บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ, แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง, หน้า 22.

³²³ ชัยวัฒน์ ถาวรธนาสาร, ประวัติศาสตร์เยอรมนีสมัยใหม่, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530), หน้า 171 - 172.

ภายหลังการพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่สองในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1945 ต่อมาในปี ค.ศ. 1948 ที่ประชุมของผู้ว่าการรัฐต่างๆ เห็นว่าเป็นเวลาสมควรที่ชาวเยอรมันจะปกครองกันเอง จึงมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ดำเนินการโดยสภาที่ปรึกษาทำหน้าที่รัฐสภา ณ กรุงบอนน์ โดย Konrad Adenauer ทำหน้าที่ประธาน สภาดังกล่าวใช้เวลาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ 8 เดือน จึงสำเร็จ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ. 1949 และเนื่องจากการร่างรัฐธรรมนูญใหม่นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวจนกว่าจะมีการรวมดินแดนของเยอรมัน จึงเรียกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า กฎหมายพื้นฐาน(Grundgesetz)³²⁴

การศึกษารัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 หรือ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland)

ในเรื่องการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในประเทศเยอรมนีนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องทราบถึงข้อมูลพื้นฐานของระบบการเมืองการปกครองของประเทศเยอรมนี ดังต่อไปนี้³²⁵

1. ประเทศเยอรมนีปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา
2. รัฐสภาเยอรมันประกอบด้วย 2 สภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร(Bundestag) และวุฒิสภา(Bundesrat) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ
3. สภาผู้แทนราษฎร(Bundestag) มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ตามระบบการเลือก 2 รูปแบบ ได้แก่ ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากกับระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการควบคุมการทำงานของนายกรัฐมนตรีด้วยการตั้งกระทู้ถาม และการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

³²⁴ บัญศรี มีวงศ์ไชษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 126 - 127.

³²⁵ ชาลชัช แสงศักดิ์. กฎหมายรัฐธรรมนูญ : แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ. หน้า 246 - 248 และกมลชัย รัตนสากวงศ์, “รัฐธรรมนูญประเทศสาธารณรัฐเยอรมัน : 4 ประเด็นสำคัญ”, วารสารกฎหมาย ปีที่ 18 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม 2541), หน้า 158 - 168.

4. วุฒิสภา(Bundesrat) มีที่มาจากคณะรัฐมนตรีในแต่ละมลรัฐเป็นผู้แต่งตั้งเข้ามาเพื่อร่วมในกระบวนการตรากฎหมาย เป็นสภาที่ทำหน้าที่คู่กับสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากเหตุผลที่ต้องมีความเชื่อมโยงระหว่างกิจการของสหพันธรัฐและมลรัฐต่างๆ สภาผู้แทนของมลรัฐ วุฒิสภามีอำนาจจำกัดโดยไม่มีอำนาจโค่นล้มคณะรัฐมนตรีได้ แต่มีอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้

5. ฝ่ายบริหารของประเทศเยอรมนี ได้แก่ ประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรี

6. ประธานาธิบดีมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยที่ประชุมใหญ่แห่งสหพันธรัฐโดยไม่มีการอภิปราย ที่ประชุมใหญ่แห่งสหพันธรัฐประกอบด้วยสมาชิกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยรัฐสภาของมลรัฐตามสัดส่วนผู้แทนที่เท่ากัน โดยประธานาธิบดีมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี³²⁶ ประธานาธิบดีไม่มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่มีหน้าที่ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และยุบสภาผู้แทนราษฎรตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นอำนาจผูกพัน

³²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐ ค.ศ. 1949

มาตรา 54 การเลือกตั้ง

(1) ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐต้องมาจากการเลือกตั้งโดยที่ประชุมใหญ่สหพันธรัฐโดยไม่มีการอภิปราย ชาวเยอรมันที่มีสิทธิลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรและมีอายุครบสี่สิบปีย่อมมีคุณสมบัติที่จะได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐ

(2) ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปี โดยอาจได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกินหนึ่งวาระ

(3) ที่ประชุมใหญ่สหพันธรัฐประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยรัฐสภาของมลรัฐตามสัดส่วนของจำนวนผู้แทนในจำนวนที่เท่ากัน

(4) ที่ประชุมใหญ่สหพันธรัฐต้องจัดประชุมภายในสามสิบวันก่อนสิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐ หรือในกรณีที่พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระต้องจัดประชุมไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เรียกประชุม

(5) หลังจากสิ้นสุดวาระของฝ่ายนิติบัญญัติ ระยะเวลาที่ระบุไว้ในประโยคแรกของ(4) ของมาตรานี้ ให้เริ่มนับเมื่อสภาผู้แทนราษฎรเรียกประชุมครั้งแรก

(6) บุคคลที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมากมาจากสมาชิกของที่ประชุมใหญ่สหพันธรัฐพึงได้รับการเลือกตั้ง หากมีการลงคะแนนเสียงไปแล้วสองครั้ง แต่ยังไม่เป็นผู้สมควรใคร่ได้เสียงข้างมาก ให้บุคคลที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดในการลงคะแนนเสียงครั้งต่อไปเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง

(7) รายละเอียดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายสหพันธรัฐ

7. คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีมีมาจากการเสนอชื่อของประธานาธิบดี ซึ่งการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีในสภาจะไม่มีการอภิปราย ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจากประธานาธิบดีจะได้รับการแต่งตั้งเมื่อสภาลงมติสนับสนุน ด้วยเสียงข้างมากในสภา แต่สภาอาจลงมติเลือกผู้สมัครรายอื่นได้ด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของ คะแนนเสียงทั้งหมดในสภายภายใน 14 วัน เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วหากยังไม่สามารถเลือก นายกรัฐมนตรีได้ต้องจัดให้มีการเลือกกันใหม่ซึ่งผู้สมัครรายที่ได้คะแนนเสียงข้างมาก จะได้รับการ แต่งตั้งจากประธานาธิบดีให้เป็นนายกรัฐมนตรีภายใน 7 วันนับแต่วันเลือกตั้ง และเมื่อนายกรัฐมนตรี ได้รับการแต่งตั้งแล้วสามารถตั้งรัฐบาลได้เองโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากสภาอีก แต่ถ้าไม่มี ผู้สมัครรายใดได้รับคะแนนเสียงข้างมาก ประธานาธิบดีมีเวลา 8 วันที่จะเลือกว่าจะแต่งตั้งผู้สมัครซึ่ง ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดหรือยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่อีกครั้งหนึ่ง³²⁷

เมื่อพิจารณาถึงข้อมูลพื้นฐานของระบบการเมืองการปกครองของประเทศเยอรมนี ตามรัฐธรรมนูญเวมาร์ ค.ศ. 1919 และรัฐธรรมนูญของเยอรมัน ค.ศ. 1949 ในส่วนของการเสนอญัตติ ขอเปิดอภิปรายไม่ว่างใจนายกรัฐมนตรีแล้วพบว่ามี ความแตกต่างกัน กล่าวคือ การเสนอญัตติขอ เปิดอภิปรายไม่ว่างใจตามรัฐธรรมนูญเวมาร์ ค.ศ. 1919 สมาชิกสภา มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิด อภิปรายเพื่อลงมติไม่ว่างใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในรัฐบาลได้ โดยไม่มีการเสนอชื่อ นายกรัฐมนตรีคนต่อไปซึ่งจะขึ้นมาดำรงตำแหน่งแทน ประกอบกับรัฐบาลในสาธารณรัฐเวมาร์ไม่มี รัฐบาลใดที่ครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลจึงก่อตั้งขึ้นเป็นรัฐบาลผสมที่มีความขัดแย้ง

³²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐ ค.ศ. 1949

มาตรา 62 การเลือกตั้ง

รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐและรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐ

มาตรา 63 การเลือกตั้งและการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐ

(1) นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐมาจากการเลือกตั้งโดยสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีการอภิปราย ตามข้อเสนอของ ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐ

(2) บุคคลที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง บุคคลที่ได้รับ เลือกตั้งต้องได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐ

(3) หากบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อโดยประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐไม่ได้รับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจเลือกตั้ง นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐภายในสิบวันนับแต่มีการลงคะแนนเสียงที่ได้รับคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(4) หากไม่อาจเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีได้ภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้จัดการเลือกตั้งใหม่โดยไม่ชักช้า ในการเลือกตั้ง ใหม่นี้ ให้บุคคลที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดได้รับเลือกตั้ง หากบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งได้รับคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐต้องแต่งตั้งบุคคลนั้นภายในเจ็ดวันนับแต่วันเลือกตั้ง หากบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งไม่ได้รับคะแนน เสียงข้างมากดังกล่าว ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐอาจแต่งตั้งบุคคลนั้นหรืออายุบสภาผู้แทนราษฎรภายในเจ็ดวัน

และมีการล้มรัฐบาลด้วยการอภิปรายไม่ไว้วางใจแบบทำลายล้าง (destruktives Misstrauensvotum) ซึ่งภายหลังสมาชิกสภาลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแล้ว ประธานาธิบดีมักใช้อำนาจยุบสภาซึ่งเป็นการก่อนให้เกิดปัญหาความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองอยู่เสมอโดยการยุบสภาดังกล่าวมิได้เป็นการแก้ไขปัญหาทางการเมืองแต่อย่างใด รัฐธรรมนูญของเยอรมัน ค.ศ. 1949 จึงมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเสียใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองในสาธารณรัฐไวมาร์ที่ โดยกำหนดให้สภาสามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้เพียงคนเดียวเท่านั้น โดยไม่มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ทั้งนี้การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีมีเงื่อนไขว่าสมาชิกสภาต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปขึ้นมาแทนนายกรัฐมนตรีคนเก่าที่ไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภา ซึ่งถือเป็นการแก้ปัญหามติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีโดยการมีการมีนายกรัฐมนตรีคนใหม่โดยไม่ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป จึงอาจเรียกได้ว่าเป็นรูปแบบการลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ (konstruktives Misstrauensvotum)

4.3.2 หลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 (BASIC LAW) กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ความว่า

“มาตรา 67 การลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจ³²⁸

(1) สภาผู้แทนราษฎรอาจแสดงความไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ได้ก็แต่โดยการเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งแทนด้วยคะแนนเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎร และร้องขอให้ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์ถอดถอนนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์รัฐ ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์รัฐต้องปฏิบัติตามคำร้องขอและแต่งตั้งบุคคลที่ได้รับเลือกตั้ง

(2) ให้การยื่นคำร้องขอและการเลือกตั้งมีระยะเวลาห่างกันสี่สิบแปดชั่วโมง”

³²⁸ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, กฎหมายพื้นฐานสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ พี. เพรส จำกัด, 2551), หน้า 41.

การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 67 มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. สภาผู้แทนราษฎรมีสภิติเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี
2. สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้เมื่อได้เลือกผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร และร้องขอให้ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐถอดถอนนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐ
3. ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถเลือกผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาได้ นายกรัฐมนตรีผู้ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจดำรงตำแหน่งต่อไป
4. ถ้าสภาผู้แทนราษฎรสามารถเลือกผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาได้ ให้ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐปฏิบัติตามคำร้องขอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง และดำเนินการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอชื่อ
5. การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีกับการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีคนต่อไปต้องมีระยะเวลาห่างกันไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมง

เมื่อพิจารณารูปแบบการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจตามมาตรา 67 แล้วพบว่านายกรัฐมนตรีเท่านั้นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ ส่วนรัฐมนตรีนั้นไม่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ สาเหตุมาจากรัฐธรรมนูญเห็นว่านายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดนโยบายทางการเมืองและเป็นผู้เสนอชื่อรัฐมนตรีที่เข้ามาร่วมงานเป็นรัฐบาล ความรับผิดชอบทางการเมืองจึงเป็นของนายกรัฐมนตรีโดยตรง อย่างไรก็ตามนายกรัฐมนตรีอาจเสนอให้ประธานาธิบดีถอดถอนรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้³²⁹ และการกำหนดให้การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ

³²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธสาธารณรัฐ ค.ศ. 1949

มาตรา 64 การแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐ

(1) ให้ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐ ตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐ

นายกรัฐมนตรีต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อแก้ไขปัญหาทางการเมืองที่เกิดขึ้นในสมัยรัฐธรรมนูญไวมาร์ ค.ศ. 1919 ที่มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจบ่อยครั้งเพื่อล้มล้างรัฐบาลผสมทำให้ไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองเพราะการลงมติไม่ไว้วางใจแบบทำลายล้าง (destruktives Misstrauensvotum) ไม่ได้เสนอทางเลือกที่ดีกว่าเมื่อการลงมติไม่ไว้วางใจประสบผลสำเร็จ รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 (BASIC LAW) จึงแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยกำหนดเงื่อนไขของการลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไว้ว่าต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้การล้มรัฐบาลที่ก่อให้เกิดปัญหาทางการเมืองแก้ไขด้วยวิธีการทางการเมืองโดยการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่ เพื่อให้ เปลี่ยนเป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ (konstruktives Misstrauensvotum)

นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 (BASIC LAW) กำหนดให้นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีสิทธิยื่นคำร้องขอรับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรได้ ความว่า

“มาตรา 68 การลงคะแนนเสียงไว้วางใจและการยุบสภาผู้แทนราษฎร³³⁰

(1) หากคำร้องขอของนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐให้มีการลงคะแนนเสียงไว้วางใจไม่ได้รับการสนับสนุนโดยคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐ เมื่อได้รับข้อเสนอของนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐ ต้องยุบสภาผู้แทนราษฎรภายในยี่สิบเอ็ดวัน สิทธิในการยุบสภาให้สิ้นสุดลงทันทีที่สภาผู้แทนราษฎรได้เลือกตั้งนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐคนใหม่ด้วยคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกสภา

(2) ในการเข้ารับตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐและรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐต้องสาบานตนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 56 ต่อหน้าสภาผู้แทนราษฎร

³³⁰ Article 68 [Dissolution of Parliament]

(1) Where a motion of the Chancellor for a vote of confidence is not carried by the majority of the members of the House of Representatives [Bundestag], the President may, upon the proposal of the Chancellor, dissolve the House of Representatives [Bundestag] within twentyone days. The right of dissolution lapses as soon as the House of Representatives [Bundestag] elects another Chancellor with the majority of its members.

(2) Fortyeight hours must elapse between the motion and the vote thereon.

(2) ให้การยื่นคำร้องขอและการลงคะแนนเสียงมีระยะเวลาห่างกันสี่สิบแปดชั่วโมง”

การขอรับความไว้วางใจของนายกรัฐมนตรีและการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 68 มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. เมื่อนายกรัฐมนตรีไม่แน่ใจในคะแนนเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎรเนื่องจากเห็นว่ารัฐบาลกำลังเผชิญกับปัญหาทางการเมือง (Regierungskrise) ไม่สามารถรวบรวมเสียงในสภาเพื่อใช้เป็นฐานอำนาจในการบริหารประเทศต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อเป็นการเตือนให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทบทวนแนวความคิด นายกรัฐมนตรีจึงอาจยื่นคำร้องขอให้สภามีมติไว้วางใจยืนยันให้ตนดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไปได้³³¹
2. ถ้านายกรัฐมนตรีได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีสามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้
3. ถ้านายกรัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรเมื่อประธานาธิบดีได้รับข้อเสนอของนายกรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีต้องประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรภายใน 21 วัน
4. ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดในสภาผู้แทนราษฎร สิทธิในการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรของประธานาธิบดีย่อมสิ้นสุดลง
5. การยื่นคำขอและการลงคะแนนเสียงดังกล่าวต้องมีระยะเวลาห่างกันไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมง

เมื่อพิจารณารูปแบบการกำหนดให้นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีสิทธิยื่นคำร้องขอรับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วพบว่า การขอรับความไว้วางใจตามมาตรานี้เป็นหนทางหนึ่งนำไปสู่การยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 (BASIC LAW) กำหนดให้สามารถยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ใน 2 กรณีด้วยกัน ได้แก่

³³¹ วรรณภากรของระบอบการเมืองการปกครองของสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมนี ศึกษาจากรัฐธรรมนูญเยอรมันตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1849 ถึงรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1949” (ออนไลน์) ณัฐพล สกุลเมฆา, "[ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 25 มีนาคม 2560. แหล่งที่มา: <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=267>

1. เมื่อไม่มีผู้ได้รับเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งในสภาผู้แทนราษฎรให้ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี ประธานาธิบดีอาจแต่งตั้งบุคคลที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมากธรรมดาให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรืออาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ตามมาตรา 63

2. เมื่อนายกรัฐมนตรีขอรับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่ได้รับความไว้วางใจ เมื่อประธานาธิบดีได้รับข้อเสนอของนายกรัฐมนตรีแล้วต้องยุบสภาผู้แทนราษฎรภายใน 21 วัน แต่ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ได้ด้วยเสียงข้างมากของสภาแล้วสิทธิในการยุบสภาผู้แทนราษฎรของประธานาธิบดีสิ้นสุดลงตามมาตรา 68

การยุบสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 ทำได้ยากกว่าการยุบสภาตามรัฐธรรมนูญไวมาร์ ค.ศ. 1919 เพราะมีการจำกัดอำนาจการยุบสภาของประธานาธิบดีลงจากที่ให้อำนาจเต็มในการยุบสภาแก่ประธานาธิบดีเป็นการยุบสภาที่ประธานาธิบดีมีอำนาจจำกัดเพราะต้องขึ้นอยู่กับการลงคะแนนเสียงในสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกนายกรัฐมนตรีและการลงคะแนนไว้วางใจดังกล่าวด้วยถือว่าการเสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลให้เกิดขึ้น

ดังนั้นแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่มอบอำนาจบริหารให้อยู่ในมือของนายกรัฐมนตรี ทำให้นายกรัฐมนตรีมีความรับผิดชอบทางการเมืองเนื่องจากเป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน แม้ว่านายกรัฐมนตรีจะมีที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและมีความรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถลงมติไม่ไว้วางใจให้นายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้ ถ้าไม่สามารถเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ด้วยมติเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดในสภาผู้แทนราษฎรได้ในเวลาเดียวกันหรือเรียกวิธีการดังกล่าวนี้ว่าการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ (konstruktives Misstrauensvotum) ทำให้นายกรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ แตกต่างจากในสาธารณรัฐไวมาร์ ซึ่งใช้รัฐธรรมนูญไวมาร์ ค.ศ. 1919 มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจและลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเพื่อล้มรัฐบาลอยู่เสมอหรือเรียกว่าการอภิปรายไม่ไว้วางใจแบบทำลายล้าง (destruktives Misstrauensvotum) ซึ่งภายหลังการลงมติไม่ไว้วางใจของสภาประธานาธิบดีมักอาศัยโอกาสนี้ใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรและก่อให้เกิดการ

เลือกตั้งใหม่อยู่เสมอ ทำให้ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใดที่อยู่ครบวาระหลังการเลือกตั้งทั่วไป แสดงถึงความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล แต่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 กลับตรงกันข้ามเพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยทั่วไปของประชาชนชาวเยอรมัน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี การเลือกตั้งใหม่มักเกิดขึ้นทุก 4 ปี และการยุบสภาผู้แทนราษฎรทำได้ยากเนื่องจากผูกติดอยู่กับความไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 68 เว้นแต่นายกรัฐมนตรีจะไม่ได้ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่ให้ประธานาธิบดีแต่งตั้งด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดในสภาผู้แทนราษฎร กรณีเช่นนี้ประธานาธิบดีจะต้องแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอตามมาตรา 67³³² ซึ่งกรณีที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้บทบัญญัติว่าด้วยการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 67 และการขอรับความไว้วางใจของนายกรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎรและการยุบสภาตามมาตรา 68

4.3.3 ข้อมูลการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

สภาผู้แทนราษฎรของสหพันธ์รัฐ มีอำนาจตรวจสอบฝ่ายบริหารทางการเมืองโดยเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีของสหพันธ์รัฐได้ แต่จะต้องสรรหาผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทนโดยมีเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมาก ซึ่งเรียกว่า “Konstruktives Misstrauensvotum” เพราะในอดีตที่ผ่านมา การยอมให้เปิดอภิปรายนายกรัฐมนตรีได้โดยไม่มีข้อกำหนดดังกล่าวจะทำให้ฝ่ายค้านล้มคณะรัฐมนตรีได้ค่อนข้างง่ายและมีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีบ่อยครั้งมาก การกำหนดให้มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในเชิงสร้างสรรค์ดังกล่าว นับเป็นความก้าวหน้าในทางการเมืองที่ทำให้คณะรัฐมนตรีมีเสถียรภาพมากกว่าระบบเดิม โดยอำนาจในการถอดถอนนายกรัฐมนตรีเป็นของประธานาธิบดีและมีผลให้คณะรัฐมนตรีทุกคนพ้นจากตำแหน่งไปด้วย อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีสหพันธ์รัฐยื่นคำร้องให้มีการลงมติไม่ไว้วางใจตนเองได้ และถ้านายกรัฐมนตรีไม่ได้รับคะแนนเสียงไว้วางใจเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์รัฐแล้ว นายกรัฐมนตรีอาจแนะนำให้ประธานาธิบดียุบสภาได้ภายใน 21 วัน ในระหว่างนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องรีบ

³³² Kommers, Donald P., "The Basic Law: A Fifty Year Assessment" (2000). Scholarly Works. P.480.

หานายกรัฐมนตรีคนใหม่ให้ได้เพื่อมิให้ประธานาธิบดียุบสภา(มาตรา 68 GG) ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหาตัวนายกรัฐมนตรีคนใหม่ไม่ได้และประธานาธิบดีใช้อำนาจดุลพินิจไม่ยุบสภา คณะรัฐมนตรีก็จะอยู่โดยเป็นฝ่ายข้างน้อยในสภา(Minderheitsregierung) ซึ่งจะเข้ากรณีที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ประกาศสภาวะฉุกเฉินในการตรากฎหมายได้ 6 เดือน(มาตรา 81 III GG)³³³

ในส่วนของระบบพรรคการเมืองในประเทศเยอรมนีนั้นมีระบบพรรคการเมืองหลายพรรค แต่พรรคการเมืองใหญ่มี 2 พรรค คือพรรคคอนนุร์กซ์นิยม C.D.U./C.S.U และพรรคสังคมนิยม S.P.D. โดยทั้งสองพรรคได้รับคะแนนเสียงรวมกันประมาณ 85% และมีพรรคการเมืองลำดับที่ 3 คือพรรค F.D.P. ซึ่งได้คะแนนเสียงระหว่าง 7-12% ส่วนพรรคการเมืองอื่นๆ ตั้งแต่ขวาจัดถึงซ้ายจัดได้คะแนนเสียงที่เหลือ ดังนั้น การจัดตั้งรัฐบาลในเยอรมันที่ผ่านมาจึงเป็นรัฐบาลผสมระหว่าง 2 ใน 3 พรรคดังกล่าวหรือเป็นรัฐบาลพรรคเดียวที่เป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อย³³⁴ และเป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 บัญญัติเรื่องหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติผูกพันใดๆ (das freie Mandat; freedom of mandate) ของสภาผู้แทนราษฎรเยอรมันไว้ในมาตรา 38 โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนปวงชนทั้งหมด โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติหรือความครอบงำใดๆ และรับผิดชอบต่อนานิกของตนเท่านั้น” ซึ่งในทางทฤษฎีหลักการที่อยู่ตรงกันข้ามกับหลัก “การไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติผูกพันใดๆ” คือ หลัก “อาณัติบังคับผูกพัน” (das imperative Mandat) ตามหลักดังกล่าวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องปฏิบัติตามการสั่งการของประชาชนผู้ทรงสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจถูกเพิกถอน “อาณัติ” ได้ หากปรากฏว่าสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามความต้องการของประชาชน ผู้ทรงสิทธิเลือกตั้ง รัฐคอมมิวนิสต์จำนวนไม่น้อยใช้หลักการดังกล่าวนี้ในการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติตามความต้องการของตนโดยการลวงประชาชนให้เชื่อตามที่ตนต้องการ และใช้ความเชื่อของประชาชนนั้นบังคับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกชั้นหนึ่ง เมื่อพิจารณาถึงการลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในประเทศเยอรมนีแล้ว แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติหรือความครอบงำใดๆ และการบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิบัติ

³³³ กมลชัย รัตนสกาววงศ์, "รัฐธรรมนูญประเทศสาธารณรัฐเยอรมัน : 4 ประเด็นสำคัญ," ใน วารสารกฎหมาย ปีที่ 18 ฉบับที่ 2, (พฤษภาคม 2541), หน้า 158-168.

³³⁴ ชาลชัย แสงศักดิ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ (กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552), หน้า 146-150.

หน้าออกเสียงลงมติในสภาโดยผูกพันอยู่กับมติของกลุ่มการเมืองในสภา(Fraktion) จะเป็นโมฆะก็ตาม แต่ในสภาพบความเป็นจริงการบริหารงานของรัฐบาลจำต้องใช้คะแนนเสียงข้างมากในสภาเป็นตัวขับเคลื่อนประกอบกับรัฐบาลเป็นผู้คุมเสียงส่วนใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎร³³⁵ การลงมติโดยขัดต่อแนวทางที่กลุ่มการเมืองในสภา(Fraktion) กำหนดไว้นั้นอาจทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นถูกขับออกจากพรรคการเมืองที่สังกัดได้ การลงมติของสมาชิกสภาส่วนใหญ่จึงเป็นไปตามแนวทางที่กลุ่มการเมืองในสภาเป็นผู้กำหนด

ทั้งนี้ การลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 67 นั้น นับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 จนถึงปัจจุบัน มีการลงมติเพียง 2 ครั้ง ดังนี้³³⁶

1.พรรค CDU/CSU ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายวิลลี บรันท์ นายกรัฐมนตรีจากพรรค SPD เมื่อวันที่ 27 เมษายน ค.ศ. 1972 ผลการลงมติสภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจ

2. พรรค CDU/CSU ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายเฮลมุท ชมิดท์ นายกรัฐมนตรีจากพรรค SPD เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1982 ผลการลงมติสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจทำให้นายเฮลมุท โคฮล์ จากพรรค CDU/CSU ซึ่งถูกเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ส่วนการที่นายกรัฐมนตรีขอรับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 68 นับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 จนถึงปัจจุบันมีการพิจารณาญัตติไม่ไว้วางใจทั้งสิ้น จำนวน 5 ครั้ง โดยครั้งล่าสุดสภามีมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี นายแกร์ฮาร์ด ชโรเดอร์ เป็นผลให้ประธานาธิบดีต้องยุบสภาและให้มีการเลือกตั้งใหม่³³⁷

³³⁵ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการรักษาวินัยพรรคการเมืองและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน (กรุงเทพฯ: สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2555), หน้า 78.

³³⁶ Kommers, Donald P., "The Basic Law: A Fifty Year Assessment" (2000). Scholarly Works. P.480.

³³⁷ สภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กุลธิดา ชันวิธิ, "[ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 25 มีนาคม 2560. แหล่งที่มา: http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/admin_souvane/ewt_dl_link.php?nid=396

4.3.4 ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

การประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญเยอรมัน ค.ศ. 1949 อาจพิจารณาได้จากเกณฑ์ด้านปัจจัยนำออก (Legislative Outputs) ที่พิจารณาจากผลลัพธ์เชิงปริมาณ เช่น ในแต่ละสมัยประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจำนวนกี่ครั้งและผลการอภิปรายเป็นอย่างไรซึ่งการใช้เกณฑ์ในข้อนี้แต่เพียงประการเดียวไม่เหมาะสมที่จะใช้ในการประเมินประสิทธิภาพการอภิปรายไม่ไว้วางใจ³³⁸ จึงอาจพิจารณาจากหลักเกณฑ์การประเมินตาม Parliament and Democracy in the twenty-first century ที่จัดทำขึ้นโดยสหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union- IPU) โดยมีปัจจัยสำคัญในการประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ได้แก่ ปัจจัยด้านทรัพยากรของรัฐสภาและความปราศจากอาณัติใดๆ และการตรวจสอบฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพของรัฐสภา (Effective oversight of the executives) ตามทฤษฎีเบื้องต้นในการควบคุมฝ่ายบริหาร ได้แก่ ทฤษฎีแห่งดุลยภาพและทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมืองรัฐสภา และตามหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายบริหารทั้งในด้านการดำเนินนโยบายของรัฐบาลและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหารเพื่อการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาในเรื่องนี้ มีประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญคือ อำนาจเชิงสัมพัทธ์ (Rational power) ของรัฐสภาที่มีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร ตลอดจนดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างพรรคการเมือง และระหว่างกลุ่มอำนาจในพรรคการเมืองเองด้วย

นอกจากนี้การประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญเยอรมัน ค.ศ. 1949 ยังสามารถประเมินตามตัวชี้วัดที่กำหนดคำถามเพื่อประเมินประสิทธิภาพโดยให้ความสำคัญแก่ กระบวนการ (Process) และกลไกระบบงานนิติบัญญัติที่มีอิทธิพลต่อฝ่ายบริหาร (Legislative influence) ในการกำหนดนโยบายของภาครัฐ ได้แก่ การมีกลไกป้องกันการยุบสภาหรือยุติการทำงานของสภาโดยฝ่ายบริหารไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ รัฐสภามีอำนาจโดยปราศจากอาณัติจากฝ่ายบริหารในการกำหนดและควบคุมวาระการประชุมของสภาหรือไม่ รัฐสภามีการจัดองค์กรที่ส่งผลให้มีความสามารถในการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่าย

³³⁸ Alan Rosenthal, *Legislative Performance in the States : Exploration of Committee Behavior*, pp. 8-10.

บริหารได้หรือไม่ สมาชิกรัฐสภาแสดงบทบาทที่ตระหนักถึงความสำคัญของการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างมากหรือไม่ รัฐสภาได้มีลักษณะที่ได้พิจารณาตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยไม่อิงผลประโยชน์พรรคการเมืองหรือไม่

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีได้แก่ เกณฑ์ด้านปัจจัยนำออก (Legislative Outputs) เกณฑ์ตาม Parliament and Democracy in the twenty –first century ที่จัดทำขึ้นโดยสหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union- IPU) และเกณฑ์ตัวชี้วัดที่กำหนดคำถามเพื่อประเมินประสิทธิภาพโดยให้ความสำคัญแก่ กระบวนการ (Process) และกลไกกระบวนการนิติบัญญัติที่มีอิทธิพลต่อฝ่ายบริหาร (Legislative influence) ในการกำหนดนโยบายของภาครัฐ พบว่าสามารถประเมินประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญเยอรมัน ค.ศ. 1949 ได้ใน 4 ประเด็น ได้แก่ ประสิทธิภาพของหลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ ผลของการอภิปรายแบบสร้างสรรค์ไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ และประสิทธิภาพของการดำเนินการภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์

ประเด็นที่ 1 ประสิทธิภาพของหลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์มีประเด็นในการพิจารณาประสิทธิภาพ ได้แก่ การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้มีสิทธิเสนอญัตติ การกำหนดให้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติ การห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อมีการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจแล้ว การกำหนดให้ยื่นคำร้องถอดถอนก่อนการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ในประเด็นนี้รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 (BASIC LAW) กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีสิทธิอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีโดยสภาผู้แทนราษฎรโดยกำหนดจำนวนสมาชิกผู้เสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีไว้ว่าต้องมีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเห็นได้ว่าการกำหนดจำนวนสภาผู้แทนราษฎรโดยกำหนดจำนวนสมาชิกผู้เสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีไว้สูงเกินกว่ากึ่งหนึ่งเช่นนี้ทำให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจเกิดขึ้นได้ยาก เพราะพรรคฝ่ายรัฐบาลย่อมมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิบัติตามมติพรรค จึงไม่แปลกที่การลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในประเทศเยอรมนีจะสำเร็จเพียงครั้งเดียวใน ค.ศ.

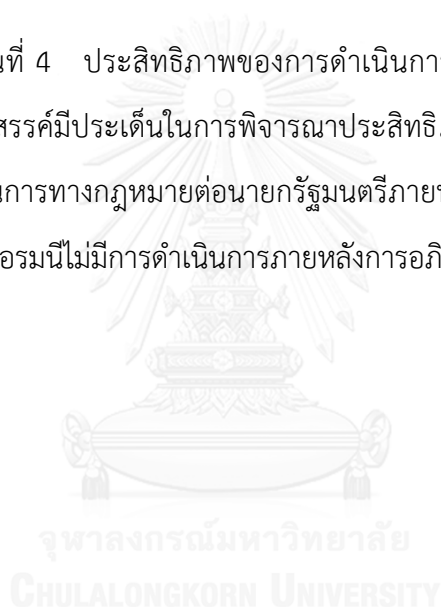
1962 ทั้งที่รัฐธรรมนูญเยอรมัน ค.ศ. 1949 ใช้บังคับมาแล้วเป็นระยะเวลากว่า 68 ปี ส่วนการกำหนดให้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตตินั้นมีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการล้มรัฐบาลในสมัยรัฐธรรมนูญไวมาร์ที่ไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่ได้โดยเร็วทำให้การบริหารประเทศไม่ต่อเนื่องการบัญญัติหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ถือว่าเป็นการสร้างทางออกในการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ไว้อย่างสร้างสรรค์ ส่วนการห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อมีการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจแล้ว การกำหนดให้ยื่นคำร้องถอดถอนก่อนการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญเยอรมัน

ประเด็นที่ 2 ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ มีประเด็นในการพิจารณาประสิทธิภาพ ได้แก่ การอภิปรายไม่ไว้วางใจและการลงมติภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่พรรคการเมืองกำหนด ซึ่งในประเด็นนี้ รัฐธรรมนูญเยอรมัน ค.ศ. 1949 (Grundgesetz) มาตรา 38(1) ได้บัญญัติรับรองให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งหมดในสหพันธ์ มิใช่เพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือประชาชนที่เลือกให้บุคคลนั้นเป็นผู้แทนเท่านั้น และไม่ผูกพันกับการมอบหมายหรือการสั่งการใดๆ ทั้งสิ้น ซึ่งการรับรองสถานะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระในการทำหน้าที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดว่าด้วย “หลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติผูกพันใดๆ (das freie Mandat ; Freedom of mandate)” การบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิบัติหน้าออกเสียงลงมติในสภาโดยผูกพันอยู่กับมติของกลุ่มการเมืองในสภา(Fraktion) ของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดนั้นเป็นเรื่องต้องห้าม กล่าวคือมีผลเป็นโมฆะ แต่กลุ่มการเมืองในสภามีหน้าที่ทำให้ภารกิจของสภาผู้แทนราษฎรมีประสิทธิภาพตามที่กลุ่มการเมืองตั้งไว้ กลุ่มการเมืองจึงมีสิทธิบังคับใช้มาตรการทางวินัยกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ละเมิดวินัยของกลุ่มการเมืองในสภา ซึ่งอาจถึงขั้นขับออกจากกลุ่มการเมืองในสภาได้โดยการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเยอรมันถูกขับออกจากกลุ่มการเมืองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนดังกล่าวไม่ได้พ้นจากสมาชิกภาพ แต่กลายเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ³³⁹ ซึ่งเมื่อพิจารณากับผลการลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีของประเทศเยอรมนีที่สำเร็จเพียงครั้งเดียวในระยะเวลา 68 ที่รัฐธรรมนูญเยอรมัน ค.ศ. 1949 ใช้บังคับ ถือว่าระบบพรรคการเมืองของประเทศเยอรมนีมีความเข้มแข็งจึงสามารถควบคุมเสียงการลงคะแนนของสมาชิกได้

³³⁹ เรื่องเดียวกัน

ประเด็นที่ 3 ผลของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์มีประเด็นในการพิจารณาประสิทธิภาพ ได้แก่ ผลโดยตรงของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและผลโดยอ้อมของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ในประเด็นนี้ การลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 67 นั้น นับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 จนถึงปัจจุบัน มีการลงมติเกิดขึ้นเพียง 2 ครั้ง³⁴⁰ แต่มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายเฮลมุท ชมิดท์ นายกรัฐมนตรีจากพรรค SPD เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1982 เพียงครั้งเดียวส่งผลให้รัฐบาลของนายเฮลมุท ชมิดท์ พ้นจากตำแหน่งและทำให้นายเฮลมุท โคฮ์ล จากพรรค CDU/CSU ซึ่งถูกเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ประเด็นที่ 4 ประสิทธิภาพของการดำเนินการภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์มีประเด็นในการพิจารณาประสิทธิภาพ ได้แก่ มีการดำเนินการทางการเมืองหรือมีการดำเนินการทางกฎหมายต่อนายกรัฐมนตรีภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจหรือไม่ ในประเด็นนี้ในประเทศเยอรมนีไม่มีการดำเนินการภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี



³⁴⁰ Kommers, Donald P., "The Basic Law: A Fifty Year Assessment" (2000). Scholarly Works. P.480.

บทที่ 5

วิเคราะห์ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์

การอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แม้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะพยายามแก้ไขสภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตที่ไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่สร้างสรรค์ให้การควบคุมทางการเมืองของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติมีประสิทธิภาพหรือสร้างสรรค์มากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายเป็นเพียงลายลักษณ์อักษรย่อมไม่สามารถวิ่งตามความคิดของนักการเมืองไทยได้ทัน การพิจารณาประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจึงจำแนกออกได้เป็น 4 ประการ ดังนี้

- 1) ประสิทธิภาพของหลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์
- 2) ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์
- 3) ผลของการอภิปรายแบบสร้างสรรค์ไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี
- 4) ประสิทธิภาพของการดำเนินการภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทั้ง 3 ลักษณะข้างต้น จะได้อธิบายให้ละเอียดต่อไปในหัวข้อที่ 5.1.1 – 5.1.3 ดังต่อไปนี้

5.1 ประสิทธิภาพของหลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์

การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น แม้ว่าจะเป็นรูปแบบที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับพยายามเพิ่มประสิทธิภาพให้กับกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารโดยนำ “ระบบรัฐสภาที่ทำ

ให้มีเหตุผลขึ้น (Rationalized Parliamentary System)” ซึ่งประสบความสำเร็จในประเทศเยอรมนี และประเทศฝรั่งเศสมาปรับปรุงกระบวนการเสนอยุติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต(รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 - รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538) ที่มีลักษณะ “ไม่สร้างสรรค์” ให้มีลักษณะ “สร้างสรรค์” กล่าวคือเป็นการตรวจสอบทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม การเสนอยุติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังมีปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ได้แก่

1) การกำหนดจำนวนสมาชิกผู้มีสิทธิเสนอยุติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์

2) การกำหนดให้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติ

3) การห้ามยุบสภาเมื่อมีการเสนอยุติแล้ว

4) การกำหนดให้ยื่นคำร้องถอดถอนก่อนการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ

อนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 2 ฉบับ เป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 2 ฉบับ เป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบดั้งเดิม ส่วนซึ่งผู้เขียนขอวิเคราะห์ไปพร้อมกันดังจะได้อธิบายให้ละเอียดต่อไปในหัวข้อที่ 5.1.1 – 5.1.4 ดังต่อไปนี้

5.1.1 การกำหนดจำนวนสมาชิกผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ

นายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์

การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในอดีต(รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 - รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538) ส่วนใหญ่จะกำหนดไว้ในจำนวนน้อย กล่าวคือ จำนวนผู้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในจำนวนที่ไม่แตกต่างกันประกอบกับสภาพของการเมืองไทยในขณะนั้น รัฐบาลที่เกิดขึ้นมักเป็นรัฐบาลผสม นายกรัฐมนตรีจึงไม่มีอำนาจที่แท้จริงเพราะไม่สามารถควบคุมรัฐมนตรีแต่ละกระทรวงได้ทั้งหมดเพราะตกอยู่ในการบริหารของรัฐมนตรีที่มาจากพรรคร่วมรัฐบาล จึงมักเกิดความขัดแย้งและเกิดการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจบ่อยครั้งเพียงเพื่อมุ่งจะล้มรัฐบาล ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูปทางการเมืองรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีความเข้มแข็งและไม่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ง่าย โดยกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ยื่นญัตติให้มากขึ้น ซึ่งเมื่อใช้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้นจะเป็นการกลั่นกรองเฉพาะประเด็นปัญหาที่สำคัญจริงๆ ในการยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี เพราะการยื่นญัตติแต่ละครั้งต้องมีผู้สนับสนุนจำนวนมากและจะต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่ด้วย อีกทั้งเมื่อเสนอญัตติไปแล้วมติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ก็เป็นอันหมดสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติอีกตลอดสมัยประชุมนั้น อย่างไรก็ตาม การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไว้สูงเกินไปทำให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีให้น้อยลงเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมฝ่ายบริหารด้วยการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเกิดขึ้นได้ ซึ่งจำนวนผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 4 ฉบับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และรัฐธรรมนูญของต่างประเทศเป็นไปตามตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 6 ตารางแสดงจำนวนผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

ลำดับ	รัฐธรรมนูญ	จำนวนผู้เสนอญัตติ
1.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเสนอญัตติ ขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล
2.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเสนอญัตติ ขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล โดยต้องมี สมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 24 คน
3.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเสนอญัตติ ขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล โดยต้องมี สมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 24 คน
4.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2492	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อย กว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดมีสิทธิเสนอ ญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล
5.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อย กว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดมีสิทธิเสนอ ญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล
6.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2511	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา

ลำดับ	รัฐธรรมนูญ	จำนวนผู้เสนอญัตติ
		หรือทั้งสองสภารวมกันแล้วแต่กรณีมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล
7.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล
8.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2521	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล
9.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล
10.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล
11.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ลำดับ	รัฐธรรมนูญ	จำนวนผู้เสนอญัตติ
		ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล
12.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล
13.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	<ol style="list-style-type: none"> 1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี 2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล
14.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	<ol style="list-style-type: none"> 1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี 2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 6 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ลำดับ	รัฐธรรมนูญ	จำนวนผู้เสนอญัตติ
		ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล
15.	ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อศึกษาและเปิดอภิปรายลงวันที่ 17 เมษายน พุทธศักราช 2558)	<p>1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี</p> <p>2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 6 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล</p>
16.	ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อลงมติลงวันที่ 22 สิงหาคม พุทธศักราช 2558)	<p>1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี</p> <p>2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 6 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล</p>
17.	ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ลำดับ	รัฐธรรมนูญ	จำนวนผู้เสนอญัตติ
	(ฉบับเบื้องต้น ลงวันที่ 29 มกราคม พุทธศักราช 2559)	ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล
18.	ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับลงประชามติ ลงวันที่ 29 มีนาคม พุทธศักราช 2559)	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล
19	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล
20.	รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ (กฎเกณฑ์ว่าด้วยความไว้วางใจ)	สมาชิกสภาสามัญพรรคฝ่ายค้าน (the opposition) มีสิทธิเป็นผู้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี (Vote of no Confidence)
21.	รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 49	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี
22.	รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 มาตรา 67	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด

ลำดับ	รัฐธรรมนูญ	จำนวนผู้เสนอญัตติ
		เท่าที่มีผู้มีสิทธิเสนอญัตติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรี

จากตารางที่นำเสนอจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี เว้นแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2511 ที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกวุฒิสภาร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ ซึ่งการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอญัตติดังกล่าวนี้เป็นเพียงกรณียกเว้นและมีรัฐธรรมนูญฉบับนี้เพียงฉบับเดียวเท่านั้นที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอญัตติ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมักกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี เว้นแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ส่วนรัฐธรรมนูญของต่างประเทศนั้น บางประเทศกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้สูงถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ส่วนบางประเทศกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ จึงเห็นว่าการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไว้แตกต่างกันย่อมมีเหตุผลของการบัญญัติจำนวนดังกล่าวขึ้น ซึ่งจะต้องพิจารณาการกำหนดจำนวนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และรัฐธรรมนูญของต่างประเทศเพื่อทำความเข้าใจถึงเหตุผลที่แตกต่างกันของการกำหนดจำนวนดังกล่าว

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ต้องการทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ และนายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำ จึงกำหนดให้การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีทำได้ยากกว่าการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล แต่เป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ทั้งคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

เห็นได้ว่าการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีความแตกต่างกันทั้งสองกรณี สาเหตุที่มีการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจไว้แตกต่างกันนี้เกิดมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไว้เป็นครั้งแรก และกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไว้สูงถึง 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ซึ่งเท่ากับว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 500 คน จึงต้องใช้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 200 คน ถึงจะมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไว้สูงนั้นเพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์ในการสร้างฝ่ายบริหารให้มีความเข้มแข็ง โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้เกิดระบอบประชาธิปไตยที่ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง (Strong Prime Minister Democracy) เพื่อแก้ไขปัญหาความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลและภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้มีความมุ่งหมายให้เกิดพรรคการเมืองในระบบเพียงพรรคขนาดใหญ่ 2 พรรค แต่การได้ชัยชนะที่เด็ดขาดของพรรคไทยรักไทยจากการยึดครองเสียงข้างมากจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเป็นครั้งแรกหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งปรากฏทางการเมืองนี้เกิดขึ้นอย่าง

ไม่คาดคิดภายในการเลือกตั้งเพียงครั้งเดียวโดยอาศัยวิธีการควมรวมพรรคการเมืองต่างๆ ดังนั้นกลไกต่างๆ ที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารผ่านระบบรัฐสภาจึงไม่สามารถทำงานได้อย่างที่ควรจะเป็น และด้วยเสียงข้างมากของรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎรเช่นนี้ได้ทำให้เกิดระบบเผด็จการรัฐสภาขึ้นในที่สุด³⁴¹

จากผลของการเลือกตั้งทั่วไปภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พรรคไทยรักไทยเป็นผู้นำในการจัดตั้งรัฐบาลโดยมีพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร (ยศขณะนั้น) เป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่หนึ่ง ต่อมาการเลือกตั้งทั่วไปภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ครั้งที่สอง พรรคไทยรักไทยยังได้รับเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรถึง 377 คน โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยเพียง 123 คน โดยมีพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร (ยศขณะนั้น) ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นสมัยที่สองซึ่งการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร (ยศขณะนั้น) ทั้งสองสมัยนั้นก่อให้เกิดรัฐบาลเสียงข้างมากจนในที่สุดกลายเป็นระบบเผด็จการรัฐสภานั้น ส่งผลต่อการบังคับใช้บทบัญญัติว่าด้วยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี กล่าวคือตลอดระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บังคับใช้มีเพียงรัฐบาลพรรคไทยรักไทยที่นำโดยพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร (ยศขณะนั้น) นายกรัฐมนตรีเท่านั้นที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนให้เข้ามาบริหารประเทศ อย่างไรก็ตามด้วยการเป็นรัฐบาลเสียงข้างมากประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไว้ถึง 2 ใน 5 หรือต้องใช้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 200 คน ถึงจะสามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ ทำให้ตลอดระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บังคับใช้ไม่มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแม้แต่ครั้งเดียว เพราะพรรคฝ่ายค้านมีเสียงไม่เพียงพอในการยื่นญัตติบทบัญญัติว่าด้วยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงไม่มีการบังคับใช้แต่อย่างใด อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะไม่มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเพราะ

³⁴¹ กิตติพงษ์ กมลธรรมวงศ์, "ปัญหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับวิกฤตการเมืองไทยปัจจุบัน," ใน , (วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 32 ฉบับที่ 3 2556), หน้า 106.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านมีเสียงไม่มีเพียงพอในการยื่นญัตติก็ตาม แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านยังสามารถใช้สิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลไว้เพียง 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ หรือจำนวน 100 คน ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านมีจำนวนเพียงพอในการยื่นญัตติดังกล่าวซึ่งตลอดระยะเวลาที่บังคับใช้บทบัญญัติว่าด้วยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีการยื่นญัตติจำนวน 4 ครั้งตามที่อธิบายไปแล้วในหัวข้อที่ 3.2.3 ซึ่งรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด

เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติว่าด้วยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ใช้บังคับก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตามที่อธิบายไปแล้วในหัวข้อที่ 3.1.1 นั้น พบว่ามีการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี มาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยมีการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสิทธิยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะไว้ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ใช้บังคับในอดีตนั้นกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสิทธิยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีไว้เท่ากับจำนวนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสิทธิยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งกระทำได้ง่ายกว่า การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ใช้บังคับในอดีตจึงกระทำได้ง่ายกว่าการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงมีการปรับปรุงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเสียใหม่ให้สามารถเสนอญัตติได้ง่ายขึ้น โดยลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้มีสิทธิเสนอญัตติจากไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่หรือจำนวนไม่น้อยกว่า 200 คน ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดหรือจำนวนไม่น้อยกว่า 100 คน ซึ่งเป็นการแก้ไขจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้สอดคล้องกับการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติด้วยวิธีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีให้สามารถเกิดขึ้นได้ง่ายขึ้น เพราะหากฝ่ายค้านมีจำนวนน้อย แต่รัฐธรรมนูญกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจไว้สูง ก็จะทำให้เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ยาก เพราะโอกาสที่ฝ่ายรัฐบาลจะร่วมเสนอชื่อเพื่อเปิดอภิปรายด้วยนั้นมีอยู่น้อย อีกทั้งเมื่อกำหนดให้การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีกระทำได้ง่ายแล้ว จะทำให้นายกรัฐมนตรีต้องระมัดระวังบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นอย่างดี ความถูกต้องและโปร่งใสมากขึ้น มิฉะนั้นอาจถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ จนเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งได้ จะเห็นได้ว่าการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพทางการเมืองของประเทศไทย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไว้เท่ากับที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนด

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังมีการปรับปรุงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลเสียใหม่ให้สามารถเสนอญัตติได้ง่ายขึ้นด้วย โดยลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้มีสิทธิเสนอญัตติจากไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นไม่น้อยกว่า 1 ใน 6 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด และกำหนดให้กรณีที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านมีจำนวนไม่ถึงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดให้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีรายบุคคลได้เมื่อคณะรัฐมนตรีได้บริหารประเทศมาแล้วเกินกว่า 2 ปี

โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านจำนวนเกินกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านมีสิทธิเสนอญัตติตั้งกล่าวได้ซึ่งตลอดระยะเวลาที่บังคับใช้บทบัญญัติว่าด้วยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 158 จำนวน 6 ครั้ง และมีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามมาตรา 159 จำนวน 7 ครั้งตามที่อธิบายไปแล้วในหัวข้อที่ 3.3.3 ซึ่งนายกรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด จากจำนวนการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเกิดขึ้นถึง 6 ครั้ง แตกต่างจากจำนวนการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งไม่เกิดขึ้นแม้แต่ครั้งเดียว จึงเห็นว่าการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่มีประสิทธิภาพเพราะกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเสนอญัตติไว้สูงเกินไปทำให้ไม่มีการเสนอญัตติเกิดขึ้นแม้แต่ครั้งเดียว แตกต่างจากการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งทำให้เกิดการเสนอญัตติถึง 6 ครั้ง แสดงถึงประสิทธิภาพของบทบัญญัติว่าด้วยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในเรื่องจำนวนผู้มีสิทธิเสนอญัตติที่ทำให้เกิดการบังคับใช้บทบัญญัติในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

ส่วนการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้ง 4 ฉบับ ได้แก่

1. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อศึกษาและเปิดอภิปราย ลงวันที่ 17 เมษายน พุทธศักราช 2558)
2. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อลงมติ ลงวันที่ 22 สิงหาคม พุทธศักราช 2558)

3. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับเบื้องต้น ลงวันที่ 29 มกราคม พุทธศักราช 2559)

4. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับลงประชามติ ลงวันที่ 29 มีนาคม พุทธศักราช 2559)

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้ง 4 ฉบับ คงหลักการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญในอดีตไว้ กล่าวคือ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี จึงอาจกล่าวได้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 4 ฉบับนี้ อาจเห็นว่าการกำหนดจำนวนดังกล่าวเหมาะสมกับสภาพการเมืองไทยเพราะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนพรรคฝ่ายค้านสามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ ดังที่ปรากฏในขณะที่ยังคงใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

เมื่อเปรียบเทียบจำนวนผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กับรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนีตามที่ได้อธิบายไปแล้วในบทที่ 4 แล้วนั้น พบว่ามีการกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเสนอญัตติ ดังต่อไปนี้

1. รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษเป็นรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างกว้าง ซึ่งการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีนั้นเป็นไปตามกฎเกณฑ์ว่าด้วยความไว้วางใจที่มีสถานะเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ กำหนดให้สมาชิกสภาสามัญพรรคฝ่ายค้าน (the opposition) มีสิทธิเป็นผู้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี (Vote of no Confidence) เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าคำตอบของรัฐมนตรีหรือรัฐบาลที่ตอบกระทู้ นั้นไม่ชัดเจนและไม่เป็นที่พอใจ สภาสามัญพรรคฝ่ายค้าน (the opposition) จะประชุมกันเพื่อเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้และตามธรรมเนียมทางการเมืองแล้วรัฐบาลจะไม่ปฏิเสธในการที่ฝ่ายค้านเสนอญัตติ

ไม่ไว้วางใจรัฐบาล³⁴² ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงจำนวนสมาชิกสภาสามัญที่มีสิทธิเสนอญัตติแล้ว พบว่า กฎเกณฑ์ว่าด้วยความไว้วางใจของประเทศอังกฤษกำหนดให้สภาสามัญประชุมกันเพื่อเสนอญัตติไม่ไว้วางใจ โดยไม่ได้กำหนดสัดส่วนของสมาชิกสภาสามัญพรรคฝ่ายค้าน (the opposition) ที่มีสิทธิเสนอญัตติไว้ เมื่อเปรียบเทียบกับข้อกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดไว้ไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดไว้ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ แล้วพบว่าการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีตามกฎหมายเกณฑ์ว่าด้วยความไว้วางใจของประเทศอังกฤษเกิดขึ้นได้ง่ายกว่าการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพราะไม่ได้กำหนดสัดส่วนของสมาชิกสภาสามัญพรรคฝ่ายค้าน (the opposition) ที่มีสิทธิเสนอญัตติไว้ ต่างจากจำนวนผู้มีสิทธิเสนอญัตติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

2. รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 49 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี และเมื่อสภาผู้แทนลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล นายกรัฐมนตรีต้องยื่นใบลาออกจากตำแหน่ง เมื่อเปรียบเทียบกับข้อกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดไว้ไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดไว้ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ แล้วพบว่าการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 เกิดขึ้นได้ง่ายกว่าการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่ง

³⁴² สมบัติ อารณัฐวงศ์, การเมืองอังกฤษ, หน้า 146-147.

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพราะกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเสนอญัตติไว้เพียง 1 ใน 10 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ซึ่งน้อยกว่าจำนวนผู้มีสิทธิเสนอญัตติตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ส่วนเหตุผลที่รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส กำหนดจำนวนผู้ยื่นญัตติไว้ไม่มาก เนื่องจากประเทศฝรั่งเศสปกครองแบบกึ่งประธานาธิบดี แต่ถึงแม้ว่าจะเป็นการปกครองแบบกึ่งประธานาธิบดี แต่จากประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศ ฝรั่งเศสจะให้ความสำคัญกับตำแหน่งประธานาธิบดีมากกว่าตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ประธานาธิบดี เป็นประมุขของประเทศและเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีให้เป็นหัวหน้ารัฐบาล อำนาจที่สำคัญยิ่งคือ ประธานาธิบดีอาจใช้อำนาจแทนรัฐสภาและรัฐบาลได้ในกรณีจำเป็นประธานาธิบดีจึงมีอำนาจมากจน เกือบจะเป็นหัวหน้ารัฐบาล ประเทศฝรั่งเศสจึงไม่ค่อยให้ความสำคัญกับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเท่าใดนัก การยื่นญัตติจึงกระทำได้ง่ายกว่าประเทศไทยแต่ก็ไม่ถือเป็นการเผด็จการเสียงข้างมาก เนื่องจากในระบบการปกครองแบบกึ่งประธานาธิบดี จะมีระบบการคานอำนาจที่สำคัญระหว่าง ประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีที่มีประสิทธิภาพอยู่แล้วเพราะมาจากการเลือกตั้งสองระดับ โดยคาน และตรวจสอบกันเอง และเนื่องจากประเทศไทยมิได้ใช้ระบบกึ่งประธานาธิบดี แต่ใช้ระบบรัฐสภาโดย ให้ความสำคัญกับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพราะเป็นหัวหน้ารัฐบาลโดยแท้ จึงจำเป็นต้องให้รัฐบาลมี เสถียรภาพรัฐธรรมนูญไทยจึงมักจะกำหนดจำนวนผู้ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีให้ยากกว่าการ ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี

3. รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 กำหนดวิธีการเสนอญัตติขอ เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจไว้ในมาตรา 67³⁴³ โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสียงข้างมาก กล่าวคือ มากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเสนอ ญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี เมื่อเปรียบเทียบกับข้อกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้มี สิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดไว้ไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

³⁴³ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, กฎหมายพื้นฐานสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, หน้า 41.

ที่กำหนดไว้ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ แล้วพบว่าการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 เกิดขึ้นได้ยากกว่าการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพราะกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเสนอญัตติไว้ มากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ซึ่งเป็นจำนวนที่มากกว่าจำนวนผู้มีสิทธิเสนอญัตติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งนี้เพราะให้ความสำคัญกับการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่ถือเป็นการสร้างเสถียรภาพในการทำงานของรัฐบาลเนื่องจากกฎหมายพื้นฐานเยอรมันกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดแนวทางการเมืองหรือนโยบายทั่วไปทางการเมือง สภาไม่อาจกำหนดแนวทางการเมืองได้โดยตรง ต้องผ่านตัวนายกรัฐมนตรีเท่านั้น จึงถือว่ากฎหมายเยอรมันให้ความสำคัญกับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์ให้ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีเสถียรภาพไม่สามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจได้โดยง่ายเพื่อจะได้ดำเนินงานทางนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

การกำหนดจำนวนสมาชิกผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเสนอญัตติไว้ไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นการกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเสนอญัตติไว้สูงเกินไปทำให้การเสนอญัตติเกิดขึ้นได้ยากซึ่งตลอดระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลบังคับการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไม่เกิดขึ้นแม้แต่ครั้งเดียวเพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านมีเสียงไม่มีเพียงพอในการยื่นญัตติ อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ปรับลดจำนวนผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีลงโดยกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเสนอญัตติไว้ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ทำให้การเสนอญัตติทำได้ง่ายขึ้น โดยมีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ขึ้นทั้งหมดจำนวน 6 ครั้ง จึงเห็นได้ว่าการกำหนดจำนวนสมาชิกผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเสนอญัตติไว้สูงเกินไป อย่างไรก็ตามการกำหนดจำนวนสมาชิกผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีประสิทธิภาพเนื่องจากมีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีขึ้นทั้งหมดจำนวน 6 ครั้ง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับการกำหนดจำนวนสมาชิกผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญของต่างประเทศแล้วพบว่า การกำหนดจำนวนสมาชิกผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจตามกฎหมายเกณฑ์ว่าด้วยความไว้วางใจของประเทศอังกฤษและรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 นั้นทำให้การเสนอญัตติไม่ไว้วางใจทำได้ง่ายเพราะกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเสนอญัตติไว้ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ส่วนการกำหนดจำนวนสมาชิกผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 นั้นทำให้การเสนอญัตติไม่ไว้วางใจทำได้ยากเพราะกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเสนอญัตติไว้มากกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ดังนั้นแล้ว การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไว้วางใจไว้จำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงเกินไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านมีจำนวนน้อยก็จะทำให้เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ยาก เพราะโอกาสที่ฝ่ายรัฐบาลจะร่วมเสนอชื่อเพื่อเปิดอภิปรายด้วยนั้นมีอยู่น้อยจนอาจทำให้การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไม่อาจเกิดขึ้นได้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการกำหนดจำนวนสมาชิกผู้มีสิทธิเสนอญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไม่มีประสิทธิภาพนั่นเอง จึงมีการแก้ไขจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ลดลงจากจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550 และและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งมีเจตนารมณ์ เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีได้ง่ายขึ้น³⁴⁴ ประกอบกับหลักการที่บังคับให้ผู้ถูกอภิปรายต้องเข้าร่วมประชุม และการ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจได้โดยอิสระไม่ขึ้นกับมติพรรค การเมือง³⁴⁵ จะยิ่งทำให้การอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเป็นไปได้โดยง่าย การกำหนด จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงมีประสิทธิภาพเพราะ สามารถทำให้เกิดการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ถึง 6 ครั้ง ในระยะเวลา 7 ปี ที่รัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ใช้บังคับทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่และประชาชนก็ได้รับ ทราบข้อมูลจากการอภิปรายดังกล่าว การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสิทธิเสนอญัตติ ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีให้มีประสิทธิภาพจึงต้องกำหนดให้เหมาะสม กับสภาพการเมืองไทยและต้องคำนึงถึงเสถียรภาพของรัฐบาลประกอบด้วยจึงจะถือเป็นการสร้าง เสริมระบอบประชาธิปไตยให้เติบโตขึ้นในประเทศไทยอย่างแท้จริง

5.1.2 การกำหนดให้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติ

การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี เป็นลักษณะสำคัญของการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยอาจกล่าวได้ว่าเป็นมาตรการในการควบคุมรัฐบาลที่รุนแรงที่สุดของ สภาผู้แทนราษฎรในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร ซึ่งแต่เดิมา หากการอภิปรายประสบความสำเร็จ สภามีมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง อย่างไรก็ตาม การเปิดโอกาสให้

³⁴⁴ คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ , เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, สำนักกรรมาธิการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 154 – 157.

³⁴⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551

ข้อ 171 นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องเข้าร่วมประชุมสภาเพื่อชี้แจงด้วยตนเอง หากมีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ทำให้ไม่อาจชี้แจง ต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อประธานสภาก่อน หรือในวันประชุมสภา

การชี้แจงตามวรรคหนึ่ง จะชี้แจงคำอภิปรายของสมาชิกทีละคนเป็นลำดับไปหรือจะรวบรวมชี้แจงครั้งละหลายคนก็ได้ข้อ 172 ในการอภิปรายและการลงมติไม่ไว้วางใจ สมาชิกมีอิสระจากพรรคการเมือง

การอภิปรายตามวรรคหนึ่ง นอกจากที่กำหนดไว้ในส่วนนี้แล้ว ให้นำความในหมวด 3 ส่วนที่ 3 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ยกเว้นข้อ 59

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้โดยง่าย จะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจเพื่อหวังผลทางการเมืองในการล้มรัฐบาลได้บ่อยครั้ง โดยสาเหตุสำคัญมาจากการมีพรรคการเมืองหลายพรรคซึ่งเป็นพรรคเล็กเป็นจำนวนมาก จึงเป็นไปได้ยากที่จะเกิดรัฐบาลพรรคเดียว รัฐบาลที่เกิดขึ้นจึงจัดตั้งจากการสนับสนุนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองหลายพรรค จนนำมาซึ่งปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาล เพราะการดำเนินการในทุกเรื่องของสภาจำเป็นต้องอาศัยมติเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร³⁴⁶ ดังที่ประเทศเยอรมนีประสบปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลในสมัยที่ใช้ระบบรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญไวมา (Weimar) (ค.ศ. 1919 -1938) ในช่วงเวลาดังกล่าวมีรัฐบาลถึง 16 ชุดเฉลี่ยแล้วแต่ละชุดอยู่ในตำแหน่งเพียง 8 เดือนเท่านั้น³⁴⁷ ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีคนใหม่อาจต้องใช้เวลาช้านาน จนทำให้การบริหารราชการแผ่นดินชะงักงันไป จากสภาพปัญหาดังกล่าวผู้ร่างรัฐธรรมนูญเยอรมัน ค.ศ. 1949 (Basic Law) จึงต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามกรอบความคิดของระบบรัฐสภาที่ทำให้มีเหตุผล (Rationalized Parliamentary System) โดยหันมาใช้วิธีการอภิปรายไม่ไว้วางใจแบบสร้างสรรค์ (Konstruktives Misstrauensvotum) ซึ่งกำหนดว่าในการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปพร้อมกันด้วย ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรียอมส่งผลให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งไปด้วย โดยผู้ที่ถูกเสนอชื่อพร้อมญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจจะขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีแทนทันที³⁴⁸ นับเป็นความก้าวหน้าในทางการเมืองที่ทำให้คณะรัฐมนตรีมีเสถียรภาพมากกว่าเดิม โดยอำนาจในการถอดถอนนายกรัฐมนตรีเป็นของประธานาธิบดีและมีผลให้คณะรัฐมนตรีทุกคนพ้นจากตำแหน่งไปด้วย (มาตรา 67 GG)³⁴⁹ การกำหนดให้เสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจึงมีที่มาจากประเทศเยอรมนีโดยพัฒนามาจากสภาพปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญไวมา (Weimar) (ค.ศ. 1919 -1938) และแก้ไขสภาพปัญหาดังกล่าวโดยรัฐธรรมนูญเยอรมัน ค.ศ. 1949 (Basic Law)

³⁴⁶ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 120.

³⁴⁷ มานิตย์ จุมปา, มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล, หน้า 23-29.

³⁴⁸ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 412-413.

³⁴⁹ กมลชัย รัตนสกวาศ์, "รัฐธรรมนูญประเทศสาธารณรัฐเยอรมัน : 4 ประเด็นสำคัญ," ใน วารสารกฎหมาย ปีที่ 18 ฉบับที่ 2, หน้า 165.

เมื่อพิจารณาสภาพปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลเยอรมันภายใต้รัฐธรรมนูญไวมา (Weimar) (ค.ศ. 1919 -1938) แล้วพบว่ามีความคล้ายคลึงกับสภาพปัญหาทางการเมืองของไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 - รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538) ที่ไม่มีการกำหนดให้เสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ประกอบกับการที่มีพรรคการเมืองหลายพรรคและไม่มีพรรคการเมืองใดครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ทำให้การจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวเกิดขึ้นไม่ได้ จึงเกิดรัฐบาลผสมจากหลายพรรคการเมืองทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งเพราะต้องการเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทำให้เกิดการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจบ่อยครั้งเพื่อหวังผลทางการเมืองในการล้มรัฐบาลซึ่งถือเป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจแบบทำลายเพราะมีความคิดในการล้มรัฐบาลโดยไม่มีการเสนอทางออกที่ดีกว่า

ต่อมาเกิดกระแสเรียกร้องให้เกิดการปฏิรูปทางการเมืองเพราะประชาชนเบื่อหน่ายสภาพการเมืองแบบเดิมๆ ที่มุ่งเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเพื่อหวังผลทางการเมืองมากกว่าการควบคุมทางการเมือง ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต้องการปฏิรูปการเมืองให้การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเป็นไปอย่างสร้างสรรค์ตามแนวทางของรัฐธรรมนูญเยอรมัน ค.ศ. 1949 (Basic Law) โดยได้วางข้อกำหนดเพื่อป้องกันการล้มรัฐบาลโดยอำเภอใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ให้การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีต้องมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนสนับสนุนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่หรือ 200 คน และต้องเสนอชื่อผู้สมควรเป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปแนบมาในญัตติด้วย หากการอภิปรายลงมติแล้วได้เสียงไม่ไว้วางใจเกินกึ่งหนึ่ง ผู้นั้นจะได้เป็นนายกรัฐมนตรีทันที โดยวิธีนี้เสียงของพรรครัฐบาลที่จะแตกแถวมาสนับสนุนฝ่ายค้าน ก็จะต้องแสดงตัว และมีข้อตกลงกับฝ่ายค้านเป็นที่เรียบร้อยแล้วการใช้อำนาจของสภาก็จะสมเหตุสมผลขึ้น³⁵⁰ และการกำหนดให้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจยังช่วยลดเวลาในการสรรหานายกรัฐมนตรีซึ่งใช้เวลาค่อนข้างนานและส่งผลให้ การบริหาร

³⁵⁰ เอกสารเผยแพร่ "ประชาชนจะได้อะไรจาก (ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับประชาชน", สิงหาคม 2540 โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ" จัดทำโดย คณะกรรมการประชาสัมพันธ์. สภาร่างรัฐธรรมนูญ, หน้า 38 - 39.

ราชการแผ่นดินต้องหยุดชะงักลงได้³⁵¹ สมกับคำกล่าวที่ว่าเป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์นั่นเอง แต่เป็นที่น่าเสียดายที่รัฐบาลพรรคไทยรักไทยเป็นรัฐบาลเสียงข้างมาก ส่วนฝ่ายค้านมีเสียงน้อยเกินกว่าที่จะเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจึงไม่มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงต้องแก้ไขโดยการไม่บังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง และการลาออกหรือถูกขับออกจากพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ควรมีผลให้พ้นจากสมาชิกภาพและควรมีอิสระในการลงมติไม่ไว้วางใจโดยไม่อยู่ภายใต้อาณัติของผู้ใดทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้แก้ไขปัญหาโดยกำหนดจำนวนผู้เสนอญัตติให้ลดลงเหลือ 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่หรือ 100 คน ประกอบกับรัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นรัฐบาลที่ไม่มีเสียงข้างมากเด็ดขาด การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงเกิดขึ้นจำนวน 6 ครั้ง ดังนี้

ลำดับ	นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบัน	ผู้ถูกเสนอชื่อให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติ
1	นายสมัคร สุนทรเวช	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ
2	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง
3	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง
4	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	นายมิ่งขวัญ แสงสุวรรณ
5	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ
6	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ
สรุป	ไม่มีผู้ถูกเสนอชื่อให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติประสบความสำเร็จ	

การเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญเยอรมัน ค.ศ. 1949 มาตรา 67 มีดังนี้

³⁵¹ วิษณุชัย ธรรมประดิษฐ์, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(พ.ศ.2540) หมวดองค์การทางการเมือง เรื่อง 2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของคุรุสภา 2544), หน้า 82.

ลำดับ	นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบัน	ผู้ถูกเสนอชื่อให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติ
1	นายเฮลมุท ชมิดท์ นายกรัฐมนตรี จากพรรค SPD	นายเฮลมุท โคฮ์ล จากพรรค CDU/CSU
สรุป	ไม่มีผู้ถูกเสนอชื่อให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติประสบความสำเร็จ	

เมื่อพิจารณาการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญเยอรมัน ค.ศ. 1949 แล้วพบว่า การเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ในประเทศไทย จำนวน 6 ครั้ง ไม่ประสบความสำเร็จเพราะนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไป เพราะนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำของรัฐบาลเป็นผู้กุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่าการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 2 – 4 ผู้ถูกเสนอชื่อให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีมิได้เป็นเป็นหัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน แต่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคฝ่ายค้านที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในแต่ละครั้ง ซึ่งทำให้ความน่าเชื่อถือของผู้ถูกเสนอชื่อดังกล่าวดีกว่านายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ผู้ถูกเสนอชื่อจึงเปรียบเสมือนมวยรองที่ยากจะมีโอกาสชนะประกบกับภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือของผู้ถูกเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันมีความเหนือกว่าจึงทำให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 2 – 4 นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันมีความเหนือกว่าอย่างชัดเจน แตกต่างจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 1 และครั้งที่ 5-6 ที่ผู้ถูกเสนอชื่อให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองทำให้เกิดการแข่งกันอย่างชัดเจนด้วยภาพลักษณ์ที่สามารถเป็นคู่แข่งกันได้ แต่ด้วยประสบการณ์ทางการเมือง ประสบการณ์การทำงานที่นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันมีเหนือกว่าผู้ถูกเสนอชื่อ ประกอบกับนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันเป็นผู้นำของรัฐบาลเป็นผู้กุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ทำให้นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรให้ดำรงตำแหน่งต่อไป ทั้งนี้ความสามารถของนายกรัฐมนตรีในการควบคุมเสียงในสภาผู้แทนราษฎรเกิดจากการกำหนดคุณสมบัติและการพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องสังกัดพรรคการเมืองทำให้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักปฏิบัติตามมติพรรคหรือวิปรัฐบาลที่จะมีมติก่อนการลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจทุกครั้ง ส่วนการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ในประเทศเยอรมนี เกิดขึ้นจำนวน 2 ครั้ง โดยในปี ค.ศ. 1972 ไม่ประสบความสำเร็จ แต่การเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในปี ค.ศ. 1982 ประสบความสำเร็จ ทำให้นายเฮลมุท ชมิดท์ นายกรัฐมนตรีจากพรรค SPD พ้นจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1982 ส่วนนายเฮลมุท โคห์ล จากพรรค CDU/CSU ซึ่งถูกเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทน³⁵² เห็นได้ว่าปริมาณการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในประเทศไทยเกิดขึ้นมากกว่าในประเทศเยอรมนี คือ 6 ครั้ง แต่ไม่ประสบความสำเร็จ ส่วนการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในประเทศเยอรมนีเกิดขึ้นเพียง 2 ครั้ง และประสบความสำเร็จ 1 ครั้ง เห็นได้ว่าการกำหนดให้เสนอชื่อผู้ดำรงตำแหน่งคนต่อไปในประเทศเยอรมนีมีประสิทธิภาพโดยตรงเพราะส่งผลให้ผู้ถูกเสนอชื่อเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้จริงเพราะผู้ที่ถูกเสนอชื่อเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับในความรู้ความสามารถ แต่การกำหนดให้เสนอชื่อผู้ดำรงตำแหน่งคนต่อไปในประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพเพราะผู้ที่ถูกเสนอชื่อไม่ได้รับการยอมรับในความรู้ความสามารถนั่นเอง

ดังนั้นแล้ว การกำหนดให้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้นจะมีนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเสนอชื่อตามญัตตินี้ได้นั้น เมื่อมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเกิดขึ้นพรรคการเมืองฝ่ายค้านควรคัดเลือกบุคคลที่ได้รับความเชื่อถือทั้งความอาวุโส ความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ในการบริหารประเทศเพื่อเป็นตัวเลือกให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาลงมติ ซึ่งจะทำให้การเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติก็เป็นการพัฒนาให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจเป็นไปอย่างสร้างสรรค์และส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ยึดถือประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลักจึงเป็นบทบัญญัติที่มีประสิทธิภาพ เพราะหากมีนายกรัฐมนตรีท่านใดไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีท่านใหม่สามารถเข้ารับตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ได้ทันทีโดยไม่ขาดตอนซึ่งเป็นการ

³⁵² Kommers, Donald P., "The Basic Law: A Fifty Year Assessment" (2000). Scholarly Works. P.480.

ทำงานที่ต่อเนื่องอันเป็นประโยชน์กับบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประชาชนสูงสุด อย่างไรก็ตาม ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ คงหลักการดังกล่าวไว้ แต่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยกเลิกหลักการดังกล่าวโดยไม่มีการกำหนดให้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติเหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อีกต่อไป

5.1.3 การห้ามยุบสภาเมื่อมีการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจแล้ว

การยุบสภาผู้แทนราษฎร(Dissolution of Parliament) เป็นศัพท์ทางกฎหมาย รัฐธรรมนูญ หมายถึง การที่ประมุขของรัฐในระบบรัฐสภา ประกาศให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภา สิ้นสุดลงพร้อมกันทุกคนก่อนครบวาระ เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่เร็วขึ้นกว่าวาระปกติของสภา³⁵³ ในแง่หลักการนั้น การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารที่ใช้ควบคุมหรือคานการใช้อำนาจตรวจสอบของสภา แต่เนื่องจากสภาได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ส่วนรัฐบาลจัดตั้งโดยได้รับความไว้วางใจของสภา การจะให้รัฐบาลเป็นผู้ยุบสภาซึ่งเป็นที่มาแห่งรัฐบาลเองดูจะไม่สมเหตุสมผล จำกำหนดให้กษัตริย์เป็นผู้ซึ่งนำหน้าความเหมาะสมและใช้อำนาจในฐานะประมุขของรัฐยุบสภา³⁵⁴ ดังนั้น ผู้มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นของพระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำจากรัฐบาล การยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะต้องทำเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งการออกพระราชกฤษฎีกานี้พระมหากษัตริย์จะออกโดยคำแนะนำของรัฐบาล โดยสาเหตุที่นำมาซึ่งการยุบสภาผู้แทนราษฎรมักมาจากเหตุการณ์ทางการเมือง ได้แก่³⁵⁵

1. มีการขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ฝ่ายบริหารเสนอร่างกฎหมายที่สำคัญสู่สภา แต่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่เห็นด้วย

³⁵³ มานิตย์ จุมปา, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์กรทางการเมือง เรื่อง 7. การยุบสภา (กรุงเทพฯ องค์การค้ำของคุรุสภา, 2544), หน้า 2.

³⁵⁴ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 610.

³⁵⁵ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 พร้อมข้อเสนอสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550), หน้า 574-575.

2. มีการขัดแย้งระหว่างสภาสูง กับสภาล่างในการจัดทำกฎหมายสำคัญ
3. มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่งยังไม่ทราบว่าประชาชนเห็นด้วยกับฝ่ายที่ขอให้แก้ไขหรือไม่
4. ต้องการเร่งกำหนดเลือกตั้งใหม่เร็วขึ้นในขณะที่ฝ่ายบริหารกำลังได้รับความนิยมจากประชาชน
5. สมาชิกสภากำลังจะลงมติหรือเข้าชื่อกันลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารจึงสมควรให้ประชาชนตัดสิน
6. เกิดปัญหาไม่อาจตั้งรัฐบาลได้ หรือต้องตั้งในรูปรัฐบาลผสมจากหลายพรรคมากเกินไป จึงยุบสภาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่อีกหน

ตามที่ได้อธิบายไปแล้วในหัวข้อที่ 3.1.2 การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต(รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 - รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538) ไม่มีการกำหนดห้ามนายกรัฐมนตรียุบสภาเมื่อมีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแล้ว ซึ่งต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 4 ฉบับ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติห้ามนายกรัฐมนตรียุบสภาเมื่อมีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแล้ว ซึ่งนับตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน 2475 จนถึงปัจจุบันมีคณะรัฐมนตรีทั้งหมด 60 คณะ มีสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วทั้งหมด 24 ชุด มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเกิดขึ้นในประเทศไทยทั้งหมด จำนวน 13 ครั้ง ดังข้อมูลในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 7 ตารางแสดงข้อมูลการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย

ลำดับ	นายกรัฐมนตรี	วันที่ยุบสภา/สาเหตุ	หมายเหตุ
1	พันเอกพระยาพหลพล	11 กันยายน พ.ศ.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม

ลำดับ	นายกรัฐมนตรี	วันที่ยุบสภา/สาเหตุ	หมายเหตุ
	พยุหเสนา	2481 / รัฐบาลขัดแย้งกับสภา	พุทธศักราช 2475
2	หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช	15 ตุลาคม พ.ศ. 2488 / สภาผู้แทนยึดอายุมา นานในช่วงสงคราม จนสมควรแก่เวลา	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475
3	หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช	12 มกราคม พ.ศ. 2519 / ความขัดแย้งภายใน รัฐบาล	ธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515
4	พลเอก เปรม ติณสูลานนท์	19 มีนาคม พ.ศ. 2526 / สภาผู้แทนราษฎร ขัดแย้งกับวุฒิสภา กรณี แก้ไขรัฐธรรมนูญ	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521
5	พลเอก เปรม ติณสูลานนท์	1 พฤษภาคม พ.ศ. 2529 / รัฐบาลขัดแย้ง กับสภา กรณีการตรา พระราชกำหนด	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521
6	พลเอก เปรม ติณสูลานนท์	29 เมษายน พ.ศ. 2531 / ความขัดแย้งภายใน รัฐบาล	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521
7	นายอานันท์ ปันยารชุน	30 มิถุนายน พ.ศ.	รัฐธรรมนูญแห่ง

ลำดับ	นายกรัฐมนตรี	วันที่ยุบสภา/สาเหตุ	หมายเหตุ
		2535 / เป็นรัฐบาล เฉพาะกาลหลังจากเกิด วิกฤตทางการเมือง	ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534
8	นายชวน หลีกภัย	19 พฤษภาคม พ.ศ. 2538 / ความขัดแย้ง ภายในรัฐบาล	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534
9	นายบรรหาร ศิลปอาชา	28 กันยายน พ.ศ. 2539 / ความขัดแย้ง ภายในรัฐบาล	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534
10	นายชวน หลีกภัย	9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 / ปฏิบัติภารกิจ ตามเป้าหมายเสร็จแล้ว	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
11	พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร	24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 / เกิดวิกฤตการณ์ การเมืองจากการชุมนุม ขับไล่นายกรัฐมนตรี ต่อมาเกิดรัฐประหาร 19 กันยายน 2549	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
12	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	10 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 / วิกฤตการณ์ทาง การเมือง	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
13	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	9 ธันวาคม พ.ศ. 2556	รัฐธรรมนูญแห่ง

ลำดับ	นายกรัฐมนตรี	วันที่ยุบสภา/สาเหตุ	หมายเหตุ
		/ ปัญหาความขัดแย้งและความแตกแยกของชนในชาติ (วิกฤตการณ์ทางการเมือง) ต่อมาเกิดรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557	ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

จากข้อมูลในตารางข้างต้นเห็นว่าผลของการไม่กำหนดห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อมีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในอดีต(รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 - รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538) ทำให้เกิดการยุบสภาสภาผู้แทนราษฎรถึง 9 ครั้ง ซึ่งในจำนวน 9 ครั้งนี้พบว่ามีมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อหลีกเลี่ยงการอภิปรายไม่ไว้วางใจถึง 6 ครั้ง ถือได้ว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากการหนีการตรวจสอบของฝ่ายค้านซึ่งจำแนกการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อหนีการอภิปรายไม่ไว้วางใจออกได้เป็น 3 ลักษณะ ได้แก่

1. นายกรัฐมนตรีประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรก่อนการอภิปรายไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรี เกิดขึ้นทั้งหมดจำนวน 4 ครั้ง กล่าวคือ เกิดขึ้นในสมัยที่ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จำนวน 1 ครั้ง โดยมีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 12 มกราคม พ.ศ.2519³⁵⁶ และ เกิดขึ้นในสมัยที่พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จำนวน 3

³⁵⁶ พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2519 ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 93/ตอนที่ 6/ฉบับพิเศษ/ หน้า 1/12 มกราคม 2519

ครั้ง โดยครั้งที่ 1 เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2526³⁵⁷ ครั้งที่สองเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2529³⁵⁸ ส่วนครั้งที่ 3 เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ.2531³⁵⁹

2. นายกรัฐมนตรีประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรก่อนการลงมติไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรี เกิดขึ้นทั้งหมดจำนวน 1 ครั้ง กล่าวคือ เกิดขึ้นในสมัยที่ นายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยมีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2538³⁶⁰

3. นายกรัฐมนตรีประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรภายหลังการลงมติไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรี เกิดขึ้นทั้งหมดจำนวน 1 ครั้ง ในสมัยที่นายบรรหาร ศิลปอาชา ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี โดยมีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อ 28 กันยายน พ.ศ. 2539³⁶¹ ซึ่งในกรณีนี้ แม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร แต่นายกรัฐมนตรีกลับประกาศยุบ สภาภายหลังการลงมติไว้วางใจ

สาเหตุสำคัญที่มักนำมาซึ่งการยุบสภาผู้แทนราษฎรคือความขัดแย้งภายในพรรคร่วม รัฐบาลซึ่งรัฐบาลในระบบรัฐสภาของประเทศไทยจะมีลักษณะเป็นรัฐบาลผสมประกอบกับ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติมีความขัดแย้งจนไม่สามารถทำงานร่วมกันต่อไปได้ ดังนั้น เมื่อนายกรัฐมนตรีไม่มีความมั่นใจว่าเมื่อมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจเกิดขึ้นแล้วสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรฝ่ายรัฐบาลจะลงมติไว้วางใจรัฐบาลหรือไม่จึงตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรในที่สุด สภาปัญหาดังกล่าว ทำให้รัฐบาลสามารถหลีกเลี่ยงการตรวจสอบทางการเมืองด้วยเครื่องมือของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะการตรวจสอบทางการเมืองของฝ่ายนิติบัญญัติด้วยการอภิปรายไม่ ไว้วางใจรัฐบาลมีความรุนแรง เพราะถ้านายกรัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ

³⁵⁷ พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2526 ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 100/ตอนที่ 39/ฉบับ พิเศษ/หน้า 7/19 มีนาคม 2526

³⁵⁸ พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2529 ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 103/ตอนที่ 73/ฉบับ พิเศษ/หน้า 1/2 พฤษภาคม 2529

³⁵⁹ พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2531 ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 105/ตอนที่ 69/ฉบับ พิเศษ/หน้า 1/29 เมษายน 2531

³⁶⁰ พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2538 ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 112/ตอนที่ 17 ก/หน้า 1/19 พฤษภาคม 2538

³⁶¹ พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2539 ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113/ตอนที่ 43 ก/หน้า 1/28 กันยายน 2539

ยอมพ้นจากตำแหน่งไปด้วยและการพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวจะทำให้เสียคะแนนนิยมที่ประชาชนมีต่อรัฐบาลชุดดังกล่าว ทำให้นายกรัฐมนตรีเลือกใช้วิธีการหลีกเลี่ยงการตรวจสอบทางการเมืองโดยการยุบสภาผู้แทนราษฎร เพราะอย่างน้อยก็ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งและต้องสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่โดยที่ประชาชนยังไม่ได้พิจารณาถึงประเด็นที่ใช้ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจอย่างถ่วงอั้นเป็นโอกาสรัฐบาลชุดเดิมที่จะกลับมาดำรงตำแหน่งอีกครั้งหนึ่ง

จากข้อบกพร่องของการไม่กำหนดห้ามนายกรัฐมนตรียุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อมีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต(รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 - รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538)นั้น ในเวลาต่อมา มีการแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองประกอบกับในขณะนั้นแนวคิดว่าด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพให้กับกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือเรียกว่าระบบรัฐสภาที่ทำให้มีเหตุผลขึ้น (Rationalized Parliamentary System) กำลังได้รับความนิยมในประเทศเยอรมนีและประเทศฝรั่งเศส ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 จึงพยายามเพิ่มประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจขึ้นโดยการกำหนดให้มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีโดยต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจด้วยซึ่งเรียกว่าเป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจแบบสร้างสรรค์ นอกจากนี้เพื่อเป็นการป้องกันสภาพปัญหาการยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อหลีกเลี่ยงการอภิปรายไม่ไว้วางใจในอดีตจึงกำหนดห้ามมิให้นายกรัฐมนตรียุบสภาผู้แทนราษฎรถ้ามีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแล้ว กล่าวคือวิธีการนี้จะทำให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจดำเนินไปถึงขั้นการลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ซึ่งถ้าผลการลงมตินายกรัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจก็จะเป็นการสร้างนายกรัฐมนตรีคนใหม่ที่เสนอไว้แล้วในญัตติไปในตัว ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สืบต่อเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ด้วย อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่เกิดขึ้นในขณะที่บังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พบว่าเกิดขึ้นทั้งหมด 2 ครั้ง ส่วนการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่เกิดขึ้นในขณะที่บังคับ

ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ก็พบว่าเกิดขึ้นทั้งหมดจำนวน 2 ครั้ง เช่นเดียวกัน ซึ่งมีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

1. การยุบสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เกิดขึ้นจำนวน 2 ครั้ง โดยครั้งแรกเกิดขึ้นในสมัยที่นายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2543³⁶² ส่วนครั้งที่สองเกิดขึ้นในสมัยที่พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549³⁶³

2. การยุบสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เกิดขึ้นจำนวน 2 ครั้ง โดยครั้งแรกเกิดขึ้นในสมัยที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2554³⁶⁴ ส่วนครั้งที่สองเกิดขึ้นในสมัยที่นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2556³⁶⁵

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สืบต่อเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 แล้วพบว่ามีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี จำนวน 6 ครั้ง (ข้อมูลตามตารางที่ 1)

จากข้อมูลในตารางที่ 1 พบว่าการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่เกิดขึ้นเพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านมีคะแนนเสียงไม่เพียงพอในการยื่นญัตติ ส่วนการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

³⁶² พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2543 ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117/ตอนที่ 102 ก/หน้า 1/9 พฤศจิกายน 2543

³⁶³ พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2549 ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123/ตอนที่ 20 ก/หน้า 1/24 กุมภาพันธ์ 2549

³⁶⁴ พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2554 ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128/ตอนที่ 33 ก/หน้า 19/10 พฤษภาคม 2554

³⁶⁵ พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2556 ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 130/ตอนที่ 115 ก/หน้า 1/9 ธันวาคม 2556

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พบว่ามีนายกรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจทั้งหมด 3 คน ซึ่งการลงมติภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจจำนวนทั้งหมด 6 ครั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจนายกรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายทุกคน แต่เมื่อพิจารณาถึงการยุบสภาของนายกรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายไว้วางใจแล้ว พบว่ามีนายกรัฐมนตรี 2 ท่าน ดังต่อไปนี้

1. นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ถูกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี จำนวน 3 ครั้ง โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจทุกครั้ง ได้แก่ ครั้งที่หนึ่งเมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2552 ครั้งที่สองวันที่ 2 มิถุนายน 2553 และครั้งที่สามวันที่ 19 มีนาคม 2554 ซึ่งรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ประกาศยุบสภาเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2554 ด้วยสาเหตุความขัดแย้งทางการเมืองที่มีกลุ่มผู้ชุมนุมขับไล่รัฐบาลโดยใช้ความรุนแรงประกอบกับแก้รัฐธรรมนูญในประเด็นที่มาและจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เหมาะสมกับสภาพทางการเมืองแล้วจึงประกาศยุบสภา เห็นได้ว่า ในรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจถึง 3 ครั้ง และการอภิปรายไม่ไว้วางใจครั้งสุดท้ายกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรก็มีเวลาห่างกันถึง 4 เดือน จึงอาจกล่าวได้ว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ จึงมิได้มีสาเหตุมาจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแต่อย่างใด

2. นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ถูกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี จำนวน 2 ครั้ง โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจทุกครั้ง ได้แก่ ครั้งที่หนึ่งเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2555 ครั้งที่สองวันที่ 28 พฤศจิกายน 2556 อย่างไรก็ตามมีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2556 ภายหลังจากอภิปรายไม่ไว้วางใจ 11 วัน แม้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะลงมติไว้วางใจนายกรัฐมนตรีก็ตาม แสดงให้เห็นว่าแม้การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจะไม่สามารถส่งผลโดยตรงให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้ แต่สามารถส่งผลโดยอ้อมให้นายกรัฐมนตรียุบสภาผู้แทนราษฎรได้ การยุบสภาผู้แทนในครั้งนี้จึงเป็นผลจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามในเวลาต่อมา นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีรักษาการภายหลังการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2557³⁶⁶ เนื่องจากใช้สถานะหรือ

³⁶⁶ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2557 ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131/ตอนที่ 65 ก/หน้า 1-165/10 กันยายน 2557

ตำแหน่งการเป็นนายกรัฐมนตรีเข้าไปก้าวกายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง และของผู้อื่น ในเรื่องการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน หรือการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือ เงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง จึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 (2) และ (3) และ ถือเป็นการกระทำตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 อันมีผลทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง เป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 182 วรรคหนึ่ง (7) และรัฐมนตรีที่ได้ร่วมมีมติในการประชุม คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2554

ดังนั้นแล้ว การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารนั้นถือเป็นกลไกหรือ มาตรการควบคุมและตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติที่รุนแรงและเข้มข้นที่สุดในกระบวนการควบคุม และตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร และเป็นวิธีการควบคุมและตรวจสอบที่ฝ่าย บริหารทุกยุคทุกสมัยค่อนข้างให้ความสำคัญ เพราะกลไกการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของ ฝ่ายบริหารส่วนนี้สามารถส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้ซึ่งในอดีตนายกรัฐมนตรีหลายท่าน เคยใช้วิธีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อหนีการอภิปรายไม่ไว้วางใจ³⁶⁷ การห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อมีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น จึงเป็นการสร้างระบบการตรวจสอบทางการเมืองให้มีความ เข้มแข็งขึ้นแม้จะไม่มีผลโดยตรงต่อการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเพราะ รัฐบาลที่เกิดขึ้นมักมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่จำเป็นต้องกลัวการอภิปรายไม่ไว้วางใจ อย่างไรก็ตามการห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อมีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีนั้นทำให้นายกรัฐมนตรีไม่สามารถหลีกเลี่ยงหนีการอภิปรายไม่ไว้วางใจทำให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ยื่นญัตติอภิปรายในประเด็นที่นายกรัฐมนตรีกระทำผิดพลาดจนประชาชน ได้รับทราบถึงข้อมูลจนทำให้แม้ว่านายกรัฐมนตรีจะได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร แต่ท้ายที่สุดก็ต้องยุบสภาผู้แทนราษฎรภายหลังการลงมติไว้วางใจตามที่เกิดขึ้นภายหลังการอภิปราย ไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในครั้งที่สอง ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ไม่ใช่ครั้งแรกเพราะใน

³⁶⁷ มนตรี รุประธรรม, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติและเสถียรภาพของรัฐบาล, หน้า 16.

อดีตรัฐบาลที่นำโดยนายบรรหาร ศิลปะอาชา นายกรัฐมนตรี ก็เคยยุบสภาผู้แทนราษฎรภายหลังการลงมติไว้วางใจเช่นเดียวกันเพราะถูกพรรคร่วมรัฐบาลกดดันอย่างหนักจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

5.1.4 การกำหนดให้ยื่นคำร้องถอดถอนก่อนการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ

การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญในอดีตเป็นการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติมีลักษณะเป็นการควบคุมทางการเมืองทำให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะแม้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้อภิปรายจะอภิปรายถึงพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่ได้กระทำความผิดตามกฎหมายไว้อย่างไรก็ตามไม่สามารถเอาผิดทางกฎหมายกับผู้ถูกอภิปรายได้ทำให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจเป็นเพียงพิธีกรรมที่ปฏิบัติสืบทอดกันมาโดยไม่ส่งผลดีต่อการตรวจสอบฝ่ายบริหารแต่อย่างใด ต่อมาแนวคิดในการเพิ่มกลไกการตรวจสอบทางการเมืองกล่าวคือ ระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเริ่มมีมาตั้งแต่ในสมัยกรีกโบราณ เรียกว่า “eisangelia”³⁶⁸ ต่อมามีการใช้ระบบการถอดถอนในประเทศอังกฤษเรียกว่ากระบวนการ Impeachment อย่างไรก็ตามกระบวนการ Impeachment เจริญงอกงามในประเทศสหรัฐอเมริกาในปัจจุบัน ส่วนในประเทศไทยนั้นกระบวนการ Impeachment ถูกนำมาใช้เป็นเงื่อนไขของการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยกำหนดให้การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในบางกรณี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ยื่นญัตติต้องยื่นคำร้องขอถอดถอนนายกรัฐมนตรีก่อนจึงจะเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ ดังต่อไปนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 185 วรรคสอง กำหนดให้การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไว้ ดังนี้

³⁶⁸ ณวัฒน์ ศรีปัดดา “ความเป็นไปได้ในการนำหลักการในระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกามาปรับใช้กับการถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”, (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 32.

1.1 ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรง ผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะเสนอโดยไม่มีการยื่นคำร้องขอถอดถอนนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งตามมาตรา 304 ก่อนมิได้

1.2 การยื่นคำร้องตามมาตรา 304 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อ ร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้

1.3 เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับเรื่องแล้วให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว

1.4 ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล นับแต่วันดังกล่าว ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่า วุฒิสภามีมติ และให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานและ เอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการตามมาตรา 306 และอัยการ สูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป แต่ถ้า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหา ข้อนั้นเป็นอันตกไป

1.5 ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งให้ตามวรรคสี่ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะ ดำเนินคดีได้ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อ ดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ ให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและอัยการสูงสุดตั้งคณะกรรมการชั้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะกรรมการดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการ ดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจดำเนินการ ฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน ก็ได้

1.6 เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 305 แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าวโดยเร็ว ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานให้นอกสมัยประชุม ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

1.7 สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนนซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่ง ให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี มติของวุฒิสภาตามมาตรา 305 นี้ให้เป็นที่สุดท้าย และจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ แต่ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 158 วรรคสอง กำหนดให้การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไว้ ดังนี้

2.1 ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรง ผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะเสนอโดยไม่มีการยื่นคำร้องขอถอดถอนนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งตามมาตรา 304 ก่อนมิได้

2.2 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้

2.3 เมื่อได้รับคำร้องขอตามมาตรา 271 แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

2.4 เมื่อไต่สวนเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา โดยในรายงานดังกล่าวต้องระบุให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหา

ตามคำร้องขอข้อใด มีมูลหรือไม่ เพียงใด มีพยานหลักฐานที่ควรเชื่อได้อย่างไร พร้อมทั้งระบุข้อยุติว่าจะให้ดำเนินการ อย่างไรด้วย ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหา ตามคำร้องขอข้อใดเป็นเรื่องสำคัญ จะแยกทำรายงานเฉพาะข้อนั้นส่งไปให้ประธานวุฒิสภาดำเนินการหนึ่ง เพื่อให้พิจารณาไปก่อนก็ได้

2.5 ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติด้วยคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล นับแต่วันดังกล่าวผู้ดำรง ตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้จนกว่าวุฒิสภาจะมีมติ และให้ประธานกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อดำเนินการตามมาตรา 273 และอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป แต่ถ้าคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาข้อนั้นเป็นอันตกไป

2.6 ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งให้ตามวรรคสี่ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุด แจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ เพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุ ข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติและอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนเท่ากัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณี ที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ได้

2.7 เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 272 แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มี การประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าวโดยเร็ว ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานให้ นอกสมัยประชุม ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อมี พระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ และให้ประธานรัฐสภาลงนาม รับสนองพระบรมราชโองการ

2.8 สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนนซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่ง ให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการ นับแต่วันที่ถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมือง หรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี มติของวุฒิสภามาตรานี้ให้เป็นที่สุด และจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าว โดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ แต่ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เมื่อพิจารณาถึงหลักการถอดถอนออกจากตำแหน่งในต่างประเทศพบว่า รัฐธรรมนูญเยอรมัน ค.ศ. 1949 (Basic Law) มาตรา 61 กำหนดเรื่องการขอให้ถอดถอนประธานาธิบดีจากตำแหน่งต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐในเรื่องการจงใจละเมิดกฎหมายพื้นฐานนี้หรือกฎหมายสหพันธ์อื่นใด โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภาเป็นผู้มีสิทธิเสนอญัตติ ส่วนการตัดสินใจให้มีการถอดถอนต้องได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนในสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา หากศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ประธานาธิบดีพ้นจากตำแหน่ง จะเห็นได้ว่าหลักการของประเทศเยอรมนีคล้ายกับประเทศไทยกล่าวคือ จำนวนผู้ยื่นญัตติถอดถอนที่ใช้จำนวน 1 ใน 4 แต่ประเทศเยอรมนีใช้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ลงมติถอดถอน แต่ประเทศไทยใช้วุฒิสภาเป็นผู้ลงมติถอดถอน การยื่นอภิปรายของประเทศเยอรมนีมีเฉพาะการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเท่านั้น และไม่มีหลักการที่ต้องยื่นถอดถอนนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปทางทุจริตผิดหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายก่อน เพราะการยื่นถอดถอนของประเทศเยอรมนีมีเฉพาะการยื่นถอดถอนประธานาธิบดี การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในประเทศเยอรมนีจึงไม่มีหลักการให้ต้องยื่นถอดถอนก่อน

ปัญหาของการยื่นถอดถอนนายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายก่อนการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ตามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้การยื่นถอดถอนนั้นต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เข้าชื่อร้องขอไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 หรือจำนวน 125 คน ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร จึงจะมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนดังกล่าวได้ เมื่อพิจารณาจำนวนของการยื่นคำร้องขอถอดถอนแล้วพบว่ากำหนดไว้ต่ำกว่าจำนวนผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดไว้ 2 ใน 5 หรือ 200 คน ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และพบว่ากำหนดไว้สูงกว่าจำนวนผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดไว้ 1 ใน 5 หรือ 100 คน ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

จึงอาจกล่าวได้ว่าการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตผิดหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้าชื่อเสนอญัตติจะต้องยื่นคำร้องขอถอดถอนนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่จะถูกเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้นก่อน มิฉะนั้นไม่อาจเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ดังกล่าวได้ ซึ่งเป็นความพยายามของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ต้องการเพิ่มประสิทธิภาพของการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีให้มีการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติให้ดีขึ้น เนื่องจากการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตไม่มีเงื่อนไขการยื่นถอดถอนนายกรัฐมนตรีทำให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไม่มีประสิทธิภาพ

การดำเนินการถอดถอนของสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น มีการยื่นคำร้องขอถอดถอนจำนวน 74 เรื่อง ในจำนวน

นี้มีเพียง 6 เรื่องที่เข้าสู่ขั้นตอนให้วุฒิสภาลงมติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง แต่คะแนนเสียงถอดถอนไม่ถึง 3 ใน 4 ตามที่กฎหมายกำหนดทำให้ผู้ถูกร้องไม่พ้นจากตำแหน่ง ดังนี้³⁶⁹

1. คำร้องขอให้ถอดถอนนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ อดีตนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งกรณีสลายการชุมนุมเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2551 ด้วยคะแนนเสียงถอดถอน 76 ต่อ 49 เสียง

2. คำร้องขอให้ถอดถอนนายพอล ปัทมะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ กรณีลงนามในแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อน ด้วยคะแนนถอดถอน 57 เสียง ต่อ 55 เสียง

3. คำร้องขอให้ถอดถอนถอดถอน นายภักดี โปธิศิริ อดีตรองกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จากกรณีถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นธรรม ด้วยคะแนนเสียงถอดถอน 84 ต่อ 56 เสียง

4. คำร้องขอให้นายสุเทพ เทือกสุบรรณ อดีตรองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น กรณีส่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์และบุคคลอื่นเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงงานของกระทรวงวัฒนธรรม ด้วยคะแนนเสียง ถอดถอน 40 เสียง ต่อ 95 เสียง

5. คำร้องขอให้ถอดถอนนายแพทย์สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ไอซีที) และ นายไกรสร พรสุธี อดีตรัฐมนตรีไอซีที ออกจากตำแหน่ง กรณีดำเนินการอนุมัติแก้ไขสัญญาสัมปทาน โครงการดาวเทียมสื่อสารภายในประเทศ (ฉบับที่ 5) เพื่อลดสัดส่วนการถือหุ้นของบริษัทชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) โดยมีชอบ โดยคะแนนเสียงถอดถอนนายแพทย์สุรพงษ์เป็น 66 ต่อ 66 เสียง ขณะที่นายไกรสรมีคะแนนเสียงถอดถอน 66 ต่อ 66 เสียง เท่ากัน

³⁶⁹ ThaiPublica, ปิตฉายกมือ “ถอดถอน” ในสภาสูง “สุรพงษ์” เคสสุดท้ายที่ทวน ก่อนโอนอำนาจให้ “ศาล” ตาม รธน. ใหม่, (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อ 10 มกราคม 2560. แหล่งที่มา <http://thaipublica.org/2016/11/dismissal-of-political-appointees/>

ตั้งนี้แล้ว นับตั้งแต่มีการยื่นคำร้องขอถอดถอนนายกรัฐมนตรีก่อนเสนอ
 ญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ว่างใจนายกรัฐมนตรีต่อประธานวุฒิสภานั้น ยังไม่มีนายกรัฐมนตรีคนใดที่
 พ้นจากตำแหน่งเพราะการลงมติถอดถอนของสมาชิกวุฒิสภาแต่อย่างไร ทั้งนี้เพราะที่มาของสมาชิก
 วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาจากการเลือกตั้งจำนวน 200
 คน เห็นได้ว่าที่มาของกำหนดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งเหมือนกัน
 ทำให้สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่เป็นญาติกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและมีพรรคการเมืองหนุนหลังทำ
 ให้สมาชิกวุฒิสภาอยู่ภายใต้การครอบงำของพรรครัฐบาล ส่วนที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตาม
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาจากการเลือกตั้งจำนวน 150 คน โดยมาจาก
 การเลือกตั้งและการสรรหาอย่างละครึ่งหนึ่งโดยประมาณพรรคการเมืองจึงยังครอบงำสมาชิกวุฒิสภา
 ได้อย่างน้อยก็ครึ่งหนึ่ง เห็นได้ว่า สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้มาจากการเลือกตั้งครึ่งหนึ่งซึ่งการ
 ถอดถอนนั้นจะต้องใช้เสียงของสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มี
 อยู่ของวุฒิสภาก็คือ การถอดถอนนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 พุทธศักราช 2540 ต้องใช้เสียงสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 120 คน ส่วนการถอดถอนนายกรัฐมนตรีตาม
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ต้องใช้เสียงสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 90 คน
 ซึ่งถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างน้อยมีคะแนนเสียงไม่ถึง 1 ใน 4 ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดจะ
 ไม่สามารถยื่นถอดถอนได้เป็นอันหมดสิทธิยื่นอภิปรายไม่ว่างใจนายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับ
 พฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายรายผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือ
 จงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายไปในตัว โดยที่เรื่องอื่นที่ไม่สำคัญ
 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นอภิปรายได้ตามปกติ แต่เรื่องทุจริตซึ่งเป็นเรื่องสำคัญสมาชิกสภาผู้แทน
 ราษฎรไม่อาจอภิปรายได้ การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ว่างใจนายกรัฐมนตรีโดยการยื่นถอดถอน
 ก่อน จึงมีความสำคัญเพราะถ้าไม่มีการยื่นถอดถอนนายกรัฐมนตรีไว้ก่อนนั้น เมื่อถึงขั้นตอนการลงมติ
 ว่างใจหรือไม่ ฝ่ายเสียงข้างมากหรือฝ่ายรัฐบาลอาจใช้เสียงข้างมากลงมติว่างใจนายกรัฐมนตรีทำ
 ให้พ้นข้อกล่าวหาโดยไม่มีการรวบรวมพยานหลักฐานจากองค์กรอิสระภายนอกวุฒิสภาซึ่งก็คือ
 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อเอาผิดทางการเมือง ได้แก่ การถอดถอน
 โดยวุฒิสภา และเอาผิดทางอาญา ได้แก่ การดำเนินคดีอาญาโดยอัยการสูงสุดฟ้องคดีไปยังศาลฎีกา
 แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

5.2 ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์

เมื่อพิจารณาประสิทธิภาพของการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ไปแล้ว ในหัวข้อนี้จะอธิบายถึงปัญหาที่เกิดขึ้นอันส่งผลถึงการลงมติภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประการ ได้แก่ ความน่าเชื่อถือของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และการลงมติไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามที่พรรคการเมืองกำหนดซึ่งจะอธิบายในหัวข้อที่ 5.2.1 และหัวข้อที่ 5.2.2 ดังนี้

5.2.1 ความน่าเชื่อถือของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีมีการถ่ายทอดการประชุมสภาผู้แทนราษฎรทางวิทยุและโทรทัศน์ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองด้วยการร่วมอภิปราย โดยไม่ต้องมีรายจ่ายในการเข้าสถานีวิทยุและโทรทัศน์ ผู้ที่มีโอกาสสวดลวดลายบนเวทีการอภิปรายสามารถบันทึกเทปคาสเซตหรือวีดีทัศน์ เพื่อแจกจ่ายเผยแพร่ในเขตการเลือกตั้งของตน การอภิปรายในรัฐสภาสำหรับประชาชนบางหมู่เหล่าแปรสภาพเป็นรายการบันเทิงจุดเดียวกับรายการละครโทรทัศน์ โดยที่ผู้ชมคาดหวังความบันเทิงและความดูดีแต่ไม่เน้นในการอภิปราย ยิ่งกว่าสาระทางการเมือง การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจึงเป็นเพียงการอภิปรายเพื่อหวังผลทางการเมืองในการแสดงฝีมือการพูดของผู้อภิปรายโดยไม่ได้เน้นถึงสาระของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเท่าที่ควร³⁷⁰ เห็นได้จากการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่การอภิปรายไม่ไว้วางใจจบลงที่การลงมติไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทุกครั้งไป ซึ่งหากจะวัดความน่าเชื่อถือของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีคงต้องพิจารณาจากความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ดังนี้

³⁷⁰ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และคณะ, *เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยรัฐธรรมนูญ บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2555), หน้า 432.

การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 1 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ กับคณะ เป็นผู้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีสมัคร สุนทรเวช ประชาชน ให้คะแนนฝ่ายรัฐบาลในการทำหน้าที่ชี้แจงประเด็นที่ถูกอภิปราย 4.85 คะแนน ให้คะแนนการทำหน้าที่ซักฟอกของฝ่ายค้าน 6.71 คะแนน และ ส.ว. 5.62 คะแนน โดยผู้อภิปรายฝ่ายรัฐบาลที่ ประชาชนชื่นชอบการอภิปราย คือ นายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี ร้อยละ 25.1, ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ร้อยละ 8.3 และนายมีชัยวัญ แสงสุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ร้อยละ 6.9 เป็นต้น สำหรับผู้อภิปรายฝ่ายค้านที่ประชาชนชื่นชอบ การอภิปรายมากที่สุด 3 อันดับแรก ได้แก่ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ร้อยละ 39.1 , นายสุเทพ เทือก สุบรรณ ร้อยละ 12.1 และนายชวน หลีกภัย ร้อยละ 3.4 อย่างไรก็ตามประชาชนกว่าร้อยละ 50 เชื่อว่าสถานการณ์การเมืองหลังการอภิปรายจะไม่แตกต่างจากเดิม³⁷¹ การอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีครั้งที่ 1 นี้ประชาชนให้คะแนนการทำหน้าที่ของฝ่ายค้านถึง 6.71 คะแนน จึงอาจกล่าว ได้ว่า การอภิปรายในครั้งนี้น่าเชื่อถือ

การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 2 ร้อยตำรวจเอกเฉลิม อยู่บำรุง กับ คณะ เป็นผู้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชา ชีวะ ซึ่งสวนดุสิตโพล มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต ได้สำรวจความคิดเห็นของผู้ที่ติดตามรับชมและ รับฟังการถ่ายทอดสดการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ในหัวข้อประชาชน ฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายค้าน ได้อะไร? จากการอภิปรายครั้งนี้ ผลปรากฏว่า ประชาชนได้รับฟังข้อเท็จจริงของทั้ง 2 ฝ่าย และได้ทราบข้อมูลที่ ถูกปิดบัง ส่วนฝ่ายค้านได้นำเสนอข้อมูลและข้อเท็จจริงพร้อมมีหลักฐานอ้างอิงที่น่าเชื่อถือ และได้ ทำหน้าที่ตรวจสอบรัฐบาล ส่วนฝ่ายรัฐบาลได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสในการ ทำงาน ทำให้รัฐบาลมีความรอบคอบและระมัดระวังในการทำงาน และระหว่าง ฝ่ายรัฐบาล และ ฝ่าย ค้าน จากศึกซักฟอกการอภิปรายฯ ครั้งนี้ ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าฝ่ายรัฐบาลได้ใจประชาชนเพราะ ชี้แจงได้ดีมีเหตุผล พูดดีสุภาพ และมีการเตรียมตัวมาดี ส่วนฝ่ายค้านก็มีการเตรียมตัวที่ดีซึ่งเป็น จุดเด่นของการอภิปรายครั้งนี้ ส่วนจุดด้อยของการอภิปรายในครั้งนี้คือการใช้อารมณ์ที่รุนแรงและ

³⁷¹ ศูนย์วิจัยมหาวิทยาลัยกรุงเทพ(กรุงเทพโพลล์) ,”ประชาชนคิดอย่างไรกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจ”, (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อ 10 มกราคม 2560. แหล่งที่มา <http://bangkokpoll.bu.ac.th/poll>

ก้าวร้าว มีการประท้วงบ่อย และนำเสนอข้อมูลเดิมๆ ไม่มีอะไรใหม่³⁷² ส่วนความพอใจของประชาชนต่อรัฐบาล กรุงเทพโพลล์ ศูนย์วิจัยมหาวิทยาลัยกรุงเทพ ได้เปิดเผยผลสำรวจ "การประเมิน 3 เดือน รัฐบาล และการอภิปรายไม่ไว้วางใจ" พบว่า หลังจากรัฐบาลบริหารประเทศมาครบ 3 เดือน และเสร็จสิ้นการอภิปรายไม่ไว้วางใจแล้ว สิ่งที่ประชาชนส่วนใหญ่ 64.8% ต้องการมากที่สุด คือ ให้รัฐบาลชุดปัจจุบันบริหารประเทศต่อไป รองลงมา 17.3% ให้ยุบสภาแล้วเลือกตั้งใหม่ และอีก 10.4% ให้ปรับคณะรัฐมนตรี โดยภาพรวมแล้วประชาชนให้คะแนนความพึงพอใจต่อการทำงานในช่วง 3 เดือนของรัฐบาลอยู่ที่ 5.17 คะแนน จากเต็ม 10 คะแนน ซึ่งถือว่าลดลง 0.25 คะแนน จากการสำรวจความพอใจต่อการทำงานในช่วง 1 เดือนของรัฐบาลที่ได้ไป 5.42 คะแนน ส่วนฝ่ายค้านได้ไป 4.62 คะแนน³⁷³ การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 2 นำเชื่อถือเพราะประชาชนเห็นว่าฝ่ายค้านได้นำเสนอข้อมูลและข้อเท็จจริงพร้อมมีหลักฐานอ้างอิงที่น่าเชื่อถือ และได้ทำหน้าที่ตรวจสอบรัฐบาล

การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 3 ร้อยตำรวจเอกเฉลิม อยู่บำรุง กับคณะ เป็นผู้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ สวนดุสิตโพล มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต ได้ดำเนินการสำรวจความคิดเห็นจากประชาชนทั่วประเทศ ที่มีต่อการยื่นเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล จำนวนทั้งสิ้น 1,516 คน ระหว่างวันที่ 27-29 พฤษภาคม 2553 สรุปผลได้ว่าประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ 52.02 เห็นด้วยที่ฝ่ายค้านยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลได้ชี้แจงข้อเท็จจริง และแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสในการทำงาน ขณะที่ร้อยละ 32.43 ไม่เห็นด้วย เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่ ไม่เหมาะสมในช่วงนี้ ชี้ควรให้เวลา รัฐบาลแก้ไขฟื้นฟูบ้านเมืองก่อน ส่วนร้อยละ 15.55 ไม่แน่ใจ เพราะหลังจากการอภิปรายเสร็จ ยังไม่รู้ว่ารัฐบาลจะตัดสินใจดำเนินการอย่างไรต่อไป สำหรับคนที่ประชาชนอยากให้ฝ่ายค้านอภิปรายมากที่สุด อันดับ 1 ร้อยละ 42.13 นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รองนายกรัฐมนตรี อันดับ 2 ร้อยละ 35.53 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี และอันดับ 3 ร้อยละ 12.69 นายชวรัตน์ ชาญวีรกูล รมว. มหาดไทย ส่วนผู้ที่ประชาชนอยากให้ทำหน้าที่เป็นผู้อภิปรายมากที่สุด คือ ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง

³⁷² สำนักข่าวอินโฟเควสท์, "สวนดุสิตโพลล์: ประชาชน ได้อะไร? จากการอภิปรายไม่ไว้วางใจ รัฐบาลอภิสิทธิ์", (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อ 30 กรกฎาคม 2557. แหล่งที่มา <http://www.ryt9.com/s/sdp/543997>

³⁷³ สำนักข่าวอินโฟเควสท์, "กรุงเทพโพลล์เผยคนกรุงยังให้อิทธิพลการทำงานต่อหลังผ่านศึกชกฟอก", (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อ 30 กรกฎาคม 2557. แหล่งที่มา <http://www.ryt9.com/s/iq01/545110>

มากถึงร้อยละ 74.56 ตามมาด้วยนายจตุพร พรหมพันธุ์ และนายสุนัย จุลพงศธร ตามลำดับ³⁷⁴ การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 3 นี้เห็นได้ว่าประชาชนติดตามการอภิปรายไม่ไว้วางใจจึงอาจกล่าวได้ว่าการอภิปรายในครั้งนี้ประชาชนค่อนข้างให้ความสนใจเชื่อถือ

การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 4 นายมิ่งขวัญ แสงสุวรรณ กับคณะเป็นผู้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ สวณดุสิตโพล มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต เผย ผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ที่มีต่อการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลมาจนถึงวันสุดท้าย ก่อนที่จะมีการลงมติว่า ไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาล ระหว่างวันที่ 17-18 มีนาคม พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าการอภิปรายไม่ไว้วางใจในครั้งนี้ไม่คุ้มค่ากับการอภิปรายไม่ไว้วางใจ เนื่องจากข้อมูลทั้ง 2 ฝ่าย เป็นเรื่องที่เก่า ไม่มีหลักฐาน ที่มีน้ำหนักหรือชัดเจนมากพอ มุ่งแต่เอาชนะกันเหมือนเดิม และผิดหวังจากการอภิปราย เพราะบรรยากาศยังเหมือนเดิมมีแต่ทะเลาะกันและการใช้วาจาไม่สุภาพ ส่วนกรุงเทพโพลล์ ศูนย์วิจัยมหาวิทยาลัยกรุงเทพ เผยผลสำรวจความคิดเห็นประชาชน เรื่อง "ประชาชนคิดอย่างไรกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ และรัฐมนตรี 9 คน" จากความคิดเห็นของประชาชนทั่วไปทุกสาขาอาชีพอายุ 18 ปีขึ้นไป ที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ และจังหวัดต่างๆ ทุกภาคภาคทั่วประเทศ สํารวจตั้งแต่วันที่ 18 - 19 มีนาคม 2554 พบว่า ประชาชนให้คะแนนฝ่ายค้าน 6.48 คะแนน ให้ฝ่ายรัฐบาล 4.28 คะแนน จากคะแนนเต็ม 10 คะแนน และประชาชนเกือบครึ่ง คือ 49.8% ระบุว่าเชื่อถือข้อมูลของฝ่ายค้านมากกว่า ขณะที่ประชาชน 19.7% เชื่อถือข้อมูลของฝ่ายรัฐบาลมากกว่า และอีก 30.5% ไม่เชื่อถือข้อมูลของทั้งสองฝ่าย ส่วนความไว้วางใจต่อนายกรัฐมนตรีนั้น พบว่านายกรัฐมนตรี ได้คะแนนการไม่ไว้วางใจ 57.2% และมีประเด็นที่ประชาชนค้างคาใจมากที่สุดหลังการอภิปรายเสร็จสิ้นคือ เรื่องการสลายการชุมนุมในช่วงเดือนเมษายนและพฤษภาคม 2553 เรื่องน้ำมันปาล์มขาดตลาด และเรื่องราคาสินค้าอุปโภคบริโภคที่แพงขึ้น เป็นต้น³⁷⁵ การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 4 นี้ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าการอภิปรายไม่ไว้วางใจในครั้งนี้ไม่คุ้มค่ากับการอภิปรายไม่ไว้วางใจ จึงอาจกล่าวได้ว่าการอภิปรายในครั้งนี้ไม่น่าเชื่อถือ

³⁷⁴ Thai PBS, “สวนดุสิตโพลล์ระบุคนไทยเห็นด้วยอภิปรายไม่ไว้วางใจ เพื่อไทยเปิด 5 พยาน ยิงวัดปทุมฯ”, (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2560, แหล่งที่มา <https://prachatai.com/journal/2010/05/29818>

³⁷⁵ ผู้จัดการรายวัน, “โพลชี้ชกฟอกปาที่เหมือนเดิม, (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อ 30 กรกฎาคม 2557, แหล่งที่มา <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9540000035686>

การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 5 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ กับคณะเป็นผู้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร การอภิปรายไม่ไว้วางใจในครั้งนี้หากจะพิจารณาถึงความคาดหวังของประชาชนพบว่าศูนย์สำรวจความคิดเห็น “นิด้าโพล” สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) ได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน เรื่อง “ประชาชนกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล” ทำการสำรวจระหว่างวันที่ 14 - 15 พฤศจิกายน 2555 จากประชาชนทั่วประเทศ ในกรณีการติดตามการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล นายกรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จากการสำรวจ พบว่า ประชาชน ร้อยละ 55.98 คิดว่าจะติดตามการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เพราะจะได้ทราบถึงการทำงานและการชี้แจงผลงานของรัฐบาล รัฐมนตรีบางกระทรวง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ตนชอบ รวมทั้งชอบดูการอภิปรายอยู่แล้ว ส่วนร้อยละ 43.70 ระบุไม่ติดตามการอภิปรายไม่ไว้วางใจ เพราะไม่ค่อยมีเวลาต้องทำงาน เป็หนายการเมือง อีกทั้งไม่อยากจะเห็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทะเลาะวุ่นวายกันในสภา เมื่อถามถึงสิ่งที่ประชาชนไม่อยากจะเห็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งฝ่ายค้านและรัฐบาลกระทำในการอภิปรายไม่ไว้วางใจในสภาผู้แทนราษฎร พบว่า ประชาชน ร้อยละ 56.13 ระบุว่า การพูดจาในเชิงขู่ข่มขู่เสียดสีทำให้อีกฝ่ายโกรธ/สาดโคลนใส่กัน รองลงมา ร้อยละ 55.57 ระบุว่า การพูดจาหยาบค้าย/ด่าทอกันในสภา ร้อยละ 47.23 ระบุว่า การอภิปรายนอกประเด็น ร้อยละ 38.89 ระบุว่า การประท้วงพรวดพราด ร้อยละ 19.09 ระบุว่า การหลับในสภา และร้อยละ 4.73 ระบุว่า การใช้กำลัง/การทะเลาะวิวาทกันในสภา สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านที่ประชาชนสนใจในการอภิปรายไม่ไว้วางใจมากที่สุด ส่วนใหญ่ ร้อยละ 50.28 ไม่ได้ระบุตัวบุคคล แต่สนใจการอภิปรายในภาพรวม รองลงมา ร้อยละ 32.64 ระบุ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เพราะเป็นผู้นำฝ่ายค้าน และน่าจะมีข้อมูลที่น่าสนใจในการอภิปรายรัฐบาลได้ ร้อยละ 7.46 ระบุ นายชูวิทย์ กมลวิศิษฎ์ เพราะมีวาตะและการพูดที่โดดเด่น เปิดเผย ตรงไปตรงมา และร้อยละ 3.69 ระบุ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาล ประชาชน ร้อยละ 53.17 ไม่ได้ระบุตัวบุคคล แต่สนใจการอภิปรายในภาพรวมเช่นเดียวกันกับการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน รองลงมา ร้อยละ 22.85 ระบุ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เพราะถือเป็นผู้บริหารหลักของคณะรัฐมนตรีและผู้นำของประเทศ และร้อยละ 16.60 ระบุ ร้อยตำรวจเอกเฉลิม อยู่บำรุง

เพราะมีวาทะในการพูดที่ชัดเจน สามารถโต้แย้งกับฝ่ายค้านได้ฉะฉาน และตอบคำถามได้ชัดเจน³⁷⁶ ซึ่งการอภิปรายในครั้งนี้ประชาชนสนใจการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล เพราะมีการนำคลิปวิดีโอและข้อมูลจำนวนมากมาอภิปราย โดยเฉพาะโครงการรับจำนำข้าว ซึ่งข้อมูลของฝ่ายค้าน มีความน่าเชื่อถือ ขณะที่การชี้แจงของนายกรัฐมนตรี ยังไม่ชัดเจน และเห็นว่าควรส่งข้อมูลให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ ป.ป.ช.และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบว่ามีการกระทำผิดจริงหรือไม่ เพื่อเป็นบรรทัดฐานต่อไป³⁷⁷ การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 5 นี้ ประชาชนเห็นว่ามีการนำคลิปวิดีโอและข้อมูลจำนวนมากมาอภิปราย โดยเฉพาะโครงการรับจำนำข้าว ซึ่งข้อมูลของฝ่ายค้าน มีความน่าเชื่อถือ

การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 6 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ กับคณะเป็นผู้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร การอภิปรายในครั้งนี้นายจรินทร์ ลักษณวิศิษฏ์ ประธานวิปฝ่ายค้าน ในฐานะผู้เสนอญัตติได้กล่าวสรุปการอภิปราย มุ่งประเด็นการปล่อยปะละเลยให้มีการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการสำคัญของรัฐบาล ทั้งโครงการรับจำนำข้าว โครงการบริหารจัดการน้ำ 3.5 แสนล้านบาท โครงการตามร่างพระราชบัญญัติกู้เงิน 2 ล้านล้านบาท พร้อมกันนี้เห็นว่านายกรัฐมนตรีไม่ให้ความสำคัญกับการเข้าประชุมสภา เพื่อแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน และอยากให้นายกรัฐมนตรีเป็นตัวของตัวเองในการบริหารประเทศ ส่วนนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีกล่าวปิดการอภิปรายไม่ไว้วางใจขอบคุณสมาชิกที่ดำเนินการผ่านระบบสภา เป็นการทำหน้าที่ถ่วงดุลฝ่ายบริหาร พร้อมยืนยันว่าได้ลงพื้นที่แก้ปัญหาให้ประชาชนแล้ว 54 จังหวัด พร้อมชี้แจงยืนยันว่าการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน 2 ล้านล้านบาท มุ่งพัฒนาระบบขนส่ง เพื่อการพัฒนาประเทศ และผลประโยชน์ของประชาชน ส่วนโครงการรับจำนำข้าวยืนยันว่าเป็นนโยบายที่ดี และไม่มีการทุจริตในเชิงนโยบาย และภาครัฐยังมีการตรวจสอบอย่างเคร่งครัด เช่นเดียวกับโครงการบริหารจัดการน้ำ เป็นการลงทุนระยะยาวเพื่อแก้ไขปัญหา

³⁷⁶ นิด้าโพล, “ประชาชน” กับ “การติดตามการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล”, (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2560, แหล่งที่มา <http://nidapoll.nida.ac.th/index.php?op=polls-detail&id=106>

³⁷⁷ Thai PBS, “ประชาชนสนใจติดตามการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล”, (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2560, แหล่งที่มา <http://news.thaipbs.or.th/content/129021>

ในระยะยาว³⁷⁸ การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 6 นี้มีการนำเสนอหลักฐานการอภิปรายในหลายๆ เรื่อง ทำให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจในครั้งนี้น่าเชื่อถือและประชาชนติดตามฟังการอภิปราย

ดังนี้แล้ว การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจะน่าเชื่อถือหรือไม่ขึ้นอยู่กับว่าการอภิปรายของทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล ประเด็นและหลักฐานที่ใช้ในการประกอบการอภิปรายมีความน่าเชื่อถือซึ่งจะทำให้ประชาชนสนใจและติดตามการอภิปรายไม่ไว้วางใจดังกล่าว

5.2.2 การลงมติไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามที่พรรคการเมืองกำหนด

ตามที่อธิบายไปแล้วในบทที่ 3 ว่าการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับไม่มีนายกรัฐมนตรีคนใดที่ถูกลงมติไม่ไว้วางใจแม้ว่าประเทศไทยปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาซึ่งหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้แทนของชาติตามทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ กล่าวคือ ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ภายใต้อำណัติมอบหมายใดๆ แต่สาเหตุที่การลงมติไม่ไว้วางใจมีผลเป็นเช่นนั้นเพราะลักษณะพื้นฐานของระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียว(monist) ก็คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจใช้ดุลพินิจวินิจฉัยโดยอิสระในการลงมติในเรื่องต่างๆ ที่มีการพิจารณาในที่ประชุม หากแต่จะต้องลงมติโดยยึดถือตามความเห็นของผู้ควบคุมเสียง(whip) ของพรรคการเมืองฝ่ายของตน และในกรณีของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ผู้ควบคุมเสียงก็จะมาจากการจัดตั้งของฝ่ายบริหาร เพื่อควบคุมการลงคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การควบคุมเสียงจากพรรคการเมืองดังกล่าวเรียกว่า “คณะกรรมการประสานงานสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ซึ่งเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลมาจากการรวมตัวของพรรคการเมืองต่างๆ เป็นรัฐบาลผสมทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้ ทั้งนี้ ความจำเป็นที่ต้องกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติตามที่พรรคการเมืองกำหนดเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและสามารถไว้วางใจได้นั้น เพราะการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลต้องการให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงส่วนใหญ่สนับสนุนให้รัฐบาลดำเนินนโยบายที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชนในขณะที่เลือกตั้งเกิดผลสำเร็จเป็น

³⁷⁸ Thai PBS, “ส.ส.เตรียมลงมติ การอภิปรายไม่ไว้วางใจ”, (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2560, แหล่งที่มา <http://news.thaipbs.or.th/content/209316>

รูปธรรม จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ต้องมีการกำหนดให้ลงมติตามที่พรรคการเมืองกำหนดการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในสภาผู้แทนราษฎรพบว่าเป็นไปตามที่คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรในฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้านกำหนดไว้ล่วงหน้าทั้งสิ้น ซึ่งการกำหนดแนวทางการลงมติไว้ล่วงหน้าสำหรับทุกๆ เรื่องโดยไม่มีข้อยกเว้นเช่นนี้ ย่อมกระทบต่อหลักการในเรื่องความเป็นอิสระของผู้แทนราษฎรโดยชัดแจ้ง และย่อมเป็นการทำลายการควบคุมฝ่ายบริการโดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นหัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาด้วยเพราะปฏิเสธไม่ให้ความสำคัญต่อการอภิปรายแสดงความคิดเห็นและการลงมติในที่ประชุม³⁷⁹

การพิจารณาถึงสาเหตุของปัญหาของการลงมติไม่ไว้วางใจตามที่พรรคการเมืองกำหนดนั้น ต้องพิจารณาถึงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไทยเรื่องการบังคับสังกัดพรรคและการพ้นสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อลาออกหรือถูกขับออกจากพรรค และบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไทยเรื่องหลักความเป็นผู้แทนปวงชนตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

³⁷⁹ สุรพล นิตไกรพจน์, ระบบควบคุมตรวจสอบทางการเมืองที่เหมาะสม, หน้า 34-37.

ตารางที่ 8 ตารางแสดงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไทยเรื่องการบังคับสังกัดพรรคและการพ้นสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อลาออกหรือถูกขับออกจากพรรค³⁸⁰

รัฐธรรมนูญ	การบังคับ สังกัดพรรค	การพ้น สมาชิกภาพ สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรเมื่อลาออก จากพรรค	การพ้นสมาชิกภาพ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อถูก ขับออกจากพรรค
รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักร สยาม พุทธศักราช 2475 - รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2511	-	-	-
รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2517	มาตรา 117 บุคคลผู้มี คุณสมบัติ ดังต่อไปนี้เป็น ผู้มีสิทธิสมัคร	มาตรา 124 สมาชิกภาพของ สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ	มาตรา 124 สมาชิกภาพของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุด ลงเมื่อ ฯลฯ ฯลฯ (8) ขาดจากการเป็นสมาชิกของ พรรคการเมืองในกรณีที่ศาลมี

³⁸⁰ แดนชัย ไชวิเศษ, ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งพรรคการเมือง
หรือไม่, (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อ 27 มีนาคม 2560. แหล่งที่มา [http://library2.parliament.go.th/ebook/content-
issue/2558/hi2558-005.pdf](http://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2558/hi2558-005.pdf)

รัฐธรรมนูญ	การบังคับ สังกัดพรรค	การพ้น สมาชิกภาพ สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรเมื่อลาออก จากพรรค	การพ้นสมาชิกภาพ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อถูก ขับออกจากพรรค
	<p>รับเลือกตั้ง</p> <p>ฯลฯ ฯลฯ</p> <p>(3) เป็น สมาชิกพรรค การเมืองใด พรรคการเมือง หนึ่งแต่พรรค เดียว</p> <p>ฯลฯ ฯลฯ</p>	<p>ฯลฯ ฯลฯ</p> <p>(7) ลาออกจากการ เป็นสมาชิกของ พรรคการเมืองหรือ พรรคการเมืองที่ สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรผู้นั้นเป็น สมาชิกขุบเล็ก</p> <p>ฯลฯ ฯลฯ</p>	<p>คำสั่งขุบเล็กพรรคการเมืองที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้น เป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองมี มติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกและ ไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรค การเมืองอื่นได้ภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง หรือพรรค การเมืองมีมติแล้วแต่กรณี ใน กรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าขาดจาก สมาชิกภาพนับแต่วันถัดจากวันที่ ครบกำหนดหกสิบวันนั้น</p> <p>ฯลฯ ฯลฯ</p>
<p>รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2521</p>	<p>มาตรา 94</p> <p>บุคคลผู้มี คุณสมบัติ ดังต่อไปนี้เป็น ผู้มีสิทธิสมัคร รับเลือกตั้ง</p> <p>ฯลฯ ฯลฯ</p>	<p>มาตรา 103</p> <p>สมาชิกภาพของ สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ</p> <p>ฯลฯ ฯลฯ</p> <p>(7) ลาออกจาก พรรคการเมืองที่ตน</p>	<p>มาตรา 103 สมาชิกภาพของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุด ลงเมื่อ</p> <p>ฯลฯ ฯลฯ</p> <p>(7) ลาออกจกพรรคการเมืองที่ ตนเป็นสมาชิกหรือพรรค การเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติ</p>

รัฐธรรมนูญ	การบังคับ สังกัดพรรค	การพ้น สมาชิกภาพ สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรเมื่อลาออก จากพรรค	การพ้นสมาชิกภาพ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อถูก ขับออกจากพรรค
	(3) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 95 หรือพรรคการเมืองตาม มาตรา 104 วรรคสอง พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง แต่พรรคเดียว ฯลฯ ฯลฯ	เป็นสมาชิกหรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าขาดจากสมาชิกภาพนับแต่วันที่ลาออกหรือพรรคการเมืองมีมติ	ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าขาดจากสมาชิกภาพนับแต่วันที่ลาออกหรือพรรคการเมืองมีมติ ฯลฯ ฯลฯ

รัฐธรรมนูญ	การบังคับ สังกัดพรรค	การพ้น สมาชิกภาพ สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรเมื่อลาออก จากพรรค	การพ้นสมาชิกภาพ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อถูก ขับออกจากพรรค
		ฯลฯ ฯลฯ	
รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2534	มาตรา 105 บุคคลผู้มี คุณสมบัติ ดังต่อไปนี้เป็นผู้ มีสิทธิสมัคร รับเลือกตั้ง ฯลฯ ฯลฯ (3) เป็นสมาชิก พรรคการเมือง ที่ส่งสมาชิกเข้า สมัครรับ เลือกตั้งตาม มาตรา 106 หรือพรรค การเมืองตาม มาตรา 115 วรรคสอง พรรคการเมือง ใดพรรค	มาตรา 114 สมาชิกภาพของ สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ ฯลฯ ฯลฯ (7) ลาออกจาก พรรคการเมืองที่ตน เป็นสมาชิกหรือ พรรคการเมืองที่ตน เป็นสมาชิกมีมติให้ พ้นจากการเป็น สมาชิกของพรรค การเมืองที่ตนเป็น สมาชิกในกรณี เช่นนี้ให้ถือว่าขาด จากสมาชิกภาพนับ แต่วันที่ลาออกหรือ พรรคการเมืองมีมติ	มาตรา 114 สมาชิกภาพของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุด ลงเมื่อ ฯลฯ ฯลฯ (7) ลาออกจากพรรคการเมืองที่ ตนเป็นสมาชิกหรือพรรค การเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติให้ พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรค การเมืองที่ตนเป็นสมาชิกในกรณี เช่นนี้ให้ถือว่าขาดจากสมาชิก ภาพนับแต่วันที่ลาออกหรือพรรค การเมืองมีมติ ฯลฯ ฯลฯ

รัฐธรรมนูญ	การบังคับ สังกัดพรรค	การพ้น สมาชิกภาพ สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรเมื่อลาออก จากพรรค	การพ้นสมาชิกภาพ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อถูก ขับออกจากพรรค
	การเมืองหนึ่ง แต่เพียงพรรค เดียว และ ฯลฯ ฯลฯ	ฯลฯ ฯลฯ	
รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2540	มาตรา 107 บุคคลผู้มี คุณสมบัติ ดังต่อไปนี้เป็น ผู้มีสิทธิสมัคร รับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาผู้ แทนราษฎร ฯลฯ ฯลฯ (4) เป็น สมาชิกพรรค การเมืองใด พรรคการเมือง หนึ่งแต่เพียง พรรคเดี่ยวนับ	มาตรา 118 สมาชิกภาพของ สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ ฯลฯ ฯลฯ (8) ลาออกจาก พรรคการเมืองที่ตน เป็นสมาชิกหรือ พรรคการเมืองที่ตน เป็นสมาชิกมีมติ ด้วยคะแนนเสียงไม่ น้อยกว่าสามในสี่ ของที่ประชุมร่วม ของคณะกรรมการ	มาตรา 118 สมาชิกภาพของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุด ลง เมื่อ ฯลฯ ฯลฯ (8) ลาออกจากพรรคการเมืองที่ ตนเป็นสมาชิกหรือพรรค การเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติ ด้วย คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ ของที่ประชุมร่วมของ คณะกรรมการบริหารของพรรค การเมืองและสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของ พรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก

รัฐธรรมนูญ	การบังคับ สังกัดพรรค	การพ้น สมาชิกภาพ สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรเมื่อลาออก จากพรรค	การพ้นสมาชิกภาพ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อถูก ขับออกจากพรรค
	ถึงวันสมัครรับ เลือกตั้งเป็น เวลาติดต่อกัน ไม่น้อยกว่าเก้า สิบวัน ฯลฯ ฯลฯ	บริหารของพรรค การเมืองและ สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรที่สังกัด พรรคการเมืองนั้น ให้พ้นจากการเป็น สมาชิกของพรรค การเมืองที่ตนเป็น สมาชิก ในกรณี เช่นนี้ให้ถือว่าสิ้นสุด สมาชิกภาพนับแต่ วันที่ลาออกหรือ พรรคการเมืองมีมติ เว้นแต่ สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรผู้นั้นได้ อุทธรณ์ต่อศาล รัฐธรรมนูญภายใน สามสิบวัน นับแต่วันที่พรรค การเมืองมีมติ	ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าสิ้นสุด สมาชิกภาพนับแต่วันที่ลาออก หรือพรรคการเมืองมีมติ เว้นแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้นั้นได้อุทธรณ์ต่อศาล รัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับ แต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ คัดค้านว่ามติดังกล่าวมีลักษณะ ตามมาตรา 47วรรคสาม ถ้าศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าว มิได้มีลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสาม ให้ถือว่าสมาชิกภาพ สิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัยแต่ถ้าศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัย ว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตาม มาตรา 47 วรรคสามสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจเข้าเป็น สมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาล

รัฐธรรมนูญ	การบังคับ สังกัดพรรค	การพ้น สมาชิกภาพ สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรเมื่อลาออก จากพรรค	การพ้นสมาชิกภาพ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อถูก ขับออกจากพรรค
		<p>คัดค้านว่ามติ ดังกล่าวมีลักษณะ ตามมาตรา 47 วรรคสาม ถ้าศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัย ว่ามติดังกล่าวมิได้มี ลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสาม ให้ถือ ว่าสมาชิกภาพ สิ้นสุดลงนับแต่วันที่ ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยแต่ถ้าศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัย ว่ามติดังกล่าวมี ลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสาม สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรผู้นั้น อาจเข้าเป็นสมาชิก ของพรรคการเมือง อื่นได้ภายใน</p>	<p>รัฐธรรมนูญวินิจฉัย ฯลฯ ฯลฯ</p>

รัฐธรรมนูญ	การบังคับ สังกัดพรรค	การพ้น สมาชิกภาพ สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรเมื่อลาออก จากพรรค	การพ้นสมาชิกภาพ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อถูก ขับออกจากพรรค
		สามสิบวันนับแต่ วันที่ศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัย ฯลฯ ฯลฯ	
รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2550	มาตรา 101 บุคคลผู้มี คุณสมบัติ ดังต่อไปนี้เป็นผู้ มีสิทธิสมัคร รับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาผู้ แทนราษฎร ฯลฯ ฯลฯ (3) เป็น สมาชิกพรรค การเมืองใด พรรคการเมือง หนึ่งแต่เพียง พรรคเดียวเป็น	มาตรา 106 สมาชิกภาพของ สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ ฯลฯ ฯลฯ (7) ลาออกจาก พรรคการเมืองที่ตน เป็นสมาชิกหรือ พรรคการเมืองที่ตน เป็นสมาชิกมีมติ ด้วยคะแนนเสียงไม่ น้อยกว่าสามในสี่ ของที่ประชุมร่วม ของคณะกรรมการ	มาตรา 106 สมาชิกภาพของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุด ลง เมื่อ ฯลฯ ฯลฯ (7) ลาออกจากพรรคการเมืองที่ ตนเป็นสมาชิกหรือพรรค การเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติ ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสาม ในสี่ของที่ประชุมร่วมของ คณะกรรมการบริหารของพรรค การเมืองและสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของ พรรคการเมืองที่ตน เป็นสมาชิก ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือ

รัฐธรรมนูญ	การบังคับ สังกัดพรรค	การพ้น สมาชิกภาพ สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรเมื่อลาออก จากพรรค	การพ้นสมาชิกภาพ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อถูก ขับออกจากพรรค
	<p>เวลาติดต่อกัน ไม่น้อยกว่าเก้า สิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภา ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกัน ไม่น้อยกว่า สามสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง ฯลฯ ฯลฯ</p>	<p>บริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ลาออกหรือพรรคการเมืองมีมติ เว้นแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นได้อุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน สามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ คัดค้านว่ามติ</p>	<p>ว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ลาออกหรือพรรคการเมืองมีมติ เว้นแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นได้อุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ คัดค้านว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 65วรรคสาม ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวมิได้มีลักษณะตามมาตรา 65 วรรคสาม ให้ถือว่าสมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 65 วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน สามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย</p>

รัฐธรรมนูญ	การบังคับ สังกัดพรรค	การพ้น สมาชิกภาพ สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรเมื่อลาออก จากพรรค	การพ้นสมาชิกภาพ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อถูก ขับออกจากพรรค
		<p>ตั้งกล่าวมีลักษณะ ตามมาตรา 65 วรรคสาม ถ้าศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัย ว่ามติตั้งกล่าวมิได้มี ลักษณะตามมาตรา 65 วรรคสาม ให้ถือ ว่าสมาชิกภาพ สิ้นสุดลงนับแต่วันที่ ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยแต่ถ้าศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัย ว่ามติตั้งกล่าวมี ลักษณะตามมาตรา 65 วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรผู้นั้นอาจเข้า เป็นสมาชิกของ พรรคการเมืองอื่น ได้ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ศาล</p>	<p>ฯลฯ ฯลฯ</p>

รัฐธรรมนูญ	การบังคับ สังกัดพรรค	การพ้น สมาชิกภาพ สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรเมื่อลาออก จากพรรค	การพ้นสมาชิกภาพ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อถูก ขับออกจากพรรค
		รัฐธรรมนูญวินิจฉัย ฯลฯ ฯลฯ	
รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2560	มาตรา 97 บุคคลผู้มี คุณสมบัติ ดังต่อไปนี้ เป็น ผู้มีสิทธิสมัคร รับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาผู้ แทนราษฎร ฯลฯ ฯลฯ (3) เป็นสมาชิก พรรคการเมือง ใดพรรค การเมืองหนึ่ง แต่เพียงพรรค การเมืองเดียว เป็นเวลา ติดต่อกันไม่ น้อยกว่าเก้า	มาตรา 101 สมาชิกภาพของ สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ ฯลฯ ฯลฯ (8) ลาออกจาก พรรคการเมืองที่ตน เป็นสมาชิก (9) พ้นจากการเป็น สมาชิกของพรรค การเมืองที่ตนเป็น สมาชิกตามมติของ พรรคการเมืองนั้น ด้วยคะแนนเสียงไม่ น้อยกว่าสามในสี่ ของที่ประชุมร่วม	มาตรา 101 สมาชิกภาพของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุด ลง เมื่อ ฯลฯ ฯลฯ (8) ลาออกจากพรรคการเมืองที่ ตนเป็นสมาชิก (9) พ้นจากการเป็นสมาชิกของ พรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก ตามมติของพรรคการเมืองนั้น ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสาม ในสี่ของที่ประชุมร่วมของ คณะกรรมการบริหารของพรรค การเมืองและสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ในกรณีเช่นนี้ ถ้า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้น มิได้เข้าเป็นสมาชิกของพรรค

รัฐธรรมนูญ	การบังคับ สังกัดพรรค	การพ้น สมาชิกภาพ สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรเมื่อลาออก จากพรรค	การพ้นสมาชิกภาพ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อถูก ขับออกจากพรรค
	<p>สิบวันนับถึงวัน เลือกตั้ง เว้น แต่ในกรณีที่มี การเลือกตั้ง ทั่วไปเพราะ เหตุยุบสภา ระยะเวลาเก้า สิบวันดังกล่าว ให้ลดลงเหลือ สามสิบวัน ฯลฯ ฯลฯ</p>	<p>ของคณะกรรมการ บริหารของพรรค การเมืองและ สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรที่สังกัด พรรคการเมืองนั้น ในกรณีเช่นนี้ ถ้า สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรผู้นั้นมิได้เข้า เป็นสมาชิกของ พรรคการเมืองอื่น ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่พรรค การเมืองมีมติ ให้ ถือว่าสิ้นสุดสมาชิก ภาพนับแต่วันที่พ้น สามสิบวันดังกล่าว (10) ขาดจากการ เป็นสมาชิกของ พรรคการเมือง แต่ ในกรณีที่ขาดจาก</p>	<p>การเมืองอื่นภายในสามสิบวันนับ แต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ ให้ ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่ วันที่พ้นสามสิบวันดังกล่าว (10) ขาดจากการเป็นสมาชิกของ พรรคการเมือง แต่ในกรณีที่ขาด จากการเป็นสมาชิกของพรรค การเมืองเพราะมีคำสั่งยุบพรรค การเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิก และ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นไม่ อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรค การเมืองอื่นได้ภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่คำสั่งยุบพรรค การเมือง ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่า สิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันถัด จากวันที่ครบกำหนดหกสิบวัน นั้น ฯลฯ ฯลฯ</p>

รัฐธรรมนูญ	การบังคับ สังกัดพรรค	การพ้น สมาชิกภาพ สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรเมื่อลาออก จากพรรค	การพ้นสมาชิกภาพ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อถูก ขับออกจากพรรค
		<p>การเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง เพราะมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิก และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่มีคำสั่งยุบพรรคการเมือง ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดหกสิบวันนั้น</p>	

รัฐธรรมนูญ	การบังคับ สังกัดพรรค	การพ้น สมาชิกภาพ สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรเมื่อลาออก จากพรรค	การพ้นสมาชิกภาพ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อถูก ขับออกจากพรรค
		ฯลฯ ฯลฯ	

หมายเหตุ: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 บัญญัติเพิ่มเติมลงไปอีกว่ากรณีเลือกตั้งซ่อมผู้สมัครต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่มีสมาชิกพรรคการเมืองอยู่แล้วจากการเลือกตั้งทั่วไป

ตารางที่ 9 บทบัญญัติรัฐธรรมนูญไทยเรื่องหลักความเป็นผู้แทนปวงชน³⁸¹

รัฐธรรมนูญ	หลักความเป็นผู้แทนปวงชน
รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475	มาตรา 20 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นผู้แทนปวงชน ชาวสยามมิใช่แทนแต่เฉพาะผู้ที่เลือกตนขึ้นมา ต้องปฏิบัติ หน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ในความ ผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ
รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489	มาตรา 36 สมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทน ย่อมเป็นผู้แทน ปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย ใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย
รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย (ฉบับ)	มาตรา 44 สมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทนย่อมเป็นผู้แทนปวง ชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นชอบของตนโดยบริสุทธิ์ใจ

³⁸¹ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง : การแก้อ่อนของรัฐธรรมนูญ 2540 ที่ให้
นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเหนือผู้แทนปวงชนโดยใช้พรรคการเมือง, หน้า 14.

รัฐธรรมนูญ	หลักความเป็นผู้แทนปวงชน
ชั่วคราว) พุทธศักราช 2490	เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนชาวไทย
รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492	มาตรา 101 สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตน โดยบริสุทธิ์ใจเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย” (ม. 101)
รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511	มาตรา 97 สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตน โดยบริสุทธิ์ใจ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย
รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517	มาตรา 127 สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย
รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521	มาตรา 106 สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย
รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534	มาตรา 117 สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย
รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	มาตรา 149 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย

รัฐธรรมนูญ	หลักความเป็นผู้แทนปวงชน
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	มาตรา 122 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	มาตรา 114 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์

จากข้อมูลทั้งตารางนี้ พบว่าสามารถแบ่งการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองหรือไม่ต้องสังกัดพรรคการเมืองได้ 3 ลักษณะ ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ไม่มีการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองและให้เสรีภาพแก่ผู้แทนปวงชนในการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระตามหลักอิสระจากอาณัติใดๆ ของปวงชน(Free mandate of representatives)

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองและไม่บัญญัติหลักอิสระจากอาณัติใดๆ ของปวงชน(Free mandate of representatives) ไว้ในรัฐธรรมนูญ

3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง แต่บัญญัติหลักอิสระจากอาณัติใดๆ ของปวงชน (Free mandate of representatives) ไว้ในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 นั้น ไม่มีการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองและให้เสรีภาพแก่ผู้แทนปวงชนในการปฏิบัติหน้าที่ผู้แทนปวงชนได้โดยอิสระไม่ทำให้พรรคการเมืองหรือใครมาครอบงำได้ เรียกว่า หลักอิสระจากอาณัติใดๆ ของปวงชน (Free mandate of representatives) ซึ่งประเทศเสรีประชาธิปไตย เช่น เยอรมนี ฝรั่งเศส ก็มีการบัญญัติหลักการนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น³⁸² อย่างไรก็ตาม ในปีพุทธศักราช 2512 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองได้ใช้วิธีการรวมตัวกันเพื่อต่อรองผลประโยชน์ทางการเมืองทำให้รัฐบาลไม่สามารถควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ จนเกิดความปั่นป่วนทางการเมืองและรัฐบาลขาดเสถียรภาพซึ่งในที่สุดก็เกิดการรัฐประหารขึ้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 อันเนื่องมาจากความขัดแย้งทางการเมือง ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในปีพุทธศักราช 2512 โดยประสงค์จะส่งเสริมระบบพรรคการเมืองจึงกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกโดยบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง และตัดหลักอิสระจากอาณัติใดๆ ของผู้แทนปวงชน (Free mandate) ทิ้งไป และยังกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสังกัดพรรคการเมืองสิ้นสุดลงซึ่งเป็นหลักการที่เพิกบัญญัติเป็นครั้งแรกเพิ่มขึ้นอีก 3 กรณี ดังต่อไปนี้

1. มาตรา 124(7) กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิกยุบเลิก

2. มาตรา 124(8) ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกและไม่อาจเข้าเป็นสมาชิก

³⁸² ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง : การแก้จุดอ่อนของรัฐธรรมนูญ 2540 ที่ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเหนือผู้แทนปวงชนโดยใช้พรรคการเมือง”, หน้า 8.

ของพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งหรือพรรคการเมืองมีมติ แล้วแต่กรณี มีผลทำให้ขาดจากสมาชิกภาพนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนด 60 วันนั้น

3. มาตรา 124(9) ขาดประชุมตลอดสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภาผู้แทนราษฎร

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองและตัดหลักอิสระจากอาณัติใดๆ ของผู้แทนปวงชน (Free mandate) ทิ้งไปทำให้สภาพการณ์ทางการเมืองกลับเลวร้ายมากยิ่งขึ้น เพราะไม่สามารถทำหน้าที่ในการออกกฎหมายและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่เพราะต้องปฏิบัติตามมติของพรรคการเมืองอย่างเคร่งครัด เพราะหากปฏิบัติขัดต่อมติพรรคการเมืองที่ตนสังกัดพรรคอาจขับสมาชิกผู้นั้นออกจากพรรคซึ่งทำให้สิ้นสุดสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร³⁸³ ซึ่งเมื่อพิจารณาสถานการณ์ทางการเมืองของประเทศไทยนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้วพบว่าระบบพรรคการเมืองไม่ได้มีความเข้มแข็งตามที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ 2517 คาดหวังไว้แต่กลับทำให้เกิดระบบเผด็จการในรัฐสภาโดยพรรคการเมืองดังที่เกิดขึ้นในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใช้บังคับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการผ่อนคลายนกเกณฑ์การควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยนำหลักอิสระจากอาณัติใดๆ ของผู้แทนปวงชน (Free mandate) ซึ่งเคยบัญญัติไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 แต่ได้ถูกยกเลิกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และเพิ่มกรณีต้องปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์กลับมาบัญญัติไว้ในมาตรา 122 โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยโดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายหรือความครอบงำใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทยโดยปราศจากการขัดกันซึ่งผลประโยชน์ ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญมี

³⁸³ คณิงนิง แซ่เฮง, “ปัญหาการบังคับให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมือง”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 65 - 66.

เจตนารมณ์³⁸⁴ ในการกำหนดหลักการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ ซื่อสัตย์สุจริต และไม่อยู่ในบังคับบงกชหมาย หรือความครอบงำ รวมทั้งไม่มีส่วนได้เสียจากการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน และประเทศ ซึ่งหลักความเป็นอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Free mandate) เป็นหลักการสำคัญสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นผู้แทนของประชาชน มติของพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิบัติตามบงกชหมายหรือการครอบงำใด ๆ ต่อสมาชิกวุฒิสภา โดยกำหนดให้สมาชิกต้องปฏิบัติตามแต่ข้อต่อหลักการตามมาตรานี้ย่อมไม่มีผลบังคับ แต่เป็นที่น่าเสียดายที่หลักอิสระจากอาณัติใดๆ ของผู้แทนปวงชน (Free mandate) ตามมาตรา 122 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมาตรา 114 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กลับไม่สามารถใช้ได้จริงเพราะยังมีการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองและการออกจากพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีอิสระตามความเป็นจริง

เมื่อพิจารณาการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้วพบว่าตกอยู่ภายใต้การสั่งการของคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล(Whips รัฐบาล) ซึ่งการฝ่าฝืนไม่ลงมติดำเนินการตามที่วิปรัฐบาลกำหนดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนดังกล่าวอาจถูกขับออกจากพรรคการเมืองซึ่งมีผลให้พ้นจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ การสั่งการของวิปรัฐบาลเห็นได้ชัดเจนจากการลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีซึ่งเกิดขึ้นจำนวน 6 ครั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ด้วยการที่รัฐบาลเป็นผู้คุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรและวิปรัฐบาลเป็นผู้กำหนดแนวทางการลงมติทำให้ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกล้าฝ่าฝืนมติพรรคทำให้มีการลงมติไว้วางใจนายกรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายทั้ง 6 ครั้ง

³⁸⁴ คณะกรรมาธิการวิสามัญยกร่างรัฐธรรมนูญ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ , เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, สำนักกรรมาธิการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 122.

ส่วนการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในต่างประเทศ
นี้มีลักษณะ ดังนี้

1. การลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศอังกฤษไม่มีการกำหนดหลัก
อิสระจากอาณัติใดๆ ของผู้แทนปวงชน(Free mandate) ไว้อย่างเคร่งครัด แต่การลงมติจะต้องปฏิบัติ
ตามแนวทางของผู้คุมเสียงในสภา(Whips) ซึ่งการไม่ปฏิบัติตามผู้คุมเสียงในสภาอาจถูกขับออกจาก
พรรคการเมืองได้ อย่างไรก็ตามเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐสภาอังกฤษถูกขับออกจากพรรค
การเมืองก็จะกลายเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระโดยไม่ต้องพ้นจากสมาชิกภาพ ซึ่งในเวลา
ต่อมาสมาชิกที่ถูกขับออกจากพรรคดังกล่าวอาจกลับเข้าไปสังกัดพรรคอีกครั้งก็ทำได้ซึ่งเป็นดุลพินิจ
ของพรรคการเมืองที่สมาชิกผู้นั้นสังกัด แตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทยที่ถ้าถูก
ขับออกจากพรรคการเมืองแล้วสมาชิกภาพย่อมสิ้นสุดลงไปด้วย ซึ่งในประเทศอังกฤษไม่มีการ
กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง กล่าวคือ จะลงสมัครเป็นผู้สมัครอิสระก็
ทำได้ แต่ระบบพรรคการเมืองของประเทศอังกฤษเป็นระบบพรรคการเมือง 2 พรรคใหญ่ ได้แก่ พรรค
แรงงานและพรรคอนุรักษนิยม และประชาชนชาวอังกฤษมีพฤติกรรมในการเลือกผู้สมัครที่สังกัดพรรค
การเมืองมากกว่า ทำให้แม้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศอังกฤษจะมีอิสระที่จะเลือกสังกัด
พรรคหรือไม่ก็ได้ แต่การสังกัดพรรคย่อมทำให้มีโอกาสในการได้รับการเลือกตั้งมากกว่าผู้สมัครอิสระ
จึงส่งผลให้ประเทศอังกฤษมีระบบวินัยพรรคการเมืองที่เข้มแข็งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักลงมติ
ตามที่ผู้ควบคุมเสียงในสภาผู้แทนราษฎร(Whips) กำหนดแนวทางไว้ทำให้การลงมติไม่ไว้วางใจ
นายกรัฐมนตรีในประเทศอังกฤษแทบจะไม่เคยเกิดขึ้นเลยเพราะนายกรัฐมนตรีมักได้รับการแต่งตั้ง
จากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรจึงสามารถควบคุมเสียงการลงมติได้
เป็นอย่างดี

2. การลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศฝรั่งเศสนั้น รัฐธรรมนูญ
ฝรั่งเศสได้กำหนดหลักอิสระจากอาณัติใดๆ ของผู้แทนปวงชน(Free mandate) ไว้ในมาตรา 27
กล่าวคือ การกำหนดอาณัติมอบหมายในการเลือกตั้งเพื่อให้สมาชิกรัฐสภากระทำการอย่างใดอย่าง
หนึ่งย่อมเป็นโมฆะและสิทธิในการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกรัฐสภาเป็นสิทธิส่วนบุคคลของ
สมาชิกแต่ละคน การบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิบัติหน้าออกเสียงลงมติในสภาโดย
ผูกพันอยู่กับมติของกลุ่มการเมืองในสภา(Fraktion) ของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดนั้นเป็นเรื่อง

ต้องห้ามกล่าวคือมีผลเป็นโมฆะ แต่กลุ่มการเมืองในสภามีหน้าที่ทำให้ภารกิจของสภาผู้แทนราษฎรมีประสิทธิภาพตามที่กลุ่มการเมืองตั้งไว้ กลุ่มการเมืองจึงมีสิทธิบังคับใช้มาตรการทางวินัยกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ละเมิดวินัยของกลุ่มการเมืองในสภา ซึ่งอาจถึงขั้นขับออกจากกลุ่มการเมืองในสภาได้ ซึ่งการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝรั่งเศสถูกขับออกจากกลุ่มการเมืองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนดังกล่าวไม่ได้พ้นจากสมาชิกภาพ แต่กลายเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ³⁸⁵ เพราะระบบกฎหมายฝรั่งเศสไม่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษและระบบกฎหมายไทยในระหว่างที่บังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็บัญญัติหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติผูกพันใดๆ ไว้เช่นเดียวกับระบบกฎหมายเยอรมัน แต่แตกต่างกันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐสภาไทยถูกบังคับให้ต้องสังกัดพรรคการเมือง และถ้าถูกขับออกจากพรรคการเมืองแล้วสมาชิกภาพย่อมสิ้นสุดลงไปด้วย ไม่มีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระเหมือนอย่างในประเทศอังกฤษและประเทศเยอรมนี

3. การลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศเยอรมนีนั้น รัฐธรรมนูญเยอรมัน ค.ศ. 1949 (Grundgesetz) มาตรา 38(1) ได้บัญญัติรับรองให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งหมดในสหพันธ์ มิใช่เพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือประชาชนที่เลือกให้บุคคลนั้นเป็นผู้แทนเท่านั้น และไม่ผูกพันกับการมอบหมายหรือการสั่งการใดๆ ทั้งสิ้น ซึ่งการรับรองสถานะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระในการทำหน้าที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดว่าด้วย “หลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติผูกพันใดๆ (das freie Mandat ; Freedom of mandate)” การบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิบัติหน้าออกเสียงลงมติในสภาโดยผูกพันอยู่กับมติของกลุ่มการเมืองในสภา(Fraktion) ของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดนั้นเป็นเรื่องต้องห้ามกล่าวคือมีผลเป็นโมฆะ แต่กลุ่มการเมืองในสภามีหน้าที่ทำให้ภารกิจของสภาผู้แทนราษฎรมีประสิทธิภาพตามที่กลุ่มการเมืองตั้งไว้ กลุ่มการเมืองจึงมีสิทธิบังคับใช้มาตรการทางวินัยกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ละเมิดวินัยของกลุ่มการเมืองในสภา ซึ่งอาจถึงขั้นขับออกจากกลุ่มการเมืองในสภาได้โดยการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

³⁸⁵ วรเจตน์ ภาศิริตัน, บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการรักษาวินัยพรรคการเมืองและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน, หน้า 78

เยอรมันถูกขับออกจากกลุ่มการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนดังกล่าวไม่ได้พ้นจากสมาชิกภาพ แต่กลายเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ³⁸⁶ เพราะระบบกฎหมายเยอรมันไม่กำหนดให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองเช่นเดียวกับประเทศเยอรมนีและประเทศอังกฤษ แต่ต่างกันที่รัฐธรรมนูญเยอรมันกำหนดหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติผูกพันใดๆ ไว้อย่างชัดเจนแต่ไม่ปรากฏหลักการดังกล่าวในระบบกฎหมายอังกฤษและระบบกฎหมายไทยในระหว่างที่บังคับใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็บัญญัติหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติผูกพันใดๆ ไว้เช่นเดียวกับระบบกฎหมายเยอรมัน แต่แตกต่างกันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐสภาไทยถูกขับออกจากพรรคการเมืองแล้วสมาชิกภาพย่อมสิ้นสุดลงไปด้วย ไม่มีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระเหมือนอย่างในประเทศอังกฤษและประเทศเยอรมนี

ดังนั้นแล้วการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บังคับให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค แต่ไม่บัญญัติ “หลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติผูกพันใดๆ (das freie Mandat ; Freedom of mandate)” ไว้ในรัฐธรรมนูญทำให้พรรคการเมืองสามารถควบคุมการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ กล่าวคือ ไม่มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเกิดขึ้นเพราะฝ่ายค้านมีจำนวนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรครัฐบาลไม่กล้าฝ่าฝืนมติพรรคเพราะเกรงว่าจะถูกขับออกจากพรรคและพ้นจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค แต่กลับบัญญัติ “หลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติผูกพันใดๆ (das freie Mandat ; Freedom of mandate)” ไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งแม้ว่าจะกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระในการลงมติไม่ไว้วางใจ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกกำหนดไว้ให้ต้องสังกัดพรรคการเมืองและมีวิปรัฐบาลเป็นผู้ควบคุมสั่งการในการลงมติไม่ไว้วางใจในสภาผู้แทนราษฎรทำให้การลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีทั้ง 6 ครั้ง ได้รับความไว้วางใจจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกครั้ง เพราะแม้ว่าจะมีอิสระในการลงมติ แต่หากไม่ปฏิบัติตามวิปรัฐบาลอาจเป็นเหตุให้ถูกขับออกจาก

³⁸⁶ เรื่องเดียวกัน

พรรคการเมืองซึ่งจะส่งผลให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงได้ การแก้ปัญหาให้การลงมติไม่ไว้วางใจมีประสิทธิภาพจึงต้องไม่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง กล่าวคือ ต้องเปิดโอกาสให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระได้นิ่งเอง

5.3 ผลของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์

จากการศึกษาพบว่า การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ส่งผลให้เกิดการตรวจสอบฝ่ายบริการโดยฝ่ายนิติบัญญัติ พบว่า ในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเกิดขึ้นเพราะพรรคฝ่ายค้านไม่มีเสียงสนับสนุนเพียงพอในการยื่นญัตติ อย่างไรก็ตามเกิดการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลจำนวน 4 ครั้ง ส่วนการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น เกิดขึ้นทั้งหมด จำนวน 6 ครั้ง แม้ว่านายกรัฐมนตรีจะได้รับความไว้วางใจจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ทำหน้าที่ต่อไปและผู้ที่ถูกเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติจะไม่ประสบผลสำเร็จในการเป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อมาก็ตาม แต่การอภิปรายไม่ไว้วางใจที่เกิดขึ้นนี้ส่งผลต่อการทำงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านที่ต้องใช้ความรอบคอบในการรวบรวมข้อมูลในการอภิปรายไม่ไว้วางใจเพราะการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีโดยพ่วงการถอดถอนนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งด้วยนั้นจะได้รับการพิจารณาตามกฎหมาย หากฝ่ายค้านไม่พิจารณาข้อมูลในการยื่นถอดถอนและการยื่นญัตติอภิปรายให้รอบคอบอาจเสียความน่าเชื่อถือซึ่งจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทั้งหมด 6 ครั้ง พบว่า ประชาชนมีการติดตามผลการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี โดยคาดหวังให้ฝ่ายค้านแสดงหลักฐานในการอภิปรายรัฐบาล ส่วนฝ่ายรัฐบาลประชาชนคาดหวังให้มีการชี้แจงที่น่าเชื่อถือ

ดังนั้นแล้ว การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจึงส่งผลให้เกิดการตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติทั้งในทางการเมือง และในทางกฎหมายด้วยการยื่นถอดถอนนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง แม้ว่าการอภิปรายไม่ไว้วางใจและการถอดถอนนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งจะไม่เคยประผลสำเร็จก็ตามแต่อย่างน้อยทำให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลการทำงานของรัฐบาลและฝ่ายค้านทำให้เกิดการตื่นตัวของนายกรัฐมนตรีที่ต้องทำงานเพื่อประชาชน ส่วนฝ่ายค้านก็ต้องทำงานอย่าง

รอบคอบเพราะหากขณะคะแนนเสียงในการอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายค้านยอมพลิกกลับมาเป็นรัฐบาลได้เช่นเดียวกัน

5.4 ประสิทธิภาพของการดำเนินการภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

ตามที่ได้อธิบายไปแล้วในหัวข้อที่ 5.1.4 การกำหนดให้ยื่นคำร้องถอดถอนก่อนการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายรอยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะเสนอโดยไม่มีการยื่นคำร้องขอถอดถอนนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งต่อประธานวุฒิสภาไม่ได้ กล่าวคือ หากมีการยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีโดยไม่มีการยื่นคำร้องขอถอดถอนนายกรัฐมนตรีก่อนแล้วนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ยื่นญัตติจะไม่สามารถอภิปรายในเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายรอยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายได้ ซึ่งการยื่นคำร้องขอถอดถอนนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งมีกระบวนการ ดังนี้

กระบวนการยื่นคำร้องขอถอดถอนนั้นเริ่มต้นที่จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ยื่นถอดถอนต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรจึงจะมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งเรื่องที่จะยื่นถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้แก่ เรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายรอยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับเรื่องแล้วให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล นับแต่วันดังกล่าว ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้จนกว่าวุฒิสภามีมติ และให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาลงมติ ถอดถอนนายกรัฐมนตรี ส่วนอีกทางหนึ่งนั้นส่งเอกสารให้และอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป แต่ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาข้อนั้นเป็นอันตกไป

เมื่อพิจารณากระบวนการถอดถอนนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งแล้ว พบว่ามีองค์กรอื่น เข้ามาเกี่ยวข้องกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ได้แก่ สมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อัยการสูงสุด ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

สำหรับสมาชิกวุฒิสภาได้อธิบายผลงานการถอดถอนนายกรัฐมนตรีไปในหัวข้อที่ 5.1.4 ปัญหาการกำหนดให้ยื่นคำร้องถอดถอนก่อนการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ แล้วว่ายังไม่มีนายกรัฐมนตรี คนใดถูกสมาชิกวุฒิสภาลงมติด้วยคะแนนเสียงเกิน 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดแล้วพ้น จากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพราะสมาชิกวุฒิสภามาจากฐานเสียงเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แม้จะกำหนดห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมืองและมีให้หาเสียงทำได้เพียงแนะนำตัว แต่ ในทางปฏิบัติสมาชิกวุฒิสภามักได้รับเลือกตั้งมาจากฐานเสียงของพรรคการเมือง จึงอยู่ภายใต้การ ครอบงำของพรรคการเมือง การลงมติถอดถอนนายกรัฐมนตรีด้วยคะแนนเสียงเกิน 3 ใน 5 ของ จำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด ย่อมเกิดขึ้นได้ยากในสภาพทางการเมืองเช่นนี้

ส่วนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและอัยการสูงสุดนั้น เมื่อพบว่ามี การพิจารณาคำร้องยื่นถอดถอนที่ได้รับมาจากประธานวุฒิสภาและมีการชี้มูลความผิดส่งเรื่อง กลับไปให้สมาชิกวุฒิสภาลงมติถอดถอนและส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อย่างไรก็ตามจากการตรวจสอบไม่พบว่านายกรัฐมนตรีที่ถูก อภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ต้องคำพิพากษาของ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพราะถูกยื่นถอดถอนก่อนการเสนอญัตติขอ เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจแต่อย่างใด³⁸⁷

³⁸⁷ ฐานันท์ วรรณโกวิท, "ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2560, แหล่งที่มา <http://www.supremecourt.or.th/file/criminal/new%203.pdf>

การตรวจสอบทางการเมืองโดยองค์กรอื่นที่สืบเนื่องจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ยังไม่สามารถควบคุมฝ่ายบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการ ยื่นคำร้องขอถอดถอนนายกรัฐมนตรีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนการเสนอญัตติขอเปิดอภิปราย ไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเป็นไปโดยการหวังผลทางการเมืองโดยมิได้มีหลักฐานในการเอาผิดอย่าง แท้จริง ทำให้องค์กรอื่นๆ ที่เข้ามาตรวจสอบคำร้องดังกล่าวได้แก่ สมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อัยการสูงสุด ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง ไม่สามารถเอาผิดกับนายกรัฐมนตรีได้ ดังนี้

1. สมาชิกวุฒิสภามีฐานที่มาเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกรวบงำโดยพรรคการเมือง ทำให้ไม่สามารถลงมติถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้โดยอิสระแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้ลงมติได้โดย อิสระก็ตาม

2. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อัยการสูงสุด ศาลฎีกาแผนกคดี อาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรศาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทำหน้าที่ทางกฎหมาย ทำให้เมื่อมีการยื่นคำร้องถอดถอนเพื่อหวังผลทางการเมืองโดยขาดพยานหลักฐานและข้อเท็จจริง จึงไม่สามารถเอาผิดกับนายกรัฐมนตรีที่ถูกยื่นถอดถอนก่อนการอภิปรายไม่ไว้วางใจได้สำเร็จ ซึ่งเมื่อ พิจารณาการดำเนินการถอดถอนของสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น มีการยื่นคำร้องขอถอดถอนจำนวน 74 เรื่อง ในจำนวนนี้มี เพียง 6 เรื่องที่เข้าสู่ขั้นตอนให้วุฒิสภาลงมติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง แต่คะแนนเสียงถอด ถอนไม่ถึง 3 ใน 4 ตามที่กฎหมายกำหนดทำให้ผู้ถูกร้องไม่พ้นจากตำแหน่ง ดังนี้³⁸⁸

1. คำร้องขอให้ถอดถอนนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ อดีตนายกรัฐมนตรีออกจาก ตำแหน่งกรณีสลายการชุมนุมเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2551 ด้วยคะแนนเสียงถอดถอน 76 ต่อ 49 เสียง

³⁸⁸ ThaiPublica, “ปิดฉากยกมือ “ถอดถอน” ในสภาสูง “สุรพงษ์” เคสสุดท้ายที่ทวน ก่อนโอนอำนาจให้ “ศาล” ตาม รธน. ใหม่”, (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อ 10 มกราคม 2560. แหล่งที่มา <http://thaipublica.org/2016/11/dismissal-of-political-appointees/>


2. คำร้องขอให้ถอดถอนนายพดล ปัทมะ อธิการบดีว่า การกระทรวงการต่างประเทศ กรณีลงนามในแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อน ด้วยคะแนนถอดถอน 57 เสียง ต่อ 55 เสียง

3. คำร้องขอให้ถอดถอนนายภักดี โพธิศิริ อธิการบดีว่า การป้องกันการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จากกรณีถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นธรรม ด้วยคะแนนเสียงถอดถอน 84 ต่อ 56 เสียง

4. คำร้องขอให้นายสุเทพ เทือกสุบรรณ อธิการบดีว่า การที่ในขณะนั้น กรณีส่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์และบุคคลอื่นเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงงานของกระทรวงวัฒนธรรม ด้วยคะแนนเสียง ถอดถอน 40 เสียง ต่อ 95 เสียง

5. คำร้องขอให้ถอดถอนนายแพทย์สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี อธิการบดีว่า การกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ไอซีที) และ นายไกรสร พรสุธี อธิการบดีไอซีที ออกจากตำแหน่ง กรณีดำเนินการอนุมัติแก้ไขสัญญาสัมปทาน โครงการดาวเทียมสื่อสารภายในประเทศ (ฉบับที่ 5) เพื่อลดสัดส่วนการถือหุ้นของบริษัทชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) โดยมีชอบ โดยคะแนนเสียงถอดถอนนายแพทย์สุรพงษ์เป็น 66 ต่อ 66 เสียง ขณะที่นายไกรสรมีคะแนนเสียงถอดถอน 66 ต่อ 66 เสียง เท่ากัน

ดังนั้นแล้ว ปัญหาของการตรวจสอบทางการเมืองขององค์กรอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ คือ การยื่นคำร้องขอถอดถอนนายกรัฐมนตรีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปในการหวังผลทางการเมืองโดยมิได้มีหลักฐานในการเอาผิดอย่างแท้จริง ทำให้องค์กรอื่นๆ ที่เข้ามาตรวจสอบคำร้องดังกล่าวไม่สามารถเอาผิดกับนายกรัฐมนตรีได้อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ยกเลิกข้อกำหนดดังกล่าว



บทที่ 6
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาบทบัญญัติว่าด้วยการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบดั้งเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และบทบัญญัติว่าด้วยการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับการศึกษาถึงการอภิปรายไม่ไว้วางใจในประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี ซึ่งเป็นต้นแบบของระบบการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติด้วยวิธีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์พบว่าการบังคับใช้บทบัญญัติว่าด้วยการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรียังมีปัญหาบางประการทำให้ไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีบทสรุปและข้อเสนอแนะถึงประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนี้

6.1 บทสรุป

ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 โดยการปฏิวัติเข้ายึดอำนาจการปกครองแผ่นดินของคณะราษฎร โดยรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยใช้ชื่อว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐบาลภายใต้รัฐสภา (Assembly Government) ซึ่งอำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของประชาชนโดยฝ่ายบริหารอยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรงของรัฐสภา³⁸⁹ อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สองของประเทศไทยเป็นต้นมาได้เปลี่ยนมาใช้รูปแบบรัฐบาลแบบรัฐสภา (Parliamentary System) จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้ ซึ่งระบบรัฐสภากำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติไว้ให้มีการควบคุมและตรวจสอบซึ่งกันและกันโดยฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ต้องปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้ความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาผู้แทนราษฎร) ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางการเมือง³⁹⁰ โดยวิธีการตั้งกระทู้ถาม การตั้งคณะกรรมการ การควบคุมการใช้งบประมาณของฝ่ายบริหาร และการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีซึ่งหากไม่ได้รับความไว้วางใจจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็เป็นเหตุให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้ ส่วนฝ่ายบริหารก็มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้อันเป็นไปตามหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ (checks and balances)

สำหรับการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความรุนแรงสูงสุดที่เปรียบเสมือนอาวุธที่มีสภาพร้ายแรงก็คือการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ช่วง กล่าวคือ ช่วงที่หนึ่งเป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบดั้งเดิม (destructive vote of no confidence) เป็นเวลา 65 ปี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม

³⁸⁹ วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, หน้า 201.

³⁹⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์, *การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร*, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540), หน้า 21-22.

พุทธศักราช 2475 ถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (ข้อมูลตามตารางที่ 3 ตารางแสดงการอภิปรายไม่ไว้วางใจก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลบังคับใช้) ส่วนช่วงที่สองเป็นช่วงที่สองเป็นเวลา 17 ปี เป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์(constructive vote of no confidence)ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (ข้อมูลตามตารางที่ 4 ตารางแสดงการอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550)

จากการวิเคราะห์ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทั้ง 4 ประการ ได้แก่ ประสิทธิภาพของหลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ ผลของการอภิปรายแบบสร้างสรรค์ไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ประสิทธิภาพของการดำเนินการภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ดังนี้

1. การกำหนดจำนวนสมาชิกผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ จากการศึกษาพบว่า การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไว้วางใจไว้จำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงเกินไป นั้น ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านที่มีจำนวนน้อยไม่สามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ หรือจะทำให้เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ยาก เพราะโอกาสที่ฝ่ายรัฐบาลจะร่วมเสนอชื่อเพื่อเปิดอภิปรายด้วยนั้นมีอยู่น้อยจนอาจทำให้การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไม่อาจเกิดขึ้นได้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการกำหนดจำนวนสมาชิกผู้มีสิทธิเสนอญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไม่มีประสิทธิภาพนั่นเอง ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงมีการแก้ไขจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ลดลงจากจำนวนไม่น้อย 2 ใน 5 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรมีสสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ง่ายขึ้น³⁹¹ ประกอบกับหลักการที่บังคับให้ผู้ถูกอภิปรายต้องเข้าร่วมประชุม และการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจได้โดยอิสระไม่ขึ้นกับมติพรรคการเมือง³⁹² จะยิ่งทำให้การอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเป็นไปได้โดยง่าย การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงมีประสิทธิภาพเพราะสามารถทำให้เกิดการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ถึง 6 ครั้ง ในระยะเวลา 7 ปี ที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่และประชาชนก็ได้รับทราบข้อมูลจากการอภิปรายดังกล่าว การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีให้ประสิทธิภาพจึงต้องกำหนดให้เหมาะสมกับสภาพการเมืองไทยและต้องคำนึงถึงเสถียรภาพของรัฐบาลประกอบด้วยจึงจะถือเป็นการสร้างเสริมระบอบประชาธิปไตยให้เติบโตขึ้นในประเทศไทยอย่างแท้จริง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดไว้สูงเกินไปทำให้ไม่เกิดการอภิปรายจึงเป็นการกำหนดจำนวนผู้ยื่นญัตติที่ไม่มีประสิทธิภาพ

2. การกำหนดให้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติ จากการศึกษาพบว่า การกำหนดให้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และการกำหนดให้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้นไม่เคยเกิดขึ้นในทางปฏิบัติที่จะมีนายกรัฐมนตรีเกิดขึ้นตามวิธีการนี้เพราะผู้ที่ถูกเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปยังไม่มีค่าน้ำเชื่อถือเพียงพอเมื่อเปรียบเทียบกับนายกรัฐมนตรีที่ถูก

³⁹¹ คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ , เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, สำนักกรรมาธิการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 154 – 157.

³⁹² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551

ข้อ 171 นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องเข้าร่วมประชุมสภาเพื่อชี้แจงด้วยตนเอง หากมีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ทำให้ไม่อาจชี้แจง ต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อประธานสภา ก่อน หรือในวันประชุมสภา

การชี้แจงตามวรรคหนึ่ง จะชี้แจงคำอภิปรายของสมาชิกทีละคนเป็นลำดับไปหรือจะรวบรวมชี้แจงครั้งละหลายคนก็ได้ ข้อ 172 ในการอภิปรายและการลงมติไม่ไว้วางใจ สมาชิกมีอิสระจากพรรคการเมือง

การอภิปรายตามวรรคหนึ่ง นอกจากที่กำหนดไว้ในส่วนนี้แล้ว ให้นำความในหมวด 3 ส่วนที่ 3 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ยกเว้นข้อ 59

อภิปรายไม่ไว้วางใจตามที่ได้อธิบายไปแล้วไปหัวข้อที่ 5.1.2 อย่างไรก็ตามการกำหนดให้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติก็นับเป็นการพัฒนาให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจเป็นไปอย่างสร้างสรรค์และส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ยึดถือประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลักจึงเป็นบทบัญญัติที่มีประสิทธิภาพ เพราะหากมีนายกรัฐมนตรีท่านใดไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีท่านใหม่สามารถเข้ารับตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ได้ทันทีโดยไม่ขาดตอนซึ่งเป็นการทำงานที่ต่อเนื่องอันเป็นประโยชน์กับบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประชาชนสูงสุด

3. การห้ามยุบสภาเมื่อมีการเสนอญัตติแล้ว จากการศึกษาพบว่า การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารนั้นถือเป็นกลไกหรือมาตรการควบคุมและตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติที่รุนแรงและเข้มข้นที่สุดในกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร และเป็นวิธีการควบคุมและตรวจสอบที่ฝ่ายบริหารทุกยุคทุกสมัยค่อนข้างให้ความสำคัญ เพราะกลไกการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารส่วนนี้สามารถส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้ซึ่งในอดีตนายกรัฐมนตรีหลายท่านเคยใช้วิธีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อหนีการอภิปรายไม่ไว้วางใจ³⁹³ การห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อมีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น จึงเป็นการสร้างระบบการตรวจสอบทางการเมืองให้มีความเข้มแข็งขึ้นแม้จะไม่มีผลโดยตรงต่อการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเพราะรัฐบาลที่เกิดขึ้นมักมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่จำเป็นต้องกลัวการอภิปรายไม่ไว้วางใจ อย่างไรก็ตามการห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อมีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้นทำให้นายกรัฐมนตรีไม่สามารถหลีกเลี่ยงการอภิปรายไม่ไว้วางใจทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ยืนญัตติอภิปรายในประเด็นที่นายกรัฐมนตรีกระทำผิดพลาดจนประชาชนได้รับทราบถึงข้อมูลจนทำให้แม้ว่านายกรัฐมนตรีจะได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร แต่ท้ายที่สุดก็ต้องยุบสภาผู้แทนราษฎรภายหลังการลงมติไว้วางใจตามที่เกิดขึ้นภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในครั้งที่สอง ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ไม่ใช่ครั้งแรกเพราะในอดีต

³⁹³ มนตรี รูปสุวรรณ, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติและเสถียรภาพของรัฐบาล, หน้า 16.

รัฐบาลที่นำโดยนายบรรหาร ศิลปะอาชา นายกรัฐมนตรี ก็เคยยุบสภาผู้แทนราษฎรภายหลังการลงมติไว้วางใจเช่นเดียวกันเพราะถูกพรรคร่วมรัฐบาลกดดันอย่างหนักจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

4. การกำหนดให้ยื่นคำร้องถอดถอนก่อนการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ จากการศึกษาพบว่า นับตั้งแต่มีการยื่นคำร้องขอถอดถอนนายกรัฐมนตรีก่อนเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีต่อประธานวุฒิสภานั้น ยังไม่มีนายกรัฐมนตรีคนใดที่พ้นจากตำแหน่งเพราะการลงมติถอดถอนของสมาชิกวุฒิสภาแต่อย่างไร ทั้งนี้เพราะที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาจากการเลือกตั้งจำนวน 200 คน เห็นได้ว่าที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งเหมือนกัน ทำให้สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่เป็นญาติกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและมีพรรคการเมืองหนุนหลังทำให้สมาชิกวุฒิสภาอยู่ภายใต้การครอบงำของพรรครัฐบาล ส่วนที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาจากการเลือกตั้งจำนวน 150 คน โดยมาจากการเลือกตั้งและการสรรหาอย่างละครึ่งหนึ่งโดยประมาณพรรคการเมืองจึงยังครอบงำสมาชิกวุฒิสภาได้อย่างน้อยกึ่งหนึ่ง เห็นได้ว่า สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้มาจากการเลือกตั้งครึ่งหนึ่งซึ่งการถอนถอนนั้นจะต้องใช้เสียงของสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภากล่าวคือ การถอดถอนนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต้องใช้เสียงสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 120 คน ส่วนการถอดถอนนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ต้องใช้เสียงสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 90 คน ซึ่งถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างน้อยมีคะแนนเสียงไม่ถึง 1 ใน 4 ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดจะ ไม่สามารถยื่นถอดถอนได้เป็นอันหมดสิทธิยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายรอยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายไปในตัว โดยที่เรื่องอื่นที่ไม่สำคัญสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นอภิปรายได้ตามปกติ แต่เรื่องทุจริตซึ่งเป็นเรื่องสำคัญสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจอภิปรายได้ การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีโดยการยื่นถอดถอนก่อน จึงมีความสำคัญเพราะถ้าไม่มีการยื่นถอดถอนนายกรัฐมนตรีไว้ก่อนนั้น เมื่อถึงขั้นตอนการลงมติไว้วางใจหรือไม่ ฝ่ายเสียงข้างมากหรือฝ่ายรัฐบาลอาจใช้เสียงข้างมากลงมติไว้วางใจนายกรัฐมนตรีทำให้พ้นข้อกล่าวหาโดยไม่มีการรวบรวมพยานหลักฐานจากองค์กรอิสระภายนอกวุฒิสภาซึ่งก็คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ

ทุจริตแห่งชาติ เพื่อเอาผิดทางการเมือง ได้แก่ การถอดถอนโดยวุฒิสภา และเอาผิดทางอาญา ได้แก่ การดำเนินคดีอาญาโดยอัยการสูงสุดฟ้องคดีไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

5. การลงมติไม่ไว้วางใจตามที่พรรคการเมืองกำหนด จากการศึกษาพบว่า การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค แต่ไม่บัญญัติ “หลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติผูกพันใดๆ (das freie Mandat ; Freedom of mandate)” ไว้ในรัฐธรรมนูญทำให้พรรคการเมืองสามารถควบคุมการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ กล่าวคือ ไม่มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเกิดขึ้นเพราะฝ่ายค้านมีจำนวนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรครัฐบาลไม่กล้าฝ่าฝืนมติพรรคเพราะเกรงว่าจะถูกขับออกจากพรรคและพ้นจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคและบัญญัติ “หลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติผูกพันใดๆ (das freie Mandat ; Freedom of mandate)” ไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งแม้ว่าจะกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระในการลงมติไม่ไว้วางใจ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกกำหนดไว้ให้ต้องสังกัดพรรคการเมืองและมีวิปรัฐบาลเป็นผู้ควบคุมสั่งการในการลงมติไม่ไว้วางใจในสภาผู้แทนราษฎรทำให้การลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีทั้ง 6 ครั้ง ได้รับความไว้วางใจจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกครั้ง เพราะแม้ว่าจะมีอิสระในการลงมติ แต่หากไม่ปฏิบัติตามวิปรัฐบาลอาจเป็นเหตุให้ถูกขับออกจากพรรคการเมืองซึ่งจะส่งผลให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงได้ การแก้ปัญหาให้การลงมติไม่ไว้วางใจมีประสิทธิภาพจึงต้องไม่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง กล่าวคือ ต้องเปิดโอกาสให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระได้นั่นเอง

6. ความน่าเชื่อถือของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีประเมินได้จากการติดตามชมการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีของประชาชนซึ่งคาดหวังให้ฝ่ายค้านทำหน้าที่แสดงหลักฐานเพื่อเอาผิดกับรัฐบาล ส่วนรัฐบาลประชาชนคาดหวังให้ชี้แจงข้อกล่าวหาต่างๆ ในการอภิปรายให้ชัดเจน ซึ่งความน่าเชื่อถือของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนี้เองที่จะทำให้ฝ่ายค้านมีโอกาสที่จะพลิกกลับมาเป็นรัฐบาลได้

7. การตรวจสอบทางการเมืองขององค์กรอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ พบว่า การตรวจสอบทางการเมืองโดยองค์กรอื่นที่สืบเนื่องจากการ อภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ยังไม่สามารถควบคุมฝ่ายบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจาก การยื่นคำร้องขอถอดถอนนายกรัฐมนตรีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อน การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเป็นไปโดยการหวังผลทางการเมืองโดยมิได้มี หลักฐานในการเอาผิดอย่างแท้จริง ทำให้องค์กรอื่นๆ ที่เข้ามาตรวจสอบคำร้องดังกล่าวได้แก่ สมาชิก วุฒิสภา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อัยการสูงสุด ศาลฎีกาแผนก คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่สามารถเอาผิดกับนายกรัฐมนตรีได้ ดังนี้ เนื่องจาก สมาชิกวุฒิสภามีฐานที่มาเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกรวบงำโดยพรรคการเมืองทำให้ไม่ สามารถลงมติถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้โดยอิสระแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้ลงมติได้โดยอิสระก็ตาม และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อัยการสูงสุด ศาลฎีกาแผนกคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ และ องค์กรศาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทำหน้าที่ทางกฎหมายทำให้เมื่อมีการยื่นคำร้องถอดถอนเพื่อ หวังผลทางการเมืองโดยขาดพยานหลักฐานและข้อเท็จจริง จึงไม่สามารถเอาผิดกับนายกรัฐมนตรีที่ ถูกยื่นถอดถอนก่อนการอภิปรายไม่ไว้วางใจได้สำเร็จ

สำหรับการอภิปรายไม่ไว้วางใจในต่างประเทศนั้นจากการศึกษาพบว่า ในประเทศอังกฤษเป็น อำนาจของสภาสამัญในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลโดยวิธีการเปิดอภิปรายไม่ ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งสมาชิกสภาสามัญพรรคฝ่ายค้าน (the opposition) จะเป็นผู้เสนอญัตติไม่ไว้วางใจ (Vote of no Confidence) เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าคำตอบของรัฐมนตรีหรือรัฐบาลที่ตอบกระทู้นั้น ไม่ชัดเจนและไม่เป็นที่พอใจ ฝ่ายค้านจะประชุมกันเพื่อเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้และตามธรรมเนียมทางการเมืองแล้วรัฐบาลจะไม่ปฏิเสธในการที่ฝ่ายค้านเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล³⁹⁴ ซึ่งการ เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจอันจะทำให้ฝ่ายบริหารต้องแสดงความรับผิดชอบทางการเมืองใน 2 ลักษณะ คือ³⁹⁵

³⁹⁴ สมบัติ อารังญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, หน้า 146-147.

³⁹⁵ รัชชา ร่มรื่นสุขารมย์, “ปัญหาเสถียรภาพของฝ่ายบริหารในระบบรัฐธรรมนูญไทย”, หน้า 12-24.

1. การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ซึ่งเป็นการซักถามการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบงานของกระทรวงนั้นๆ หากสภาไม่ให้ความไว้วางใจรัฐมนตรีผู้นั้น ต้องแสดงความรับผิดชอบทางการเมืองเป็นการเฉพาะตัว(Individual Responsibility) ด้วยการลาออกจากตำแหน่ง

2. การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ ซึ่งเป็นการซักถามเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในนโยบายทั่วไป หากสภาไม่ให้ความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีก็จะแสดงความรับผิดชอบทางการเมืองร่วมกันทั้งคณะ (Collective Responsibility) ด้วยการลาออกจากตำแหน่งทั้งคณะ

เมื่อคณะรัฐมนตรี(Cabinet) ไม่ได้ได้รับความไว้วางใจจากสภาสามัญคณะรัฐบาลต้องลาออกจากตำแหน่งทั้งคณะ เว้นแต่จะร้องขอให้พระมหากษัตริย์ยุบสภา และพระมหากษัตริย์ทรงปฏิบัติตาม ซึ่งพระมหากษัตริย์จะยุบสภาตามคำขอของคณะรัฐมนตรี ซึ่งแม้ว่าอำนาจในการยุบสภา (Dissolution Power) ที่แท้จริงจะเป็นของนายกรัฐมนตรีก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติอำนาจที่เป็นทางการนั้นเป็นของพระมหากษัตริย์³⁹⁶ เพราะถ้าทรงพิจารณาแล้วเห็นว่าการเลือกตั้งสภาสามัญเพิ่งผ่านพ้นมาไม่นานนักหรือการเลือกตั้งจะยังผลให้เกิดความยุ่งยากต่อชาติ ซึ่งถ้าหากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงยุบสภา คณะรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่ง เพื่อให้กษัตริย์แต่งตั้งพรรคฝ่ายค้านเป็นรัฐบาล แต่ถ้าไม่มีพรรคการเมืองใดมีเสียงข้างมาก คณะรัฐบาลอาจอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้³⁹⁷ จะเห็นว่ากลไกการถ่วงดุลและคานอำนาจของรัฐสภาอังกฤษมีความยืดหยุ่นได้ เป็นไปตามเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐสภา ซึ่งการอภิปรายไม่ไว้วางใจในประเทศอังกฤษซึ่งมีระบบพรรคการเมืองสองพรรค(bipartisme) และมีวินัยที่เข้มขันของพรรค(La discipline très stricte des partis) นั้นทำให้หลักเรื่องความรับผิดชอบของรัฐสภาที่มีต่อสภาเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยาก ในช่วงศตวรรษนี้ สภาได้ลงมติไม่ไว้วางใจต่อรัฐบาลของพรรคกรรมกร 2 ครั้ง คือ ครั้งแรกคือรัฐบาลของ Reginald Mc Donald เมื่อเดือนมิถุนายน 1924 กับรัฐบาลของ M. James Callaghan ซึ่งแพ้โหวตเสียงหนึ่งคะแนนเท่านั้น ซึ่งลักษณะสำคัญของระบบรัฐสภาประเทศอังกฤษที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวินัยพรรคการเมืองที่เคร่งครัดคือ จะไม่มีกฎหมายกำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีการก่อตั้งตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ และมีได้

³⁹⁶ สมบัติ อารังอญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, หน้า 176-177.

³⁹⁷ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 117-122.

บังคับให้ผู้สมัครสมาชิกสภาสามัญต้องสังกัดพรรคการเมืองทำให้มีการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระได้โดยไม่ต้องสังกัดพรรคการเมือง อย่างไรก็ตามลักษณะของชาวอังกฤษที่มักเลือกผู้สมัครสมาชิกสภาสามัญจากผู้สมัครที่สังกัดพรรคการเมืองมากกว่าผู้สมัครอิสระ และสมาชิกสภาสามัญที่ไม่ปฏิบัติตามมติของพรรคก็อาจถูกขับออกจากพรรคการเมืองกลายเป็นสมาชิกสภาสามัญอิสระที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองซึ่งในการเลือกตั้งครั้งหน้า พรรคอาจไม่ส่งผู้สมัครรายดังกล่าวลงเลือกตั้งในนามของพรรคอีก จึงอาจกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่าระบบรัฐสภาแบบเสียงข้างมากได้บรรลุถึงจุดที่ขัดแย้งกับวิธีทางตามประเพณี เพราะในขณะที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อผู้เลือกตั้งแล้ว จึงกลายเป็นว่ารัฐบาลเป็นผู้ควบคุมสภาสามัญมากกว่า ทั้งนี้โดยผ่านทางเสียงข้างมากที่รัฐบาลมีอยู่ในสภา ดังนั้น การยุบสภาที่อยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรีจึงเป็นเครื่องมือที่จะควบคุมไม่ให้วินัยของสมาชิกต้องเสื่อมลงไปนั่นเอง³⁹⁸

สำหรับการอภิปรายไม่ไว้วางใจในประเทศฝรั่งเศสนั้นสืบเนื่องจากเหตุการณ์ทางการเมืองในประเทศฝรั่งเศสซึ่งปกครองในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาซึ่งมีรัฐบาลที่ไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองในสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 ทำให้รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ฉบับวันลงที่ 3 มิถุนายน ค.ศ. 1958 กำหนดให้รัฐบาลมีความรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภาตามหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ ซึ่งการอภิปรายไม่ไว้วางใจตามมาตรา 49 กล่าวคือ³⁹⁹ สภาผู้แทนราษฎรอาจขอให้รัฐบาลแสดงความรับผิดชอบโดยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล โดยญัตติดังกล่าวจะรับไว้พิจารณาได้ก็ต่อเมื่อมีการเข้าชื่อกันโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อย 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ แต่การออกเสียงลงมติในญัตติดังกล่าวจะกระทำได้อีกก็ต่อเมื่อได้เสนอญัตติไปแล้วไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมง ส่วนการนับคะแนนเสียงในญัตติดังกล่าวให้นับเฉพาะคะแนนเสียงที่เห็นด้วยกับญัตติไม่ไว้วางใจซึ่งจะต้องได้รับคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร โดยผลของการลงมติเป็นไปได้ใน 2 รูปแบบ ดังนี้

1. ถ้าหากรัฐบาลได้รับความไว้วางใจ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายจะขอเปิดอภิปรายไม่ได้ในสมัยประชุมนั้นไม่ได้อีก

³⁹⁸ มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา, หน้า 99.

³⁹⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 317.

2. หากรัฐบาลแพ้โหวต ประธานาธิบดีมีทางเลือก 2 ทาง คือ ประกาศยุบสภาให้มีการเลือกตั้งใหม่เพื่อรักษารัฐบาลของตนไว้ หรือรับใบลาออกจากรัฐมนตรี

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งไม่อาจเข้าชื่อในญัตติเสนอขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้เกินกว่า 3 ครั้งในสมัยประชุมสามัญหนึ่งหรือเกินกว่าหนึ่งครั้งในสมัยประชุมวิสามัญสมัยหนึ่งได้ เว้นแต่จะมีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลภายใน 24 ชั่วโมงหลังจากนั้นและสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ข้างต้น และจากการพิจารณาเงื่อนไขในการอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 49 ตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 แล้ว เห็นว่าการกำหนดเงื่อนไขการลงมติไม่ไว้วางใจให้เป็นไปได้ยากเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐบาล อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับทำให้มีการลงมติไม่ไว้วางใจเกิดขึ้นเพียงครั้งเดียวในปี ค.ศ. 1962 ซึ่งผลการลงมติสภาผู้แทนราษฎรไม่ไว้วางใจให้นายกรัฐมนตรีปอมปิดู อยู่ในตำแหน่งต่อไป คณะรัฐมนตรีในชุดของนายกรัฐมนตรีปอมปิดูจึงต้องลาออกจากตำแหน่ง⁴⁰⁰

สำหรับการอภิปรายไม่ไว้วางใจในประเทศเยอรมนีรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 (BASIC LAW) มาตรา 67 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี โดยสภาผู้แทนราษฎรจะลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้เมื่อได้เลือกผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร และร้องขอให้ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์รัฐถอดถอนนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์รัฐ การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีกับการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีคนต่อไปต้องมีระยะเวลาห่างกันไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมง ซึ่งผลของการลงมติเป็นไปได้ในสองทาง ได้แก่

1. ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถเลือกผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาได้ นายกรัฐมนตรีผู้ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจดำรงตำแหน่งต่อไป
2. ถ้าสภาผู้แทนราษฎรสามารถเลือกผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาได้ ให้ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์รัฐปฏิบัติตามคำร้องขอของ

⁴⁰⁰ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 106. , หน้า 106.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีทั้งหมดออกจากตำแหน่ง และดำเนินการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอชื่อ

เมื่อพิจารณารูปแบบการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจตามมาตรา 67 แล้วพบว่า นายกรัฐมนตรีเท่านั้นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ ส่วนรัฐมนตรีนั้นไม่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ สาเหตุมาจากรัฐธรรมนูญเห็นว่านายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดนโยบายทางการเมืองและเป็นผู้เสนอชื่อรัฐมนตรีที่เข้ามาร่วมงานเป็นรัฐบาล ความรับผิดชอบทางการเมืองจึงเป็นของนายกรัฐมนตรีโดยตรง อย่างไรก็ตามนายกรัฐมนตรีอาจเสนอให้ประธานาธิบดีถอดถอนรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้⁴⁰¹ และการกำหนดให้การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อแก้ไขปัญหาทางการเมืองที่เกิดขึ้นในสมัยรัฐธรรมนูญไว้มาร์ ค.ศ. 1919 ที่มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจบ่อยครั้งเพื่อล้มล้างรัฐบาลผสมทำให้ไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองเพราะการการลงมติไม่ไว้วางใจแบบทำลายล้าง (destruktives Misstrauensvotum) ไม่ได้เสนอทางเลือกที่ดีกว่าเมื่อการลงมติไม่ไว้วางใจประสบผลสำเร็จ รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 (BASIC LAW) จึงแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยกำหนดเงื่อนไขของการลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไว้ว่าต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้การล้มรัฐบาลที่ก่อให้เกิดปัญหาทางการเมืองแก้ไขด้วยวิธีการทางการเมืองโดยการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่ เพื่อให้ เปลี่ยนเป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์ (konstruktives Misstrauensvotum)

การลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 67 นั้น นับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 จนถึงปัจจุบัน มีการลงมติเพียง 2 ครั้ง ดังนี้⁴⁰²

⁴⁰¹ รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐ ค.ศ. 1949

มาตรา 64 การแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์รัฐ

(1) ให้ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์รัฐเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์รัฐ ตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์รัฐ

(2) ในการเข้ารับตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์รัฐและรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์รัฐต้องสาบานตนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 56 ต่อหน้าสภาผู้แทนราษฎร

⁴⁰² Kommers, Donald P., "The Basic Law: A Fifty Year Assessment" (2000). Scholarly Works. P.480.

1. พรรค CDU/CSU ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายวิลลี บรันท์ นายกรัฐมนตรีจากพรรค SPD เมื่อวันที่ 27 เมษายน ค.ศ. 1972 ผลการลงมติสภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจ

2. พรรค CDU/CSU ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายเฮลมุท ชมิดท์ นายกรัฐมนตรีจากพรรค SPD เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1982 ผลการลงมติสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจทำให้นายเฮลมุท โคฮล์ จากพรรค CDU/CSU ซึ่งถูกเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

สาเหตุที่การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในประเทศเยอรมนีไม่ค่อยประสบความสำเร็จนั้นเพราะระบบพรรคการเมืองในประเทศเยอรมนีนั้นมีระบบพรรคการเมืองหลายพรรค แต่พรรคการเมืองใหญ่มี 2 พรรค คือพรรคคอนนุร์กซ์นิยม C.D.U./C.S.U และพรรคสังคมนิยม S.P.D. โดยทั้งสองการจัดตั้งรัฐบาลในเยอรมันที่ผ่านมาจึงเป็นรัฐบาลผสมระหว่าง 2 ใน 3 พรรคดังกล่าวหรือเป็นรัฐบาลพรรคเดียวที่เป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อย⁴⁰³ ประกอบกับรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 บัญญัติเรื่องหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อำណัติผูกพันใดๆ (das freie Mandat; freedom of mandate) ของสภาผู้แทนราษฎรเยอรมันไว้ในมาตรา 38 โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนปวงชนทั้งหมด โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติหรือความครอบงำใดๆ และรับผิดชอบต่อนานิกของตนเท่านั้น” แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติหรือความครอบงำใดๆ และการบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิบัติหน้าออกเสียงลงมติในสภาโดยผูกพันอยู่กับมติของกลุ่มการเมืองในสภา(Fraktion) จะเป็นโมฆะก็ตาม แต่ในสภาพความเป็นจริงการบริหารงานของรัฐบาลจำต้องใช้คะแนนเสียงข้างมากในสภาเป็นตัวขับเคลื่อนประกอบกับรัฐบาลเป็นผู้คุมเสียงส่วนใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎร⁴⁰⁴ การลงมติโดยขัดต่อแนวทางที่กลุ่มการเมืองในสภา(Fraktion) กำหนดไว้ นั้นอาจทำให้สมาชิกสภาผู้นั้นถูกขับออกจากพรรคการเมืองที่สังกัดได้ การลงมติของสมาชิกสภาส่วนใหญ่จึงเป็นไปตามแนวทางที่กลุ่มการเมืองในสภาเป็นผู้กำหนด

⁴⁰³ ชาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ, หน้า 248.

⁴⁰⁴ วรเจตน์ ภาศิริตัน, ทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการรักษาวิญญูพรรคการเมืองและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน (กรุงเทพฯ: สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2555), หน้า 78.

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนี้

1. ควรกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีให้เหมาะสมกับบริบทของการเมืองไทยในช่วงเวลานั้น
2. ควรคงบทบัญญัติว่าด้วยการเสนอชื่อนายกคนต่อไปในญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาเปรียบเทียบระหว่างนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันกับผู้ที่ถูกเสนอชื่อว่าผู้ใดมีความเหมาะสมมากกว่า
3. ควรคงบทบัญญัติว่าด้วยการห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อมีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไว้ เพื่อให้การตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินการต่อไปได้จนครบกระบวนการ

ทั้งนี้ เพื่อให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีมีประสิทธิภาพควรเพิ่มข้อกำหนดเพื่อส่งเสริมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลและทั้งคณะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และตัดบทบัญญัติว่าด้วยการยื่นคำร้องขอถอดถอนนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งก่อนการเสนอญัตติและยกเลิกบทบัญญัติว่าด้วยการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ซึ่งการปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่าเป็นไปเพื่อปรับปรุงกระบวนการอภิปรายไม่ไว้วางใจให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านได้มีโอกาสตรวจสอบการทำงานของนายกรัฐมนตรีได้ง่ายยิ่งขึ้นอันเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจ

รายการอ้างอิง

- A.V. Dicey. Introduction to the Study of the Law of the Constitution. London: English Language Book Society and McMillan Press Ltd, 1959.
- Alan Rosenthal. Legislative Performance in the States : Exploration of Committee Behavior. New York: The Free Press, 1974.
- Amy Gutmann and Dennis Thompson. Why Deliberative Democracy? Princeton: Princeton University Press, 2004.
- Andrew Heywood. Key Concepts in Politics. New York Palgrave, 2000.
- Carl Schmitt. Constitutional Theory. Durham and London: Duke University Press, 2008.
- Die Bundeskanzlerin. Bundeskanzler seit 1949 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.bundeskanzlerin.de/Webs/BKin/DE/Kanzleramt/Zeitstrahl/zeitstrahl_kanzler_node.html [เข้าถึงเมื่อ 2014, November 18]
- FRANÇAIS, G. Georges Pompidou [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.gouvernement.fr/georges-pompidou> [เข้าถึงเมื่อ 2014, November 18]
- History Past Prime Ministers. Government of the United Kingdom [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.gov.uk/government/history/past-prime-ministers> [เข้าถึงเมื่อ 2014, November 18]
- Jeffrey Edward Green. Analysing Legislative Performance: A Plebian Perspective. Democratization 20,3, (2013).
- Meg Russell. The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2013.
- MGR Online. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9500000061965> [เข้าถึงเมื่อ 30 กรกฎาคม 2557]

- Michel Rosenfeld and András Sajó, e. The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2012.
- ThaiPublica. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://thaipublica.org/2016/11/dismissal-of-political-appointees/> [เข้าถึงเมื่อ 10 มกราคม 2560]
- กมลชัย รัตนสกววงศ์. รัฐธรรมนูญประเทศสาธารณรัฐเยอรมัน : 4 ประเด็นสำคัญ. ใน วารสารกฎหมาย ปีที่ 18 ฉบับที่ 2. พฤษภาคม 2541.
- กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ระบบงานรัฐสภา 2555. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2556.
- กลุ่มงานพัฒนาทรัพยากรสารสนเทศ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ก. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://library2.parliament.go.th/giventake/debate1.html> วันที่ 27 มกราคม 2560]
- กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง. การยุบสภาในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2530.
- กิตติพงศ์ กมลธรรมวงศ์. ปัญหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับวิกฤตการเมืองไทยปัจจุบัน. ใน วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 32 ฉบับที่ 3 2556.
- กุลธิดา ชันวีธิ, ส. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/admin_souvane/ewt_dl_link.php?nid=396 [เข้าถึงเมื่อ 25 มีนาคม 2560]
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. สำนักพิมพ์วิญญูชน: กรุงเทพฯ, 2556.
- โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์. ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เจริญวิทย์การพิมพ์, 2518.
- ข่าวการเมือง. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.ryt9.com/s/ryt9/139270> [เข้าถึงเมื่อ 30 กรกฎาคม 2557]
- จีระศักดิ์ ช่วยชู. ปัญหาการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2543.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. ข้อมูลพื้นฐาน 80 ปี ประชาธิปไตยไทย 2475-2555. กรุงเทพฯ สถาบันนโยบายศึกษาภายใต้มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา, 2557.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายรัฐธรรมนูญ : แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ. กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.
- . การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540.

เซ่งไฟเราะ, น. "ใน: วิเคราะห์การเมือง." หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์, 26 มิถุนายน 2548.

เซ่งไฟเราะ., น. ใน: หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ, 23 มิถุนายน 2548.

ณัฐพล สกุลเมฆา, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=267> [เข้าถึงเมื่อ 25 มีนาคม 2560]

ทองศักดิ์ วุฒิศะโร. ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2531.

ธงทอง จันทรางศุ. การปรับปรุงระบบการทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.), 2538.

นรนิติ เศรษฐบุตร. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่อง ประสิทธิภาพของรัฐสภาไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549.

———. บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายการศึกษา, 2541.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2554.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.

———. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ “4 ปี รัฐธรรมนูญ : ปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง”. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2544.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชาญชัยแสวงศักดิ์. การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส : ข้อคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

บุญทริกา บุรณะบุตร. บทบาททางการเมืองของ พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ (พ.ศ. 2475-2490). วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2534.

- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง : การแก้จุดอ่อนของรัฐธรรมนูญ 2540 ที่ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเหนือผู้แทนปวงชนโดยใช้พรรคการเมือง. เอกสารประกอบการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 6 เรื่อง “ทิศทางของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่, 2550.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศุภผล, 2493.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. คำอธิบายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 1. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พาณิชย์ศุภผล, 2495.
- ไพโรจน์ โพธิ์ไสย. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
<http://www.senate.go.th/w3c/senate/main.php?url=content&id=15> [เข้าถึงเมื่อ 30 กรกฎาคม 2557]
- มงเตสกีเออ (เขียน), ว. ต. แ. เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.
- มนตรี รูปสุวรรณ. กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2554.
- . กฎหมายรัฐสภา. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.
- . รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติและเสถียรภาพของรัฐบาล. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และสถาบันพระปกเกล้า, 2545.
- มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ 2540) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 พร้อมข้อเสนอสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2549.
- . สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(พ.ศ.2540) หมวดองค์กรทางการเมือง เรื่อง 6 การอภิปรายไม่ไว้วางใจ. กรุงเทพฯ: องค์การคำของคุรุสภา, 2544.
- มานิตย์ จุมปา. มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์พี. เพรส จำกัด, 2541.
- . สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์กรทางการเมือง เรื่อง 7. การยุบสภา. กรุงเทพฯ องค์การคำของคุรุสภา, 2544.
- รวินท์ ลีละพัฒนะ. กฎหมายมหาชนเบื้องต้น อธิบายหลักกฎหมายไทยและหลักกฎหมายอังกฤษ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555.

- รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ และคณะ. ศรัทธศาสตร์ว่าด้วยรัฐธรรมนูญ บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2555.
- ลิขิต อีร์เวคิน. การเมืองการปกครองของไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- . บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในการรักษาวินัยพรรคการเมืองและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน กรุงเทพฯ: สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2555.
- . บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในการรักษาวินัยพรรคการเมืองและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน. กรุงเทพฯ: สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2555.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ศาลปกครองกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ. วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 24 ฉบับที่ 3 (2539).
- วิญชัย ธรรมประดิษฐ์. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(พ.ศ.2540) หมวดองค์การทางการเมือง เรื่อง 2. สมาชิกวุฒิสภา. กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของครุสภา 2544.
- วิวัฒน์ วัฒนเศรษฐ. รัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศสภายใต้สาธารณรัฐที่ 5 (ศึกษาในด้านการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล). วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2512.
- วิชญ์ เครื่องงาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2530.
- สนธิ เตชานันท์. ระบบการปกครองของอังกฤษ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไอเดียสโตร์, 2529.
- สมคิด เลศไพฑูรย์. คำอธิบายกฎหมายการคลัง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537.
- สมชาติ เจศรีชัย. การเมือง-การเลือกตั้งไทย และประเทศในอาเซียน Politics and Elections in Asean Countries. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษาภายใต้มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา, 2559.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมอธรรม, 2547.
- . การเมืองอังกฤษ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมอธรรม, 2546.
- สมยศ เชื้อไทย. คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สภาร่างรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. กฎหมายพื้นฐานสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ พี.เพรส จำกัด, 2551.
- สุรพล นิตไกรพจน์. ระบบควบคุมตรวจสอบทางการเมืองที่เหมาะสม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์กองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538.
- แสวงศักดิ์., ข. กฎหมายรัฐธรรมนูญ : แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.
- หยุด แสงอุทัย. หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.
- อธิป จิตตฤกษ์. ประชาธิปไตย : ความรู้ฉบับพกพา. กรุงเทพฯ: โอเพ่นเวิลด์ส์ พับลิชชิง เฮาส์, 2557.
- อมร จันทรสมบุรณ์. การปฏิรูปการเมือง ทางออกของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา มูลนิธิคอนราต อเดนาวร์, 2539.
- . โครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา มูลนิธิคอนราต อเดนาวร์, 2535.
- อมร รักษาสัตย์ และคณะ. ประชาธิปไตย : อุดมการณ์หลักการและแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- อัศวเมศวร์ ทองนวล. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์การทางการเมือง เรื่อง 10 คณะรัฐมนตรี. กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของคุรุสภา, 2544.
- อัศวเมศวร์ ทองนวล. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(พ.ศ.2540) หมวดองค์การทางการเมือง เรื่อง 2 การตรวจสอบรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของคุรุสภา, 2544.



ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายนพรุจ หวันสู เกิดเมื่อวันศุกร์ที่ 10 สิงหาคม พุทธศักราช 2533 ที่จังหวัดยะลา สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาจากโรงเรียนเบญจมราชูทิศ จังหวัดนครศรีธรรมราช ในปี พุทธศักราช 2552 และปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิตจากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ในปีพุทธศักราช 2556 และเข้าศึกษาต่อหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปีเดียวกัน

