

บทที่ 7

วิเคราะห์หลักรัฐธรรมนูญนิยมของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 : มาตรการในการทำให้การใช้ อำนาจรัฐสุจริต มีเสถียรภาพ และประสิทธิภาพ

โดยที่ในอดีตที่ผ่านมา สภาพปัญหาทางการเมืองที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองไทย ได้เป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมทั้งระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในระบบการเมือง และปัญหาความไร้เสถียรภาพในการดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหาร จนทำให้รัฐบาลซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง ไม่อาจดำเนินการบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการนิติบัญญัติที่เป็นไปอย่างล่าช้า และไม่อาจสนองตอบความต้องการของประชาชนโดยรวมได้ การปราศจากมาตรการและกลไกในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองของรัฐธรรมนูญในอดีต ซึ่งแม้จะมีการจัดทำขึ้นใหม่ หรือแก้ไขเพิ่มเติมเป็นจำนวนหลายครั้ง ในขณะที่โครงสร้างและเนื้อหาของรัฐธรรมนูญนั้นยังคงเดิม ได้เป็นปัจจัยสำคัญซึ่งทำให้ในช่วงระยะเวลากว่า 5 ปีที่ผ่านมา ได้เกิดกระแสเรียกร้องและการผลักดันให้มีจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อปรับปรุงโครงสร้างของระบบการเมืองทั้งระบบ หรือที่เรียกว่า “การปฏิรูปการเมือง” ขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งมาประสบความสำเร็จ เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ซึ่งกำหนดให้มีการเพิ่มเติม หมวด 12 ว่าด้วย “การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” ซึ่งประกอบด้วย มาตรา 211 ทวิ ถึง มาตรา 211 เอกราชไว้ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เพื่อจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ทำหน้าที่ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองขึ้นใหม่ให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ด้วยเหตุนี้ การสร้างมาตรการและกลไกในการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงโครงสร้างของระบบการเมืองทั้งระบบ จึงเป็นหัวใจสำคัญที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งถือกำเนิดขึ้นเพื่อการปฏิรูปการเมืองโดยแท้ โดยสามารถสรุปมาตรการและกลไกดังกล่าวที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้น ได้ดังนี้

7.1 มาตรการในการทำให้การใช้อำนาจรัฐสุจริตและมีความชอบธรรม

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การสร้างมาตรการในการทำให้การใช้อำนาจรัฐมีความสุจริตและมีความชอบธรรมยิ่งขึ้น ถือเป็นจุดเด่นประการสำคัญซึ่งทำให้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีลักษณะแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญในอดีตเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่มาตรการและกลไกต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้นนั้น ได้เป็น

ผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างภายในของระบบรัฐสภา ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองซึ่งประเทศไทยได้ยึดถือตลอดระยะเวลา 60 กว่าปีที่ผ่านมา รวมทั้งยังเป็นผลให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติซึ่งเป็นมาตรการและกลไกใหม่ๆ ที่ยังมีเคยได้รับบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใด โดยอาจแยกพิจารณาได้ตามช่วงเวลาของการใช้บังคับมาตรการดังกล่าว ดังจะกล่าวถึงต่อไปนี้

7.1.1 การทำให้การเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองเป็นไปโดยสุจริต และมีความชอบธรรม

หากพิจารณาสภาพปัญหาทางการเมืองของระบบการเมืองไทยในช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา จะพบว่า ปัญหาของระบบการเมืองที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริต และความชอบธรรมได้เป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งสาเหตุสำคัญประการหนึ่งได้มาจากระบบการคัดเลือกคนเข้าสู่ระบบการเมือง ที่เปิดโอกาสให้การซื้อสิทธิขายเสียงสามารถกระทำได้อย่างง่ายดาย เพราะปราศจากมาตรการในการป้องกันที่มีประสิทธิภาพ จนเป็นผลให้ “เงิน” ได้มีอิทธิพลเหนือระบบการเมืองทั้งระบบ และส่งผลโดยตรงต่อการตัดสินใจไปในทางใดๆ ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งอยู่ในระบบการใช้อำนาจสูงสุดของประเทศ ด้วยเหตุนี้ มาตรการในการทำให้การเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองเป็นไปโดยสุจริต และมีความชอบธรรมยิ่งขึ้น จึงถือเป็นประเด็นสำคัญ ที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้สร้างขึ้นเพื่อแก้ไขสภาพปัญหาดังกล่าว ภายใต้การปรับปรุงโครงสร้างภายในของระบบรัฐสภาและมาตรการใหม่ๆ ดังนี้

7.1.1.1 การปรับปรุงระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งระบบ

วิธีการที่สำคัญที่สุดซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดขึ้นเพื่อทำให้การเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองเป็นไปโดยสุจริต ก็คือ การปรับปรุงระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งระบบ ด้วยการสร้างมาตรการซึ่งแตกต่างไปจากระบบเลือกตั้งในอดีตไว้ในหลายประการด้วยกัน โดยมีรายละเอียดในสาระสำคัญดังนี้

7.1.1.1.1 การปรับปรุงระบบเลือกตั้งเป็นระบบเลือกตั้งแบบผสม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ปรับปรุงระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากเดิมที่เป็นระบบเลือกตั้งซึ่งมีวิธีคิดคะแนนแบบเสียงข้างมาก และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งขึ้นอยู่กับจำนวนราษฎรในแต่ละจังหวัดซึ่งเป็นเขตเลือกตั้ง¹ มาสู่ระบบเลือกตั้งแบบใหม่ ซึ่งเรียกว่า “ระบบเลือกตั้ง

¹ นอกจากระบบเลือกตั้งดังกล่าว จะทำให้ประชาชนในแต่ละเขตเลือกตั้งมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ไม่เท่าเทียมกัน และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสัดส่วนระหว่างจำนวนที่นั่งกับคะแนน ที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับแล้ว ยังมีข้อวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าได้

แบบผสมระหว่างระบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละหนึ่งคนกับระบบบัญชีรายชื่อ” โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 100 คน มาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 400 คน มาจากระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง² ทั้งนี้ ระบบเลือกตั้งทั้งสองระบบได้มีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ทั้งในแง่ของการแบ่งเขตเลือกตั้ง วิธีการคิดคะแนน และการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กล่าวคือ

(1) ในระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ หรือที่เรียกว่า ระบบปาร์ตี้ลิสต์ (party list) การแบ่งเขตเลือกตั้งจะใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง โดยวิธีการคิดคะแนนแบบสัดส่วน ซึ่งจะคำนวณจำนวนที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากสัดส่วนคะแนนที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับจากการลงคะแนนเสียงของประชาชน โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งอยู่ในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง จะได้รับเลือกตั้งเรียงตามลำดับจากหมายเลขต้นบัญชีลงไปตามจำนวนสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่คำนวณได้³ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง จะต้องได้คะแนนเสียงมากกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ เพราะมีฉะนั้นแล้ว คะแนนเสียงที่พรรคการเมืองนั้นได้รับจะไม่สามารถนำมาคำนวณหาสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันจะเป็นผลให้ในผู้มีรายชื่อในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นไม่อาจได้รับเลือกตั้งได้⁴

อนึ่ง ในเรื่องเกี่ยวกับการแบ่งเขตเลือกตั้งในระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งนั้น เป็นที่น่าสังเกตว่า ในระหว่างการยกร่างรัฐธรรมนูญได้มีสมาชิกสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญจำนวนมาก เสนอให้มีการแบ่งเขตเลือกตั้ง หรือการจัดทำบัญชีรายชื่อแยกจากกันในแต่ละภาค (zone list) เหมือนเช่นกรณี

เป็นสาเหตุหนึ่งซึ่งทำให้คนตีมีความสามารถ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลซึ่งไม่มีทุนทรัพย์ ไม่อาจเข้าสู่ระบบทางการเมืองได้ เพราะเป็นระบบเลือกตั้งที่เอื้อต่อการใช้อิทธิพลและการกระทำผิดกฎหมาย. โภคิน พลกุล, “ระบบเลือกตั้ง,” วารสารนิติศาสตร์ 13(2526): 65.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 98 -104

³ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคำนวณหาจำนวนที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากสัดส่วนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับ จะเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และผู้สนใจโปรดดูรายละเอียดใน โคทม อารียา, “การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรค,” มติชน (9 มกราคม 2542): หน้าพิเศษ 1-4.

⁴ มาตรการดังกล่าวได้มีขึ้นเพื่อป้องกันปัญหาความไร้เสถียรภาพของรัฐบาล ซึ่งเกิดขึ้นจากรัฐบาลผสมหลายพรรคการเมือง อันเป็นผลโดยตรงจากระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รายงานการประชุมสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19 วันอังคารที่ 15 กรกฎาคม พุทธศักราช 2540, หน้า 82.

ของประเทศเยอรมันและญี่ปุ่น แทนการใช้บัญชีรายชื่อหรือเขตประเทศทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนได้มีผู้แทนที่สามารถสะท้อนความต้องการของประชาชนในแต่ละภาคได้ แต่ในท้ายที่สุด สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติเห็นชอบกับการกำหนดให้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง โดยมีบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองทั่วทั้งประเทศเพียงบัญชีเดียว ด้วยเหตุผลหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ

ประการแรก ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้ถูกสร้างขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมระบบพรรคการเมือง เพื่อให้ได้ผู้แทนเข้ามาดูแลผลประโยชน์ของประชาชนทั่วประเทศ มิใช่เป็นเพียงผู้แทนในระดับภาค

ประการที่สอง เพื่อป้องกันการเกิดระบบภาคนิยม ซึ่งจะนำมาสู่การแย่งตำแหน่งรัฐมนตรีในระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละภาคของพรรคการเมือง อันเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาความไร้เสถียรภาพ และประสิทธิภาพในการบริหารประเทศของรัฐบาลในอดีต

ประการสุดท้าย เพื่อป้องกันการซื้อเสียงเพราะนอกจากเขตประเทศซึ่งเป็นเขตเลือกตั้งขนาดใหญ่ จะทำให้การใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากตามไปด้วยแล้ว ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อยังส่งผลให้ความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินน้อยลง และไม่อาจคาดหมายถึงผลการเลือกตั้งได้ บทบาทของการใช้จ่ายเงินเพื่อทุจริตการเลือกตั้งจึงน่าจะลดน้อยลงไปโดยปริยาย

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การจัดทำบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง ได้คำนึงถึงการดูแลผลประโยชน์ของท้องถิ่นในระดับภูมิภาคด้วย ในขั้นการพิจารณาในวาระที่ 2 ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ จึงได้มีการเพิ่มบทบัญญัติซึ่งกำหนดให้บัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองจัดทำขึ้น จะต้องประกอบด้วยรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่างๆ อย่างเป็นธรรม.⁵

สำหรับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง ที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น ซึ่งการออกเสียงลงคะแนนนั้นจะต้องเลือกบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองแต่เพียงพรรคการเมืองเดียว และในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งของแต่ละพรรคการเมือง จะจัดทำขึ้นได้พรรคละ 1 บัญชี ไม่เกินบัญชีละ 100 คน โดยต้องยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก่อนวันเปิดสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ทั้งนี้ ในการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง นอกจากบัญชีรายชื่อของบุคคลซึ่งพรรคการเมืองจัดทำขึ้น จะต้องประกอบด้วยรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิ

⁵ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19 วันอังคารที่ 15 กรกฎาคม พุทธศักราช 2540, หน้า 55-75 และหน้า 80.

ภาคต่างๆ อย่างเป็นธรรมแล้ว รายชื่อของบุคคลในบัญชีรายชื่อ ยังจะต้องไม่ซ้ำกับรายชื่อในบัญชีที่พรรคการเมืองอื่นจัดทำขึ้น และไม่ซ้ำกับรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ตลอดจนการจะต้องจัดทำรายชื่อเรียงตามลำดับหมายเลขด้วย^๑

ด้วยเหตุนี้ ภายใต้ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ พรรคการเมือง จึงมีบทบาทและหน้าที่เพิ่มขึ้นในการให้สำคัญกับการกำหนดนโยบาย และการคัดสรรคนดี มีความสามารถให้อยู่ในบัญชีรายชื่อพรรค เพื่อที่จะมีจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะคำนวณจากสัดส่วนคะแนนเสียง ที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับให้มากที่สุด ทั้งในขณะเดียวกันก็เป็นการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองขนาดเล็ก สามารถเข้าสู่ระบบการเมืองได้เพิ่มขึ้น และที่สำคัญที่สุดระบบเลือกตั้งดังกล่าว ยังสามารถป้องกันการซื้อเสียงได้ในระดับหนึ่ง และด้วยวิธีการคิดคะแนนเสียงแบบสัดส่วน คะแนนเสียงของผู้ออกเสียงเลือกตั้งทุกคะแนนเสียง จึงมีผลโดยตรงต่อการจัดสรรที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และไม่สูญเปล่าไปเหมือนกรณีวิธีคิดคะแนนแบบเสียงข้างมาก

(2) สำหรับระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละหนึ่งคน การแบ่งเขตเลือกตั้งจะต้องคำนวณหาเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน ก่อน แล้วจึงนำผลลัพธ์ที่ได้มาคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดพึงมี และหากผลปรากฏว่าจังหวัดใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 1 คน ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง แต่ถ้าจังหวัดใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกิน 1 คน การแบ่งเขตเลือกตั้งจะต้องแบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้ง ตามจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมี โดยในแต่ละเขตเลือกตั้งจะมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เพียง 1 คน และการแบ่งเขตพื้นที่ของแต่ละเขตเลือกตั้งจะต้องติดต่อกัน และต้องให้จำนวนราษฎรในแต่ละเขตใกล้เคียงกันด้วย.

ในส่วนของการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคน มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้อย่างเท่าเทียมกันคือ เขตละ 1 คน โดยวิธีคิดคะแนนแบบเสียงข้างมาก ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนสูงสุดในเขตเลือกตั้งจะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งด้วยเหตุนี้ แม้ปัญหาการซื้อเสียงจะไม่ได้รับการเยียวยาจากระบบเลือกตั้งนี้โดยตรง แต่ระบบ

^๑ การวางหลักเกณฑ์ในการจัดทำรายชื่อของบุคคลในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองไว้เช่นนี้ ได้เป็นผลให้ระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีลักษณะที่แตกต่างไปจากระบบเลือกตั้งญี่ปุ่น ซึ่งถือเป็นต้นแบบของการยกร่างรัฐธรรมนูญในส่วนดังกล่าวของสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพราะระบบเลือกตั้งของญี่ปุ่น ได้เปิดโอกาสให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งสามารถมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อพรรคได้ และในขณะเดียวกันก็ได้กำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องจัดทำรายชื่อเรียงตามลำดับหมายเลข. ประเสริฐ จิตต์วิวัฒน์พงศ์, ญี่ปุ่นปฏิรูปการเมือง (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ดอกหญ้า, 2538), หน้า 194.

เลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละ 1 คน จะทำให้ประชาชนได้มีความเสมอภาคทางการเมืองเพิ่มขึ้น จากสิทธิในการลงคะแนนเสียงที่เท่าเทียมกัน และทำให้คนตีมีความสามารถแต่ไม่มีทุนทรัพย์สามารถเข้าสู่ระบบการเมืองได้ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งจะมีความใกล้ชิดกันยิ่งขึ้น.⁷

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ระบบเลือกตั้งแบบผสมระหว่างระบบบัญชีรายชื่อกับระบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละ 1 คน ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เป็นการรวมข้อดีของระบบเลือกตั้งทั้งสองระบบที่มีความแตกต่างกัน โดยมีต้นแบบมาจากระบบเลือกตั้งของประเทศญี่ปุ่นและประเทศเยอรมัน ซึ่งก็ดูเหมือนว่าภายใต้ระบบเลือกตั้งดังกล่าว พรรคการเมืองจะมีบทบาทและมีความสำคัญยิ่งขึ้น แต่หากพิจารณาสัดส่วนระหว่างจำนวนที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มาจากระบบบัญชีรายชื่อกับระบบเขตเลือกตั้งละ 1 คน ซึ่งเท่ากับ 1:4 และคิดเป็นจำนวนเพียง 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีแล้ว บทบาทของพรรคการเมืองจึงน่าจะลดน้อยลงไปมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากปรากฏว่าพรรคการเมืองใดได้รับคะแนนเสียงจากระบบบัญชีรายชื่อ แต่กลับไม่ได้รับหรือได้คะแนนจากระบบแบ่งเขตในจำนวนที่น้อยมาก เพราะระบบเลือกตั้งซึ่งปราศจากความเชื่อมโยงระหว่างสัดส่วนของคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับกับการจัดสรรที่นั่งทั้งหมดในสภาผู้แทนราษฎร.⁸

ดังนั้น หัวใจสำคัญของระบบเลือกตั้งแบบใหม่ จึงน่าจะเป็นการเปิดโอกาสให้คนตีมีความสามารถ เข้าสู่ระบบการเมืองได้มากขึ้น ทั้งจากระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อและระบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละคน มากกว่าการส่งเสริมระบบพรรคการเมือง หรือแม้กระทั่งการแก้ปัญหาการทุจริตการเลือกตั้ง ซึ่งจะเป็นเพียงมาตรการเสริมมาตรการอื่นๆ ที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้สร้างขึ้น ดังจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไปนี้.

7.1.1.1.2 การขยายการใช้สิทธิเลือกตั้ง

การขยายการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน เป็นอีกมาตรการหนึ่งซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้สร้างขึ้น เพื่อทำให้การเข้าสู่ตำแหน่ง

⁷ พงศ์เทพ เทพกาญจนา, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19 วันอังคารที่ 15 กรกฎาคม พุทธศักราช 2540, หน้า 99-100.

⁸ การขาดความเชื่อมโยงระหว่างสัดส่วนของคะแนนเสียง ที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับกับการจัดสรรที่นั่งทั้งหมดในสภาผู้แทนราษฎร เป็นประเด็นสำคัญซึ่งทำให้ระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับระบบเลือกตั้งญี่ปุ่น มีความแตกต่างไปจากระบบเลือกตั้งแบบผสมของเยอรมันเป็นอย่างมาก. โปรดดูรายละเอียดใน เจอร์ลด์ แอล. เคอร์ติส, การเมืองแบบญี่ปุ่น, แปลโดย ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์ และไชยวัฒน์ คำชู (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), หน้า 15-18.

ทางการเมือง หรือการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตยิ่งขึ้น ด้วยมาตรการที่มีขึ้นเพื่อให้จำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งมีมาก จนเงินมีอิทธิพลน้อยลงหรือไม่มีเลย โดยมีรายละเอียดในสาระสำคัญ ดังนี้⁹

(1) การกำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้สร้างมาตรการบังคับให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งไว้เป็นครั้งแรก โดยกำหนดไว้ในหมวด 4 ว่าด้วยหน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา 68 ให้บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และในขณะเดียวกันก็กำหนดสภาพบังคับในกรณีมีการฝ่าฝืนข้อกำหนดดังกล่าวไว้ว่า หากการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งไม่มีการแจ้งอันควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ บุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง จะต้องเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ.¹⁰ ทั้งนี้ ด้วยมาตรการดังกล่าวผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคน จึงจำเป็นต้องมาใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่จำกัด เฉพาะเพียงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หากแต่ยังรวมถึงการเลือกตั้งในทุกระดับ จนคาดหมายได้ว่านับแต่บัดนี้ต่อไป ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมาใช้สิทธิในการเลือกตั้งแต่ละครั้งเป็นจำนวนมาก หรืออาจคำนวณได้เป็นจำนวนถึงร้อยละ 100 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด และสภาพการเลือกตั้งที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปใช้สิทธิในจำนวนที่น้อยมาก อันเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การใช้เงินในการเลือกตั้งสามารถกระทำได้อย่างง่าย จะไม่เกิดขึ้นอีกต่อไปภายใต้ระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน.

(2) การรับรองสิทธิเลือกตั้งของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้ง

นอกจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะสร้างมาตรการในการขยายการใช้สิทธิเลือกตั้ง ด้วยการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่แล้ว การรับรองสิทธิเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้ง ยังเป็นอีกมาตรการหนึ่งซึ่งรัฐธรรมนูญได้สร้างขึ้น เพื่อให้การขยายการใช้สิทธิเลือกตั้งสามารถบังเกิดผลได้อย่างจริงจัง ทั้งนี้ โดยให้ผู้มีสิทธิ

⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่,” ใน รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2541), หน้า 63.

¹⁰ การสร้างสภาพบังคับหรือข้อกำหนดในเรื่องการเสียสิทธิ กรณีฝ่าฝืนไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งว่าควรเป็นประการใดนั้น เป็นประเด็นสำคัญที่ไม่ได้รับข้อยุติทั้งในระหว่างการยกร่างรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง จึงมีการมอบเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนด และกลายเป็นประเด็นปัญหาทางรัฐธรรมนูญจนต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในเวลาต่อมา. สมคิด เลิศไพฑูรย์, “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน,” วารสารธรรมศาสตร์ 24(พฤษภาคม - สิงหาคม 2541): 164.

เลือกตั้งต่อไปนี้ มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้แม้ว่าบุคคลดังกล่าวจะอยู่นอกเขตเลือกตั้ง (มาตรา 105 วรรคท้าย)

ก. ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ตามวิธีการแบ่งเขตในระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละ 1 คน และมีสิทธิเลือกตั้งนั้นมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งนั้น

ข. ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งมีชื่ออยู่ในเขตเลือกตั้งเป็นเวลา น้อยกว่า 90 วันนับถึงวันเลือกตั้ง (มาตรา 105 (3) และวรรคท้าย) ซึ่งจะเป็นผลให้บุคคลดังกล่าวสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเดิม ก่อนการย้ายไปยังเขตเลือกตั้งใหม่ซึ่งบุคคลนั้นมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านได้ เพราะมิฉะนั้นแล้ว บุคคลดังกล่าว ก็จะไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดๆ ได้ เพราะการย้ายยังไม่ครบกำหนดเวลาที่จะใช้สิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใหม่

ค. ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร หรือมีถิ่นที่อยู่ต่างประเทศ และด้วยข้อกำหนดดังกล่าวจึงเป็นผลให้ไม่ว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมีทะเบียนบ้านอยู่ในประเทศไทยหรือไม่ บุคคลดังกล่าวก็สามารถออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้ หากมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักรและมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด

ทั้งนี้ การใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้ง จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภากำหนด.

(3) การกำหนดให้รัฐ ต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

การกำหนดให้รัฐ มีหน้าที่ต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการเลือกตั้ง เป็นอีกมาตรการหนึ่งซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้มีขึ้น อันจะส่งผลเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้น และในขณะเดียวกันก็เป็นการรองรับมาตรการบังคับ ซึ่งกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งให้มีความสะดวกในการไปเลือกตั้งมากขึ้น (มาตรา 326 (1))

อนึ่ง การสร้างมาตรการบังคับและมาตรการเสริม เพื่อขยายการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ถือเป็นตัวอย่างสำคัญซึ่งสะท้อนให้เห็นความพยายามของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ในการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาการทุจริตในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองหรือการเลือกตั้ง ซึ่งการขาดความสนใจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ได้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ปัญหาดังกล่าว ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา.

7.1.1.1.3 การปรับปรุงระบบเลือกตั้งในกรณีอื่น ๆ

นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะสร้างมาตรการในการปรับปรุงระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ด้วยการปรับปรุงระบบเลือกตั้งให้เป็นระบบเลือกตั้งแบบผสม และการขยายการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนให้เพิ่มมากขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้การเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง มีความสุจริตยิ่งขึ้นแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังสร้างมาตรการอื่นๆ ไว้ดังนี้

(1) การกำหนดให้การนับคะแนน ต้องกระทำร่วมกัน ณ สถานที่ใดสถานหนึ่งเพียงแห่งเดียวในเขตเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้เปลี่ยนแปลงการนับคะแนนเสียงเลือกตั้ง จากเดิมซึ่งจะกระทำ ณ หน่วยเลือกตั้ง มาเป็นการกำหนดให้การนับคะแนนในแต่ละเขตเลือกตั้ง ต้องนำคะแนนในทุกหน่วยเลือกตั้งมานับรวมกัน ณ สถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งแต่เพียงแห่งเดียว ในเขตเลือกตั้งตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด เว้นแต่เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเฉพาะท้องที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดเป็นอย่างอื่นก็ได้ (มาตรา 104 วรรคสี่) ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวได้มีขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะป้องกันการตรวจสอบคะแนนเสียงในหน่วยเลือกตั้ง โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ใช้เงินซื้อเสียง เพราะการนำคะแนนในแต่ละหน่วยเลือกตั้งมานับรวมกัน ย่อมทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือแม้แต่หัวหน้าคะแนนของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ไม่อาจรู้ถึงผลของการใช้เงินในแต่ละหน่วยเลือกตั้งได้¹¹

(2) การให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วันนับถึงวันเลือกตั้ง

การกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะต้องเป็นบุคคลซึ่งมีชื่อในทะเบียนบ้าน ในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วันนับถึงวันเลือกตั้ง เป็นอีกมาตรการหนึ่งซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้สร้างขึ้น อันจะเป็นผลให้การจัดตั้งหรือการย้ายผู้มีสิทธิเลือกตั้งมายังเขตเลือกตั้งหนึ่งโดยเจตนาทุจริต ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในอดีตไม่อาจกระทำได้ ทั้งในขณะเดียวกันยังเป็นการสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานในการเลือกตั้ง ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งควรจะรู้จักผู้สมัครรับเลือกตั้งในระดับหนึ่ง เพื่อการตัดสินใจที่ถูกต้องด้วย ทั้งนี้ แม้ว่ามาตรการดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งย้ายมายังอีกเขตเลือกตั้งหนึ่งโดยสุจริตในระยะเวลาที่ยังไม่ครบกำหนด 90 วันนับถึงวันเลือกตั้ง ไม่อาจใช้สิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใหม่ และต้องลำบากต่อการเดินทางไปใช้สิทธิในเขตเลือกตั้งเดิม แต่หากพิจารณาต่อ

¹¹ ประวิทย์ เจนวิระนนท์, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19 วันอังคารที่ 15 กรกฎาคม พุทธศักราช 2540, หน้า 113-116.

ไปก็จะพบว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้ให้สิทธิกับบุคคลดังกล่าวที่จะใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนนอกเขตเลือกตั้งได้ ตามที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 1.1.1.3 และด้วยเหตุนี้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งมีชื่อในเขตเลือกตั้งน้อยกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงสามารถที่จะเลือกที่จะเดินทางไปใช้สิทธิ ณ เขตเลือกตั้งเดิม หรือจะใช้สิทธินอกเขตเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญให้สิทธิไว้ก็ได้ (มาตรา 105 (3) และวรรคท้าย)

(3) การจำกัดอำนาจของคณะรัฐมนตรีรักษาการ ในการแต่งตั้ง โยกย้าย หรือให้ข้าราชการพ้นจากตำแหน่งในระหว่างการเลือกตั้ง

ในกรณีที่รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เพราะเหตุว่าอายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดห้ามมิให้คณะรัฐมนตรีรักษาการใช้อำนาจแต่งตั้ง โยกย้าย หรือให้ข้าราชการหรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจพ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 215 วรรคสอง) เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของคณะรัฐมนตรีที่อาจเข้าไปก้าวก่าย หรือแทรกแซงการเลือกตั้งให้ไปในทางที่เป็นประโยชน์กับพรรคการเมืองของตน รวมทั้งยังเป็นการคุ้มครองข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ ไม่ให้ตกอยู่ใต้อิทธิพลของคณะรัฐมนตรีรักษาการเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งด้วย¹²

(4) การกำหนดให้รัฐ ต้องสนับสนุนการณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

การกำหนดให้รัฐต้องให้การสนับสนุน การณรงค์หาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นอีกมาตรการหนึ่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้สร้างขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการทำให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ดังต่อไปนี้¹³

ก. จัดที่ปิดประกาศ และที่ติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ในสาธารณสถานซึ่งเป็นของรัฐ

ข. พิมพ์และจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งไปให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

ค. จัดสรรหาสถานที่หาเสียงเลือกตั้ง ให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง

¹² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่,” ใน รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, หน้า 63.

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 113

ง. จัดสรรเวลาออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ให้แก่พรรคการเมือง

จ. กิจการอื่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกาศกำหนด

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมือง หรือบุคคลอื่นนอกจากรัฐกระทำการตาม (ก) (ง) และ (จ)

อนึ่ง ด้วยมาตรการดังกล่าวจึงทำให้ผู้รับสมัครเลือกตั้ง หรือพรรคการเมือง ได้มีโอกาสที่เท่าเทียมกันในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง อันจะเป็นผลให้ปัจจัยทางการเงินมีบทบาท หรือมีอิทธิพลลดน้อยลงต่อการแข่งขันในระหว่างการเลือกตั้ง หรือแม้กระทั่งต่อผลการเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาข้อกำหนดบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีตาม (ก) ซึ่งแม้รัฐธรรมนูญ จะกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ดำเนินการดังกล่าวแต่ผู้เดียว แต่ก็ปรากฏว่าในขณะเดียวกันก็ยิ่งเปิดโอกาสให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมือง สามารถดำเนินการในทางอื่น ให้ปัจจัยทางการเงินมีบทบาทในระหว่างการแข่งขันการเลือกตั้งได้ ซึ่งด้วยเหตุนี้ ความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมดังกล่าว จึงเป็นเพียงมาตรฐานขั้นต่ำซึ่งรัฐจะจัดให้มีขึ้นเท่านั้น.

7.1.1.2 การทำให้วิธีการได้มา ซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีความชอบธรรมยิ่งขึ้น

นับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พุทธศักราช 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้มีการปกครองในระบบรัฐสภา ซึ่งโดยหลักประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งมาโดยตลอด ซึ่งในส่วนของวุฒิสภานั้น ปรากฏว่าได้มีข้อโต้แย้งในทางวิชาการอย่างกว้างขวางว่า การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการแต่งตั้งนั้น เป็นกระบวนการที่ไม่โปร่งใสและไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย จนเกิดกระแสเรียกร้องมาโดยตลอดให้มีการปรับปรุงที่มาของวุฒิสภาให้มีความชอบธรรมยิ่งขึ้น และในบางกรณีก็ถึงขนาดมีการเสนอให้ยกเลิกวุฒิสภา และให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาเดียว¹⁴

อย่างไรก็ตาม ในระหว่างการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือกำเนิดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ข้อวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวจึงได้รับการพิจารณาโดยละเอียดอีกครั้ง และ

¹⁴ อัมภวาน์ ปาณิกบุตร, “วุฒิสภา: ไม่มีดีไหม?”, ใน แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2540), 43-50.

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในระหว่างการยกร่างรัฐธรรมนูญ การกำหนดที่มาของวุฒิสภาถือเป็นประเด็นที่มีการเปลี่ยนแปลงมากที่สุด ในจำนวนประเด็นทั้งหลายที่ได้รับความสนใจจาก

เป็นผลให้การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญภายในโครงสร้างของรัฐสภา จากการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนไว้เป็นครั้งแรก โดยมีรายละเอียดในสาระสำคัญดังนี้

7.1.1.2.1 การได้มาซึ่งตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา

การปรับเปลี่ยนวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา จากเดิมซึ่งมาจากการแต่งตั้ง มาสู่วิธีการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนไว้เป็นครั้งแรกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีรายละเอียดในสาระสำคัญดังนี้

(1) วิธีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน วุฒิสภาได้ถูกกำหนดให้ประกอบไปด้วย สมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งจำนวนทั้งสิ้น 200 คน ภายใต้การแบ่งเขตเลือกตั้งโดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง¹⁵ และการคำนวณเกณฑ์จำนวนสมาชิกวุฒิสภา ที่แต่ละจังหวัดจะพึงมี จะใช้วิธีเดียวกับคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละ 1 คน ตามที่กล่าวมาข้างต้นโดยอนุโลม

สำหรับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง แม้ผลการคำนวณเกณฑ์จำนวนสมาชิกวุฒิสภา จะปรากฏว่าจังหวัดใดสามารถมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาได้มากกว่า 1 คน แต่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็จะมีสิทธิในการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้อย่างเท่าเทียมกันคือ เขตเลือกตั้งละ 1 เสียง โดยมีวิธีคิดคะแนนแบบเสียงข้างมาก ซึ่งจะเป็นผลให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับจนครบจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีได้ในจังหวัดนั้น เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 121-123)

(2) คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้เกิดขึ้นทุกครั้งที่ในทุกขั้นตอนของการยกร่างรัฐธรรมนูญ.

¹⁵ จะเห็นได้ว่า การใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ได้ทำให้การเลือกตั้งวุฒิสภามีเขตเลือกตั้งที่ใหญ่กว่า กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งก็เป็นไป เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่หลักของวุฒิสภา ซึ่งต้องทำหน้าที่ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งหลาย ที่ต่างก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นเดียวกัน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 25 กรกฎาคม พุทธศักราช 2540, หน้า 46.

จากการปรับเปลี่ยนวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา โดยการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง ได้เป็นผลให้เกิดข้อโต้แย้งและข้อวิพากษ์วิจารณ์ในระหว่างการยกร่างรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวางว่า จะทำให้ความจำเป็นของการมีสองสภาในระบบรัฐสภาไทยไม่สามารถอธิบายได้ เพราะการที่แต่ละสภาต่างก็มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเหมือนกัน และที่สำคัญ การขาดความเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการเลือกตั้ง ย่อมทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาไม่อาจดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อรัฐธรรมนูญได้เพิ่มบทบาทสำคัญให้กับวุฒิสภา ในการเลือกและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทั้งหลาย เพราะหากสมาชิกวุฒิสภามีความเชื่อมโยงกับอำนาจทางการเมืองแล้ว ก็ย่อมทำให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ต้องขาดประสิทธิภาพไปในทันที¹⁶

ด้วยเหตุนี้ นอกจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะกำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไว้ ในลักษณะที่คล้ายคลึงกับกรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จึงได้มีการเพิ่มมาตรการพิเศษในการทำให้สมาชิกวุฒิสภา ความเป็นกลางในทางการเมือง หรือมีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองให้น้อยที่สุด ไว้ดังนี้¹⁷

ก. การห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิก หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง

ข. การห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว ยังไม่เกิน 1 ปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวได้มีขึ้น เพื่อให้ความแตกต่างระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภามีความชัดเจนยิ่งขึ้น และเพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยอาชีพเข้าดำรงตำแหน่งในวุฒิสภา ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรตรวจสอบที่สำคัญที่สุดขององค์กรหนึ่งได้โดยง่าย.

ค. การห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็น หรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาในอายุของวุฒิสภาคราวก่อนการสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งหมายถึงการห้ามสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่ง 2 วาระติดต่อกัน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดหรือการยึดติดพื้นที่ในเขตเลือกตั้ง อันจะทำให้สมาชิกวุฒิสภาต้องรักษารูานคะแนนเสียงในเขต

¹⁶ อานันท์ ปันยารชุน, รายงานการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 25 กรกฎาคม พุทธศักราช 2540, หน้า 19-20.

¹⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และแก้วสรร อติโพธิ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 24-27 และหน้า

เลือกตั้ง และส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นสภาตรวจสอบ เป็นไปโดยไม่มีควมอิสระอย่างแท้จริง

(3) การกำหนดให้รัฐมีหน้าที่แนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

การกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการแนะนำ ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยเท่าเทียมกัน ถือเป็นอีกมาตรการหนึ่งซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้สร้างขึ้นเพื่อสร้างความแตกต่างในระหว่างการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ไม่จำเป็นต้องดำเนินการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เหมือนเช่นกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งต้องอาศัยพรรคการเมืองและเงินทุนจำนวนมาก ทั้งนี้ โดยกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการดังต่อไปนี้¹⁸

ก. จัดให้มีการปิดประกาศ และติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ข. พิมพ์และจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และผู้สมัครรับเลือกตั้งไปให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

ค. จัดหาสถานที่ และจัดสรรเวลาออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์เพื่อแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ง. กิจการอื่น ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด

ทั้งนี้ การแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งเองหรือบุคคลอื่น จะกระทำได้เฉพาะเท่าที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น

ด้วยเหตุนี้ เมื่อพิจารณาหน้าที่ในการดำเนินการต่างๆ ของรัฐตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว จะพบว่า การกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งวุฒิสภา โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงเป็นไปด้วยวัตถุประสงค์หลักที่แตกต่างไปจาก กรณีการสนับสนุน การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยรัฐเป็นอันมาก เพราะกรณีดังกล่าวการทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีความเท่าเทียมกัน ได้เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะทำให้ปัจจัยทางการเงินมีอิทธิพลหรือมีบทบาทลดน้อยลง เพื่อให้การเลือกตั้งมีความสุจริตและเที่ยงธรรมขึ้น แต่ในขณะที่การสนับสนุนการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น ได้เป็นไปเพื่อให้สมาชิกวุฒิสภามีสถานะทางการเมืองที่มีความเป็นกลาง ด้วยการให้รัฐมีหน้าที่ใน

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 129 และบรรดาคดีอุรธรรมโณ, รายงานการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 25 กรกฎาคม พุทธศักราช 2540, หน้า 49-50.

การแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง แทนการรณรงค์หาเสียงเหมือนดังเช่นการเลือกตั้งในกรณีอื่นๆ ทั่วไป.

(4) การห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภา ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี หรือข้าราชการการเมืองอื่นในเวลาเดียวกัน

นอกจากมาตรการต่างๆ ตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้วรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ยังได้กำหนดห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภา และผู้เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกภาพสิ้นสุดมาแล้วยังไม่เกิน 1 ปี ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น (มาตรา 127) อันจะส่งผลให้สมาชิกวุฒิสภา สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพจากสถานะที่มีความเป็นกลางและตัดขาดจากอำนาจทางการเมืองได้อย่างแท้จริง.

(5) วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่งทั้งสิ้น 6 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง และจะดำรงตำแหน่ง 2 สมัยติดต่อกันไม่ได้ (มาตรา 130 ประกอบกับมาตรา 126 (3))

ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้พยายามที่จะสร้างมาตรการต่างๆ เพื่อให้การผสมผสานระหว่างความชอบธรรมทางการเมือง ซึ่งเป็นผลจากการเลือกตั้งและเป็นเป้าหมายสำคัญของการปฏิรูปการเมือง กับความเป็นกลางทางการเมือง ให้สามารถเกิดขึ้นได้อย่างกลมกลืนที่สุดภายในองค์กรวุฒิสภา แต่ทั้งนี้ การพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งตำแหน่งวุฒิสภา ย่อมไม่สมบูรณ์และไม่อาจเข้าใจได้อย่างดั่งแท้ หากมิได้ศึกษาอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามที่จะได้กล่าวถึงดังต่อไปนี้.

7.1.1.2.2 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

การเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาซึ่งตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ด้วยการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน นอกจากจะเป็นผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในองค์ประกอบของวุฒิสภาแล้ว ยังเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้บทบาทหรืออำนาจหน้าที่หลักของวุฒิสภา จากเดิมซึ่งได้แก่ อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติหรือการกลั่นกรองการร่างกฎหมายของรัฐสภาให้เป็นไปโดยรอบคอบและรัดกุม ต้องเปลี่ยนแปลงไปโดยสิ้นเชิง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่หลักในการเป็น

ทั้งนี้ เว้นแต่การสิ้นสุดสมาชิกภาพนั้นจะมาจาก การสิ้นสุดสมาชิกภาพ เพราะเหตุถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภา

สภาตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง โดยสามารถสรุปอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ในสาระสำคัญได้ดังนี้¹⁹

(1) อำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้ง และถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

การกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่หลัก ในการเป็นสภาตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้น หมายความว่า การมีสถานะเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบ และถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ดังต่อไปนี้

ก. อำนาจหน้าที่ในการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบ บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งได้แก่ การพิจารณาเลือกกรรมการการเลือกตั้ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ และกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมซึ่งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิ การถวายคำแนะนำในการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมทั้งการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานตุลาการศาลปกครองสูงสุด และตุลาการศาลปกครองสูงสุดซึ่งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดิน

ทั้งนี้ ในการกระทำการดังกล่าว วุฒิสภาต้องแต่งตั้ง คณะกรรมาธิการ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่จำเป็น และรายงานเพื่อใช้ในการประกอบการพิจารณาด้วย (มาตรา 135)

ข. อำนาจหน้าที่ในการถอดถอน ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ซึ่งมีพฤติการณ์ร้ายรอยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในทางยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย โดยผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงดังกล่าว ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานสภาฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ผู้พิพากษา ตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงอื่นๆ ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนด (มาตรา 303) ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และ

¹⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 25 กรกฎาคม พุทธศักราช 2540, หน้า 24-25.

กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงดังกล่าว จะเป็นไปตามรายละเอียดตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 6

(2) อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน วุฒิสภาก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในอดีต ซึ่งได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรองและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ อำนาจหน้าที่ในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ รวมถึงการอนุมัติพระราชกำหนด ทั้งนี้ โดยไม่มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างกฎหมายใดๆ (มาตรา 175 และมาตรา 218)

(3) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน วุฒิสภาก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ดังจะได้กล่าวถึงดังต่อไปนี้

ก. การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ (มาตรา 183)

ข. การขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติ ทั้งนี้ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยวุฒิสภา จะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง (มาตรา 187)

ค. การตั้งกรรมาธิการ เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา (มาตรา 189)

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การกำหนดให้วุฒิสภามีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้ทำให้กระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีความชอบธรรม โปร่งใส และสอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มากขึ้นกว่าที่เคยเป็นมา แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาควบคู่ไปกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจหน้าที่หลักในฐานะเป็นสภาตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง จะพบว่า แม้การเลือกตั้งจะทำให้วุฒิสภามีความชอบธรรม และสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยมากขึ้น แต่เมื่อพิจารณาปัจจัยแวดล้อมของการเลือกตั้ง ซึ่งการเมืองต้องเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประกอบกับลักษณะงานหรืออำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความเป็นกลางให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้แล้ว จึงย่อมไม่อาจคาดหมายได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา จะสามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพได้แค่ไหน เพียงใด และจะส่งผลกระทบต่อระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทั้งระบบหรือไม่.

7.1.1.3 การจัดตั้งองค์การควบคุมการเลือกตั้ง ที่เป็นอิสระและเป็นกลาง: คณะกรรมการการเลือกตั้ง

แม้แนวคิดในการจัดตั้งองค์กรกลาง ที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการเลือกตั้ง ให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม จะเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับมาเป็นเวลานาน จนถึงขนาด มีการบัญญัติรับรองไว้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นทำหน้าที่กำกับดูแลการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้บริสุทธิ์ยุติธรรม²⁰ แต่ก็เช่นเดียวกับปัญหาในการจัดตั้งองค์กร ตรวจสอบอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว เพราะจนถึงที่สุดการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ยังไม่ได้รับการจัดตั้งขึ้น อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งได้รับการ บัญญัติรับรองไว้อีกครั้ง จึงได้รับการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมไว้เป็นครั้งแรก โดยมีองค์ ประกอบและอำนาจหน้าที่ในสาระสำคัญ ดังนี้

7.1.1.3.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มี องค์ประกอบดังนี้

(1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย ประธาน กรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีก 4 คน รวมทั้งสิ้น 5 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ ประจักษ์ (มาตรา 136)

(2) ที่มา และวิธีการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้กรรมการการเลือกตั้งต้องมาจากการพิจารณาสรรหาโดยองค์กร 2 องค์กร ดังต่อไปนี้²¹

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538

“ มาตรา 115 ภายใต้อำนาจหน้าที่แห่งรัฐธรรมนูญนี้ หลักเกณฑ์ และวิธีการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติเพื่อกำกับดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้บริสุทธิ์และยุติธรรม

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้ง และการให้กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 138

ก. การสรรหา โดยคณะกรรมการสรรหากรรมการ การเลือกตั้ง ซึ่งประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดี ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน และผู้แทน พรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเอง ให้เหลือ 4 คน รวมจำนวนคณะกรรมการสรรหาทั้งสิ้น 10 คน ทั้งนี้ คณะกรรมการสรรหา กรรมการการเลือกตั้ง มีหน้าที่ในการพิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติสมควรเป็นกรรมการการ เลือกตั้งจำนวน 5 คน เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับ การเสนอชื่อนั้น และมติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของ จำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ข. การสรรหาโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ซึ่งต้อง ดำเนินการพิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 5 คน เพื่อ เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น

ทั้งนี้ เมื่อคณะกรรมการสรรหาและที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ได้ รายชื่อของผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งแล้ว ก็จจะนำรายชื่อของบุคคลดังกล่าวซึ่ง มีจำนวนทั้งสิ้น 10 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาลงมติเลือกกรรมการการเลือก ตั้งจำนวนทั้งหมด 5 คนต่อไป อนึ่ง เมื่อพิจารณาวิธีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามที่ กล่าวมาข้างต้นแล้ว จะพบว่าวิธีการดังกล่าวย่อมเป็นหลักประกันได้ในระดับหนึ่งว่า จะทำให้ได้ มาซึ่งกรรมการการเลือกตั้ง ที่มีความอิสระและเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ได้ เพราะระบบการ สรรหา ที่มีหลักเกณฑ์ และประกอบด้วยผู้ทำหน้าที่สรรหา ซึ่งส่วนใหญ่มีความเป็นกลางในทาง การเมือง แต่ในขณะเดียวกัน กรรมการสรรหาฯ ที่มาจากตัวแทนของพรรคการเมือง ก็จะทำให้ ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง สามารถได้รับความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งจำ เป็นที่จะต้องได้รับการยอมรับจากพรรคการเมืองด้วย²²

(3) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้ง จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับกรณีของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะหลักการในเรื่องของการห้ามดำรงตำแหน่งอื่นใดในเวลาเดียวกัน และมาตรการใน การทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งมีความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งในกรณีดังกล่าวเป็นที่น่า สังเกตว่า รัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะ ด้วยการขยายระยะเวลาห้ามมิ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง เคยเป็นสมาชิก หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง

²² คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ, สรุปผลการประชุมของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ณ โรงแรมรอยัล คลิฟ บีช พัทยา ระหว่างวันที่ 20-27 เมษายน พ.ศ. 2540, หน้า 50.

เมืองเป็นระยะเวลา 5 ปี ก่อนการดำรงตำแหน่ง ในขณะที่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบอื่น จะถูกกำหนดระยะเวลาไว้เพียงจำนวน 3 ปี ก่อนการดำรงตำแหน่งเท่านั้น (มาตรา 137)

(4) วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้ง มีกำหนดระยะเวลา 7 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และจะดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (มาตรา 140)

(5) ความคุ้มกันของกรรมการการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ให้ความคุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการการเลือกตั้งไว้ โดยกำหนดห้ามมิให้มีการจับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวกรรมการการเลือกตั้งไปทำการสอบสวน ในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง หรือประกาศให้มีการออกเสียงประชามติมีผลบังคับ เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือเป็นการจับในขณะกระทำความผิด ทั้งนี้ หากมีการจับกรรมการการเลือกตั้งในขณะกระทำความผิด หรือจับ หรือคุมขัง กรรมการการเลือกตั้งในกรณีอื่น ต้องมีการรายงานเรื่องดังกล่าวไปยังประธานกรรมการการเลือกตั้งโดยด่วน และประธานกรรมการการเลือกตั้งอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้ (มาตรา 148)

(6) การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้ง นอกจากการพ้นจากตำแหน่ง จะเป็นไปในลักษณะเดียวกับกรณีผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญแล้ว กรรมการการเลือกตั้งยังอาจพ้นจากตำแหน่งได้ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาให้ส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยให้กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง เพราะเหตุขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 137 หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 139 และศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยเช่นนั้น (มาตรา 141 และมาตรา 142)

(7) หน่วยธุรการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลให้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่เป็นอิสระ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด (มาตรา 327 (8))

ด้วยเหตุนี้ ภายใต้องค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่กล่าวมาข้างต้น จึงย่อมเป็นที่คาดหมายได้ว่า "ความเป็นอิสระและเป็นกลาง" ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะองค์กรควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้ง จะบังเกิดผลขึ้นและเป็นปัจจัยสำคัญในการทำให้การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวสามารถ

ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่การจะทำให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างบริสุทธิ์และยุติธรรมได้หรือไม่นั้น อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรดังกล่าวก็ถือเป็นส่วนประกอบสำคัญด้วย ดังจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไปนี้

7.1.1.3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

การจัดตั้งองค์กรควบคุมการเลือกตั้ง หรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้น ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม และการดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งในทุกระดับ ซึ่งได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (มาตรา 144) ทั้งนี้ สามารถสรุปรายละเอียดในสาระสำคัญได้ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงลงประชามติ

การกำหนดให้การดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้ง จะต้องกระทำโดยองค์กรที่มีความอิสระและเป็นกลาง หรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง ถือเป็นมาตรการสำคัญที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้สร้างขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะทำให้การเลือกตั้งสามารถดำเนินเป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม โดยการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าวไว้ในหลายประการด้วยกัน อาทิเช่น การแบ่งเขตเลือกตั้ง การจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การนับคะแนนใหม่ และการประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ เป็นต้น ทั้งนี้ วิธีการในรายละเอียดจะเป็นไปตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด (มาตรา 145 (5) และมาตรา 327 (2))

(2) อำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวน และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ

ลักษณะเด่นประการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก็คือ การกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่อย่างเต็มที่ ทั้งในการสืบสวนสอบสวน และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติ ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (มาตรา 145 (3) และ (4))

ทั้งนี้ หากปรากฏข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยสั่งการโดยพลัน²³

ก. กรณีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งหนึ่ง คัดค้านว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข. กรณีปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ก่อนได้รับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใดได้กระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต โดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำลงไป ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

ค. กรณีปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การออกเสียงประชามติ มิได้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งคัดค้านว่าการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้ง เป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(3) อำนาจหน้าที่อื่นๆ

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมการเลือกตั้ง และการดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง สามารถดำเนินไปได้โดยสะดวกและมีประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ยังกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ต่อไปนี้²⁴

ก. ออกประกาศกำหนดการทั้งหลาย หรือคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติการทั้งหลาย ซึ่งจำเป็นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

ข. เรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง จากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวนสอบสวนหรือวินิจฉัยชี้ขาด

ค. แต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 147

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 145 (1) (2) (8)

ทั้งนี้ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ต้อง ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย (มาตรา 146)

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงมีอำนาจเต็มที่ในการควบคุมการเลือกตั้ง และการดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรม โดยไม่ต้องประสบกับอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่เหมือนในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งการปราศจากสถานะและอำนาจใดๆ ตามกฎหมาย ได้เป็นผลให้องค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งหรือองค์กรกลาง ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ไปในทางใดๆ ได้เลย.²⁵

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญขึ้นในระบบการเมืองของไทย เพราะนอกจากว่านับแต่บัดนี้ต่อไปในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง จะมีองค์กรใหม่เข้ามาควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง แทนการดำเนินการซึ่งเป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทยในอดีตแล้ว องค์กรประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก็ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความอิสระและเป็นกลาง และสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพได้ ทั้งนี้ เมื่อการเลือกตั้งสามารถดำเนินไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม จนทำให้ปัจจัยทางการเงินไม่อาจมีอิทธิพลต่อผลการเลือกตั้งแล้ว บุคคลที่ดีมีความรู้ และมีความสามารถก็ย่อมจะเข้าสู่ระบบการเมือง และทำให้ระบบการเมืองมีความสุจริตมากขึ้นได้ในที่สุด.

7.1.1.4 การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง

การปรับปรุงระบบพรรคการเมืองให้มีความโปร่งใส และมีความเป็นประชาธิปไตย เป็นอีกมาตรการสำคัญซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้สร้างขึ้นเพื่อทำให้การเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง หรือการเลือกตั้งมีความสุจริตและมีความชอบธรรม เพราะที่ผ่านมา การเสริมสร้างระบบพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง เพื่อสร้าง

²⁵ อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจทั้งการสืบสวนสอบสวน และการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติภายในองค์กรเดียวกันนั้น ได้มีข้อโต้แย้งทางวิชาการว่าจะทำให้เกิดการบิดเบือนการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง อันเนื่องมาจากลักษณะการจัดองค์กรที่ไม่มีการถ่วงดุลการใช้อำนาจ. อมร จันทรสุมบุรณ์, การอภิปรายสาธารณะเรื่อง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับสังคมการเมืองไทย ใน จุลสารไทยคดีศึกษา 14(พฤศจิกายน-มกราคม 2540): 70.

เสถียรภาพในการดำรงตำแหน่งของรัฐบาล โดยปราศจากกลไกใดๆ ในการควบคุมพรรคการเมืองของรัฐธรรมนูญและกฎหมายในอดีต ได้เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การคัดคนเข้าสู่ระบบการเมือง จำเป็นต้องอาศัยเงินทุนจำนวนมาก และเป็นที่มาของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในระบบการเมือง ซึ่งเงินได้มีอิทธิพลเหนือระบบการเมืองทั้งระบบ²⁶ ทั้งนี้ อาจจำแนกมาตรการในการปรับปรุงระบบพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ ดังนี้

7.1.1.4.1 การทำให้พรรคการเมืองจัดตั้งได้โดยง่าย

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะยังคงบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องสังกัดพรรคการเมืองเช่นเดียวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในอดีต แต่สิ่งที่แตกต่างไปจากเดิมซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้สร้างขึ้น เพื่อให้พรรคการเมืองเป็นองค์กรที่สามารถสะท้อนเจตจำนงศของประชาชนได้อย่างแท้จริง โดยไม่เป็นเพียงเครื่องมือทางการเมืองของบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเหมือนที่เคยเกิดขึ้นในอดีต ก็คือ การกำหนดให้พรรคการเมืองสามารถจัดตั้งได้โดยง่าย โดยเพียงบุคคลตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป จัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง ให้ทะเบียนพรรคการเมืองรับทราบเท่านั้น โดยปราศจากข้อกำหนดซึ่งเป็นอุปสรรค ในการขอจดทะเบียนตั้งพรรคการเมืองเหมือนที่ผ่านมา และในขณะเดียวกัน ก็ยกเลิกเกณฑ์ขั้นต่ำของจำนวนสมาชิก ซึ่งแต่ละพรรคการเมืองจะต้องส่งสมัครรับเลือกตั้ง พร้อมทั้งกำหนดห้ามมิให้นำเหตุที่พรรคการเมือง ไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง หรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้ง มาเป็นเหตุให้ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมือง (มาตรา 328 (1) และ (2))

ด้วยเหตุนี้ ภายใต้อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แม้สิทธิและเสรีภาพในการแสดงออกทางการเมืองของประชาชน จะยังคงถูกกำหนดให้ต้องกระทำโดยผ่านพรรคการเมืองเท่านั้น แต่การรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้อย่างกว้างขวางขึ้น โดยการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองสามารถจัดตั้งได้โดยง่าย และการยกเลิกข้อจำกัดอันเป็นอุปสรรคต่อการดำรงอยู่ของพรรคการเมือง ก็ย่อมจะเป็นผลให้การมีส่วนร่วมในการแสดงเจตนาารมณ์ทางการเมืองร่วมกันของประชาชน สามารถเป็นจริงและเป็นรูปธรรมมากขึ้นกว่าที่เคยเป็นมา.

7.1.1.4.2 การทำให้พรรคการเมืองมีระบบบริหาร ที่เป็นประชาธิปไตย

²⁶ อมร จันทรสมบูรณ์, “การยุบสภากับเผด็จการทางรัฐสภา,” ใน *รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกในทางกฎหมาย ในทัศนะของ ศ. ดร. อมร จันทรสมบูรณ์*, หน้า 50-52 ; บุญศรี มิวังษ์อุโฆษ, *การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 22-23.

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แม้พรรคการเมืองจะได้รับการรับรองให้สามารถจัดตั้งขึ้นโดยง่าย แต่การจะเป็นพรรคการเมืองหรือไม่นั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดความหมายของพรรคการเมืองไว้ โดยกำหนดให้การจัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องเป็นไป เพื่อวัตถุประสงค์ในการสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน และเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และนอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังกำหนดหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับโครงสร้าง และระบบการบริหารของพรรคการเมืองไว้ ดังนี้²⁷

(1) การกำหนดให้การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมือง ต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และในขณะเดียวกัน ก็รับรองสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมือง ตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ในการนำเรื่องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวเห็นว่า มติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก จะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ทั้งนี้ หากผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญปรากฏว่า มติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จะเป็นผลให้มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป

(2) การทำให้ระบบการขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ออกจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองมีความเป็นธรรมยิ่งขึ้น ด้วยการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถูกพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรค สามารถอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อคัดค้านมติดังกล่าวว่าจะขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้ โดยการอุทธรณ์ดังกล่าวจะต้องกระทำภายใน 30 วันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ

ทั้งนี้ ถ้าผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญปรากฏว่า มติดังกล่าวขัดหรือแย้ง กับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสามารถเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ก็จะเป็นผลให้สมาชิกภาพของ

²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 47 มาตรา 118 (8) และมาตรา 328 (5)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นไม่สิ้นสุดลง แต่ถ้าปรากฏว่าบุคคลดังกล่าวไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ หรือถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับนั้น ไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะสิ้นสุดลง นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย.

ด้วยเหตุนี้ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีบทบาทสำคัญ ในการสร้างความสมดุลระหว่างการเสริมสร้างระบบพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งขึ้น กับการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถูกบังคับให้ต้องสังกัดพรรคการเมือง.²⁸

(3) การกำหนดให้รัฐต้องให้การสนับสนุน และพัฒนาสาขาพรรค เป็นมาตรการสำคัญซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล ให้มีการตราหลักการดังกล่าวไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง อันจะเป็นผลให้ระบบการคัดคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งของแต่ละพรรคการเมือง ซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญของระบบพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็ง จากการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองแต่ผู้เดียวที่สามารถส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้ง สามารถดำเนินไปอย่างเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง โดยไม่เป็นการอำนาจอัดสินใจแต่ผู้เดียวของผู้กุมอำนาจระดับสูงของพรรค หรือแม้แต่นายทุนพรรคอีกต่อไป ทั้งจะเป็นการป้องกันปัญหาการย้ายพรรคของนักการเมือง และทำให้คนดีมีความสามารถมีโอกาสเข้าสมัครรับ

²⁸ การสร้างมาตรการและข้อกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทดังกล่าวข้างต้น ได้เป็นผลประการสำคัญซึ่งทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีความแตกต่างจากบทบัญญัติที่มีความคล้ายคลึงกันมากในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 124 (7) ซึ่งกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องสิ้นสุดลงเมื่อพรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิก และไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง หรือพรรคการเมืองมีมติแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ บทบัญญัติดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไป เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 เนื่องจากปรากฏว่าได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่ง ซึ่งขัดแย้งกันเพราะผลประโยชน์ส่วนตัวอาศัยบทบัญญัติดังกล่าว เพื่อหาเหตุให้พรรคที่ตนเป็นสมาชิกไล่ออกจากพรรค แทนการลาออกจากพรรคเอง เพื่อจะได้ไปสังกัดพรรคใหม่ที่ให้ผลประโยชน์ดีกว่า. พลตรีประภาณ อติเรกสาร, รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 1/2520 อังโน อัสชา ร่มรื่นสุขารมย์, "ปัญหาเสถียรภาพของฝ่ายบริหารในระบบรัฐธรรมนูญไทย," (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 79.

เลือกตั้งเพิ่มขึ้น เพราะระบบการคัดคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งโดยสาขาพรรค ย่อมจะส่งคนดีมีความรู้จากแต่ละสาขาพรรคของตน มากกว่าที่จะนำบุคคลนอกพรรคมาลงสมัครรับเลือกตั้ง.²⁹

7.1.1.4.3 การกำหนดให้รัฐต้องให้เงินอุดหนุนพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง จะต้องกำหนดหลักการในสาระสำคัญเกี่ยวกับการอุดหนุนพรรคการเมือง โดยให้รัฐมีหน้าที่ต้องให้การสนับสนุนทางการเงิน หรือประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมือง (มาตรา 328 (5)) ซึ่งด้วยวิธีการดังกล่าวอย่างน้อยที่สุด จะส่งผลให้พรรคการเมืองได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกันจากรัฐ และสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต่อไปได้ โดยนายทุนพรรคจะมีบทบาทน้อยลงในอนาคต

7.1.1.4.4 การควบคุมการเงินของพรรคการเมือง

การควบคุมการเงินของพรรคการเมือง ถือเป็นอีกมาตรการที่สำคัญที่สุดของการปรับปรุงระบบพรรคการเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้มีขึ้น ทั้งนี้ โดยการกำหนดให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง อย่างน้อยที่สุดจะต้องประกอบด้วยสาระสำคัญดังนี้³⁰

(1) การจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง ในการเลือกตั้ง

(2) การควบคุมการรับบริจาคของพรรคการเมือง

(3) การตรวจสอบสถานะทางการเงินของพรรคการเมือง

(4) การตรวจสอบและการเปิดเผยที่มาของรายได้ และการใช้จ่ายของพรรคการเมือง

(5) การจัดทำบัญชีแสดงรายรับ และรายจ่ายของพรรคการเมือง และบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง ซึ่งต้องแสดงโดยเปิดเผยซึ่งที่มาของรายได้ และการใช้จ่ายประจำปีของพรรคการเมืองในทุกกรอบปีปฏิทิน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบและประกาศให้สาธารณชนทราบ

อนึ่ง หากการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ดำเนินไปในแนวทางที่สอดคล้อง กับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งกำหนดให้มีการควบคุมทางการเงินของพรรคการเมืองในรูปแบบต่างๆ ตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ย่อมเป็น

²⁹ แก้วสรร อดิโพธิ และเหลื่อม พันธุ์ฤกษ์, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19/2540 วันที่ 15 กรกฎาคม 2540, หน้า 176-178 และหน้า 183-185.

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 328 (5) (6) และ (7)

ที่คาดหมายได้ว่า พรรคการเมืองซึ่งมีความโปร่งใสทางการเงินเพิ่มขึ้น จะส่งผลสำคัญต่อระบบการเมืองทั้งระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดบทบาทหรืออิทธิพลของนายทุนพรรคการเมืองลง เพราะมาตรการที่เปิดโอกาสให้รัฐหรือสาธารณชน สามารถตรวจสอบให้รู้ถึงที่มาที่ไปของการใช้จ่ายเงิน หรือการดำเนินนโยบายใดๆ ของพรรคการเมืองได้ ซึ่งผลที่เกิดขึ้นก็ย่อมจะทำให้ระบบการเมืองมีความน่าเชื่อถือในความสุจริต และมีความชอบธรรมมากขึ้น.

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้สร้างมาตรการในการทำให้การเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองเป็นไปโดยสุจริต และมีความชอบธรรม อันมีผลเป็นการปรับปรุง และเปลี่ยนแปลงการคัดคนเข้าสู่ระบบการเมืองทั้งระบบไว้ในจำนวนมาก และหลายมาตรการด้วยกัน แต่ทั้งนี้ การดำเนินมาตรการใดมาตรการหนึ่งแต่เพียงมาตรการเดียว ก็ย่อมไม่อาจทำให้ความสุจริตและความชอบธรรมสามารถบังเกิดผลขึ้นได้ การดำเนินมาตรการทั้งหลายตามที่กล่าวมาข้างต้นไปพร้อมๆ กันอย่างเป็นระบบ จึงเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญที่สุด อันจะส่งผลให้การปฏิรูปการเมืองให้มีความสุจริตและมีความชอบธรรมขึ้น สามารถบังเกิดผลและประสบความสำเร็จได้อย่างแท้จริง.

7.1.2 การทำให้การใช้อำนาจรัฐ ภายหลังจากเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองเป็นไปโดยสุจริต

โดยที่ในอดีตที่ผ่านมา การทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นปัญหาสำคัญซึ่งเกิดขึ้นในระบบการเมืองไทยมาโดยตลอด การปฏิรูปการเมืองเพื่อทำให้ระบบการเมืองมีความสุจริตยิ่งขึ้น จึงเป็นเป้าหมายสำคัญ และเป็นผลให้เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะพบมาตรการและกลไกต่างๆ จำนวนมากเพื่อการบรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าว ทั้งนี้ นอกจากมาตรการในการทำให้การใช้อำนาจรัฐมีความสุจริต ด้วยวิธีการควบคุมการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองให้เป็นไปโดยสุจริตแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ยังได้สร้างมาตรการควบคุมการใช้อำนาจภายหลังจากเข้าดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้อีกมาตรการหนึ่ง ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

7.1.2.1 การสร้างระบบตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้โดยเฉพาะ

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทั้งหลายได้ถูกสร้างขึ้นไว้ในหลายลักษณะ และหลายระดับของการใช้อำนาจรัฐด้วยกัน ซึ่งในจำนวนดังกล่าว ระบบตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ถือเป็นจุดเด่นประการสำคัญของระบบตรวจสอบทั้งหลายซึ่งรัฐธรรมนูญได้สร้างขึ้น เพราะนอกจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นเสมือนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงที่ใช้อำนาจสูงสุดของประเทศ จะต้องอยู่ภายใต้ระบบตรวจสอบเช่นเดียวกับพนักงาน หรือเจ้าหน้าที่อื่นใดของรัฐแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้

สร้างระบบตรวจสอบการใช้อำนาจ หรือระบบตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้โดยเฉพาะอีกด้วย โดยอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้³¹

7.1.2.1.1 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกระดับ มีหน้าที่ในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อองค์กรที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งไว้โดยเฉพาะ ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อตรวจสอบพฤติการณ์ทุจริต หรือร่ำรวยผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น จากความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินตามระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน จะเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต.

7.1.2.1.2 การตรวจสอบในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่

การตรวจสอบการใช้อำนาจ ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ เป็นระบบตรวจสอบทุจริต ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้สร้างขึ้นในกรณีไม่มีหลักฐานพิสูจน์ได้แน่ชัดว่า มีการทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติ เพราะหากแต่เพียงมีแนวโน้มหรือมีพฤติการณ์ ส่อว่ากระทำการทุจริต ส่อว่าร่ำรวยผิดปกติ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็อาจถูกกล่าวหา และถูกวุฒิสภามีมติถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ และหากการกล่าวหาดังกล่าว ต่อมาได้ปรากฏข้อเท็จจริง อันเป็นหลักฐานยืนยันได้ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติจริงด้วยแล้ว นอกจากจะถูกถอดถอนจากตำแหน่ง บุคคลดังกล่าวก็ยังคงถูกดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกด้วย.

7.1.2.1.3 การตรวจสอบในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติ

การสร้างระบบตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ หรือทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ เป็นระบบตรวจสอบซึ่งรัฐธรรมนูญ

³¹ โปรดดูรายละเอียดใน บทที่ 6 เรื่องการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในการใช้อำนาจรัฐ หน้า 220-235

ฉบับปัจจุบันได้จัดตั้งไว้ เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยแท้
 ทั้งนี้ โดยการจัดตั้งแผนกคดีอาญาชั้นในศาลฎีกา หรือที่เรียกว่า “ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของ
 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ไว้เพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งถูกกล่าว
 วหาในเรื่องดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ อันจะเป็นผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นผู้ใช้
 อำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่อาจใช้สถานะ อิทธิพล และอำนาจของตนเหนือกระบวนการยุติ
 ธรรมเหมือนเช่นที่ผ่านมาได้.

7.1.2. วิธีการอื่นๆ

นอกจากการสร้างระบบตรวจสอบการใช้อำนาจ ภายหลังจากเข้าสู่ตำแหน่ง
 ทางการเมือง ด้วยการจัดตั้งองค์กรหรือระบบตรวจสอบการใช้อำนาจไว้โดยเฉพาะ ตามที่กล่าว
 มาข้างต้นแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ยังได้สร้างมาตรการในการควบคุมการใช้อำนาจ
 ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีอื่นๆ ไว้อีกดังนี้

7.1.2.2.1 การห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เข้าเป็นคู่สัญญา
 กับรัฐ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดในองค์การที่ดำเนินธุรกิจ

แม้แนวคิดในการห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งได้แก่
 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรี รับสัมปทาน หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐ หรือดำรงตำแหน่ง
 อื่นใดในองค์การธุรกิจในขณะที่ดำรงตำแหน่ง หรือที่เรียกว่า หลักความขัดแย้งระหว่างตำแหน่ง
 หน้าที่กับผลประโยชน์ส่วนตัว (Conflict of Interest) ซึ่งมีขึ้นเพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ
 โดยเฉพาะการใช้อิทธิพล หรือการอาศัยประโยชน์ ซึ่งได้มาจากตำแหน่งหน้าที่ของผู้ดำรง
 ตำแหน่งทางการเมืองไปในทางมิชอบ จะเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับ และปรากฏเป็นบท
 บัญญัติของรัฐธรรมนูญ นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นต้นมา
 ก็ตาม แต่หากพิจารณาบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะพบว่า ได้มี
 ความเปลี่ยนแปลงหลักการในสาระสำคัญ และมาตรการใหม่ๆ เพิ่มขึ้นในหลายประการด้วยกัน
 โดยอาจแยกพิจารณาได้เป็นดังนี้

(1) การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รับสัมปทาน หรือเป็น
 คู่สัญญาที่มีลักษณะผูกขาดจากรัฐ

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญในอดีต จะพบว่าบท
 บัญญัติห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับสัมปทาน หรือเข้าเป็นคู่สัญญาที่มีลักษณะผูกขาด
 ตัดตอนจากรัฐของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้มีลักษณะที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญในอดีต

เป็นอันมาก³² โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักการในสาระสำคัญ และลักษณะของบทบัญญัติดังกล่าว โดยอาจแยกพิจารณาได้เป็นดังนี้

ในประการแรก ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับสัมปทาน หรือเข้าเป็นคู่สัญญาที่มีลักษณะผูกขาดตัดตอนจากรัฐนั้น ได้จำกัดเฉพาะเพียงการห้ามภายหลังการเข้าดำรงตำแหน่งเท่านั้น แต่ในขณะที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในอดีต ข้อห้ามดังกล่าวได้หมายรวมถึงทั้งขณะเข้าดำรงตำแหน่ง และภายหลังการเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย เพราะจากข้อความที่ว่า “คงไว้ซึ่งสัมปทาน” จึงเป็นผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในอดีต ไม่อาจคงไว้ซึ่งสัมปทานหรือสัญญาที่มีลักษณะผูกขาดจากรัฐ ซึ่งตนมีอยู่ก่อนการเข้าดำรงตำแหน่งไว้ได้ เพราะมิฉะนั้นแล้ว บุคคลดังกล่าวก็ต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.

จากผลของบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าว จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งจัดทำขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ มิได้มีการบรรจุหลักการห้ามผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คงไว้ซึ่งสัมปทานหรือเป็นคู่สัญญาที่มีลักษณะผูกขาดจากรัฐ เพราะเหตุว่า ข้อห้ามดังกล่าวมีลักษณะ ที่ขัดต่อหลักเสรีภาพและความเสมอภาคในทางการเมือง และจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้ประกอบกิจการดังกล่าว ซึ่งเพียงแต่จะเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ไม่อาจมีอำนาจตัดสินใจสำคัญในทางบริหารแต่ประการใดได้³³ ซึ่งด้วยเหตุนี้ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงสามารถที่จะยังคงมีสัมปทาน หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐ

³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

“ มาตรา 110 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้อง

... (2) ไม่รับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทาน หรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว...”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538

“ มาตรา 114 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้อง

... (2) ไม่รับสัมปทานจากรัฐหรือหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือคงไว้ซึ่งสัมปทานนั้นหรือเป็นคู่สัญญากับรัฐหรือหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม...”

³³ แก้วสรร อดิโพธิ์ และชานนท์ สุวสิน, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19 วันอังคารที่ 15 กรกฎาคม พุทธศักราช 2540, หน้า 225-229 และหน้า 235-238

ในกิจการที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ซึ่งตนมีอยู่ก่อนการเข้าดำรงตำแหน่งต่อไปได้ ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะมีสถานะเป็นเจ้าของกิจการ ผู้บริหาร หรือเป็นเพียงผู้ถือหุ้น ที่อาจจะมากน้อยแค่ไหน เพียงใดก็ตาม

ประการที่สอง จากลักษณะบทบัญญัติของรัฐธรรมนุญฉบับปัจจุบัน ซึ่งกำหนดข้อห้ามในการรับสัมปทานหรือการเข้าเป็นคู่สัญญา ที่มีลักษณะผูกขาดตัดตอนจากรัฐของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้อย่างชัดเจน ด้วยการกำหนดไว้โดยเฉพาะเจาะจงว่าให้หมายรวมถึง การเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทที่รับสัมปทาน หรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ เพื่อป้องกันปัญหาการตีความซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต และเป็นปัญหาสำคัญซึ่งเคยเกิดขึ้นจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนุญในอดีต จากบทบัญญัติที่มีลักษณะการบัญญัติไว้อย่างกว้างๆ โดยเฉพาะจากข้อความที่ว่า “ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม”³⁴

ด้วยเหตุนี้ ภายใต้รัฐธรรมนุญฉบับปัจจุบัน ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงปราศจากข้อจำกัดทางรัฐธรรมนุญในการประกอบกิจการหรือธุรกิจใดๆ ซึ่งตนมีอยู่ก่อนการเข้าดำรงตำแหน่งนั้น แม้ว่าลักษณะของกิจการหรือธุรกิจนั้น จะต้องดำเนินการโดยการรับสัมปทาน หรือเข้าเป็นคู่สัญญาซึ่งมีลักษณะผูกขาดตัดตอนจากรัฐ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะบุคคลดังกล่าวจะดำเนินการบริหาร และถือหุ้นของกิจการนั้นเอง หรือจะมอบให้ภรรยาหรือบุตรกระทำแทน ก็สามารถกระทำได้โดยไม่ขัดรัฐธรรมนุญ และเป็นปัญหาการตีความดังเช่นบทบัญญัติของรัฐธรรมนุญในอดีตที่ผ่านมา

อนึ่ง ข้อสังเกตที่ควรได้รับการพิจารณาเกี่ยวกับ การรับสัมปทาน ซึ่งมีลักษณะผูกขาดตัดตอนจากรัฐของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ปรากฏว่าในระหว่างการยกร่างรัฐธรรมนุญ ได้มีการเสนอให้เพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนดังกล่าว ด้วยการกำหนดให้ข้อห้ามการรับสัมปทานนั้น หมายรวมถึง กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรับสัมปทานหรือเป็นคู่สัญญาที่มีลักษณะผูกขาดตัดตอน ก่อนการเข้าดำรงตำแหน่งด้วย ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการใช้อิทธิพลในทางอ้อมจากตำแหน่งหน้าที่เหนือการตัดสินใจ หรือการปฏิบัติตามสัญญาของข้าราชการประจำ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และเพื่อป้องกันการใช้ประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ โดยเฉพาะ ประโยชน์จากการนำข้อมูลภายใน (Insider Information) ไปใช้ในธุรกิจของตน แต่ในขณะเดียวกันเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ข้อเสนอตั้ง

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

อย่างไรก็ตาม ในบทเฉพาะกาล มาตรา 331 (2) ได้กำหนดให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนุญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จะต้องมีสาระสำคัญซึ่งกำหนดห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กระทำการในระหว่างการดำรงตำแหน่ง หรือหลังพ้นจากตำแหน่ง อันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งบุคคลดังกล่าวต้องรับผิดชอบด้วย.

กล่าว จึงกำหนดให้บุคคลดังกล่าวสามารถรับประโยชน์จากสัญญา หรือสัมปทานนั้นต่อไปได้ หากได้ดำเนินการแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับเลือกตั้ง และพร้อมกันนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะต้องโอน สัมปทาน หรือสัญญาต่างๆ ทั้งหลาย ให้นิติบุคคล ซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น รวมทั้งในระหว่างดำรงตำแหน่งก็ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กระทำการใดอันมีลักษณะ เป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใดๆ เกี่ยวกับสัมปทานหรือกิจการดังกล่าวด้วย³⁵ แต่อย่างไร ก็ตาม ต่อมาข้อเสนอดังกล่าวก็ตกไปด้วยเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ด้วยเหตุผลที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว.

(2) การห้ามรัฐมนตรีเป็น หรือคงไว้ซึ่งการเป็นหุ้นส่วน หรือ ผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทในขณะดำรงตำแหน่ง

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แม้หลักความขัดแย้งระหว่าง ตำแหน่งหน้าที่กับผลประโยชน์ส่วนตัว (Conflict of Interest) สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรี จะถูกกำหนดให้มีการบังคับใช้โดยอนุโลมในหลักเกณฑ์เดียวกัน แต่หากพิจารณาเปรียบเทียบบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าว ก็จะพบว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดข้อห้าม เพิ่มเติมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไว้ แตกต่างไปจากกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน หลายประการด้วยกัน โดยอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

ในประการแรก ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ นอก จากจะมีข้อกำหนดห้ามรัฐมนตรี รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญา ที่มีลักษณะผูกขาดตัดตอน จากรัฐภายหลังการเข้าดำรงตำแหน่ง หรือข้อห้ามในกรณีอื่นใดไว้เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว รัฐธรรมนูญยังกำหนดห้ามมิให้รัฐมนตรีดำรงตำแหน่งใดๆ ใน ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปัน หรือเป็น ลูกจ้างของบุคคลใดเพิ่มเติมขึ้นด้วย (มาตรา 208)

ประการที่สอง การที่โดยหลักแล้ว รัฐธรรมนูญมิได้ กำหนดลักษณะการประกอบกิจการขององค์การธุรกิจ หรือห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทไว้โดยเฉพาะ เจาะจง เหมือนดังเช่นกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งกำหนดห้ามการดำรงตำแหน่งไว้ เฉพาะกิจการที่มีลักษณะผูกขาดตัดตอนจากรัฐ (มาตรา 110 (2)) จึงเป็นผลให้ข้อห้ามรัฐ มนตรีดำรงตำแหน่งในองค์การธุรกิจ หรือการเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นของห้างหุ้นส่วน หรือ

³⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หนังสือนารายงานของคณะกรรมการการ และร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ..., หน้า 32 และบรรพศักดิ์ สุวรรณ โฉ, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 19 วันอังคารที่ 15 กรกฎาคม พุทธ ศักราช 2540, หน้า 246-248.

บริษัท ครอบคลุมถึงกิจการทุกกิจการ ทั้งนี้ ไม่ว่ากิจการนั้นจะรับสัมปทาน หรือเป็นคู่สัญญา กับรัฐหรือไม่ (มาตรา 208 และมาตรา 209)

ประการที่สาม ในส่วนของการกำหนดห้ามผู้ดำรง ตำแหน่งรัฐมนตรีเป็น หรือคงไว้ซึ่งการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น ในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทตาม บทบัญญัติมาตรา 209 นั้น ได้แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญต้องการที่จะห้ามมิให้รัฐมนตรี ดำรงตำแหน่งในฐานะหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทโดยเด็ดขาด ทั้งนี้ ไม่ว่า สถานะดังกล่าวจะมีอยู่ก่อน หรือหลังการเข้าดำรงตำแหน่ง³⁶ แต่ในขณะที่ ผู้ดำรงตำแหน่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะถูกกำหนดห้ามเฉพาะกรณีรับสัมปทานหรือเป็นคู่สัญญา ที่มี ลักษณะผูกขาดจากรัฐภายหลังการเข้าดำรงตำแหน่งแล้วเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม หากผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งเข้า ลักษณะต้องห้ามตามที่กล่าวมาข้างต้น ยังคงประสงค์ที่จะได้รับประโยชน์ จากการเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐมนตรีผู้นั้น ต้องแจ้งให้ ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ ได้ รับแต่งตั้ง และโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว ให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อ ประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ รัฐมนตรีผู้นั้นจะกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหาร หรือ จัดการใดๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทดังกล่าวมิได้ (มาตรา 209)

ด้วยเหตุนี้ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงได้รับการผ่อนปรนในการประกอบกิจการในทางธุรกิจมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้รับสัมปทาน หรือเข้า เป็นคู่สัญญา ที่มีลักษณะผูกขาดตัดตอนจากรัฐก่อนการเข้ารับตำแหน่ง สามารถดำเนินการ บริหารกิจการต่อไปได้ ส่วนในกรณีของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งแม้ว่าจะมีข้อจำกัดในการ ประกอบกิจการทางธุรกิจ มากกว่ากรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่การที่รัฐธรรมนูญได้ เปิดโอกาสให้บุคคลดังกล่าว ยังคงรับประโยชน์จากกิจการของตนได้ ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ กำหนดไว้ ก็ถือเป็นการสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ควบคู่ไปกับการ ทำให้การใช้อำนาจเป็นอย่างโปร่งใส และมีความสุจริตขึ้นไว้ได้อย่างลงตัว.

7.1.2.2.2 การห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เข้าไปก้าวก่าย หรือแทรกแซง การบริหารงานบุคคลในระบบราชการ

³⁶ อย่างไรก็ตาม การห้ามผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นหรือคงไว้ซึ่งการเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้น ในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้น จะต้องพิจารณาจำนวนของหุ้นที่รัฐมนตรีถือไว้ ตามที่ กฎหมายจะได้กำหนดไว้ต่อไปประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 209

การกำหนดห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งในกรณีนี้ ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ใช้สถานะหรือตำแหน่งของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา เข้าไปก้าวถ่ายหรือแทรกแซงการบรรจุ แต่งตั้ง ย้าย โอน เลื่อน ตำแหน่ง และเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ และมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 111 และมาตรา 128) เป็นอีกมาตรการหนึ่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้สร้างขึ้น ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งปัญหาการแทรกแซงการปฏิบัติงานของบุคคลที่กล่าวมาข้างต้น ได้เป็นปัญหาสำคัญในระบบราชการของไทยมาโดยตลอด.³⁷

7.1.2.2.3 การกำหนดให้ประธานรัฐสภา ต้องวางตนเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่

ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน การกำหนดให้ประธานรัฐสภาต้องวางตนเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ (มาตรา 91 วรรคสี่) เป็นมาตรการใหม่ซึ่งรัฐธรรมนูญได้สร้างขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์ในการกำกับการปฏิบัติหน้าที่ของประธานรัฐสภา ซึ่งได้แก่ ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ทำหน้าที่แทน ให้ต้องวางตนเป็นกลางและเป็นอิสระจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัดในขณะปฏิบัติหน้าที่ ในฐานะที่บุคคลดังกล่าวมีสถานะเป็นหัวหน้าของฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสังกัดพรรคการเมืองทั้งหลาย³⁸

7.1.2.2.4 การกำหนดให้มีการจัดทำประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้รัฐต้องจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรม และจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงาน หรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ โดยรัฐสภาจะเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการจัดทำประมวลจริยธรรมของสมาชิกและกรรมาธิการ (มาตรา 77 และมาตรา 191)

7.1.2.2.5 การกำหนดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกรัฐสภา

³⁷ ลิขิต อีร์เวคิน และอมร รักษาสัตย์, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 20 วันพุธที่ 16 กรกฎาคม พุทธศักราช 2540, หน้า 9-10 และหน้า 11-12.

³⁸ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19 วันอังคารที่ 15 กรกฎาคม พุทธศักราช 2540, หน้า 5-9.

มาตรการในการควบคุมสมาชิกรัฐสภา เป็นอีกมาตรการหนึ่งซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้สร้างขึ้นก็คือ การกำหนดให้ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนลับ (มาตรา 156 วรรคสาม) ทั้งนี้ เพื่อเป็นการตรวจสอบการดำเนินงานทางการเมืองของบุคคลดังกล่าวว่า ได้ปฏิบัติตามนโยบายที่ได้แถลงไว้กับประชาชนหรือไม่³⁹

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้สร้างมาตรการในการทำให้การใช้อำนาจรัฐมีความสุจริต และมีความชอบธรรมขึ้นไว้อย่างเป็นระบบและรัดกุม ด้วยมาตรการในการควบคุมการใช้อำนาจทั้งก่อนและหลังการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีความจำเป็นอย่างที่สุดที่จะต้องดำเนินไปอย่างควบคู่กัน เพราะแม้ระบบการควบคุมการเข้าสู่ตำแหน่งให้เป็นไปด้วยความสุจริตและมีความชอบธรรม จะสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด แต่หากภายหลังการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองนั้น ระบบได้เปิดโอกาสให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถทุจริตคอร์รัปชันได้แล้ว สภาพปัญหาทางการเมืองที่เต็มไปด้วยการทุจริตก็คงไม่อาจหมดไป และยังคงเกิดขึ้นต่อไปแม้จะมีการจัดทำรัฐธรรมนูญ หรือแก้ไขกฎหมายสักกี่ครั้งก็ตาม.

7.2 มาตรการในการทำให้การใช้อำนาจรัฐมีเสถียรภาพ และประสิทธิภาพ

นอกเหนือจากการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมือง ด้วยการสร้างมาตรการในการทำให้การใช้อำนาจสุจริต และมีความชอบธรรมยิ่งขึ้นแล้ว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การสร้างมาตรการและกลไกในการทำให้การใช้อำนาจรัฐมีเสถียรภาพ และมีประสิทธิภาพ ถือเป็นมาตรการสำคัญอีกมาตรการหนึ่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้สร้างขึ้น ตามวัตถุประสงค์หลักของการกำหนดให้มีจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ซึ่งมุ่งหวังให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง เพื่อแก้ไขปัญหทางการเมืองที่เกิดขึ้นก่อนการยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะปัญหาความไร้เสถียรภาพ และประสิทธิภาพในการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาไทย ทั้งนี้ โดยอาจแยกพิจารณามาตรการดังกล่าว ได้ดังนี้

7.2.1 การทำให้การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพ และมีประสิทธิภาพ

³⁹ ธงชาติ รัตนวิชา, "การตรวจสอบทางการเมือง," ใน รวมสารรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, หน้า 406.

โดยที่ในอดีตที่ผ่านมา ปัญหาความไร้เสถียรภาพหรือความไม่มั่นคงในการดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหาร ซึ่งนำมาสู่ความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ ได้เป็นปัญหาสำคัญในระบบการเมืองไทยมาโดยตลอด จึงเป็นผลให้รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับที่ผ่านมา ได้บรรจุมาตรการและกลไกในการแก้ปัญหาดังกล่าวไว้ในหลายรูปแบบด้วยกัน ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการสร้างมาตรการในการทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ และประสิทธิภาพ โดยผ่านกลไกของระบบพรรคการเมืองไว้อย่างเป็นรูปธรรม และต่อมามาตรการดังกล่าว จึงได้ถูกทำให้รัดกุมและชัดเจนขึ้น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และ พุทธศักราช 2534 ตามลำดับ แต่ทั้งนี้ ด้วยข้อบกพร่องในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในอดีต จึงเป็นผลให้มาตรการดังกล่าวไม่อาจบังเกิดผลและไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดปัญหาข้างเคียงในหลายประการ โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดจากการผูกขาดอำนาจของพรรคการเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจไว้อย่างกว้างขวาง โดยปราศจากกลไกใดๆ ในการตรวจสอบและควบคุม อันทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบการเมืองทั้งระบบ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 7.1

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรการและกลไกในการทำให้การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ ได้มีลักษณะที่แตกต่างไปจากเดิมเป็นอันมาก โดยเฉพาะการบรรจุมาตรการใหม่ๆ ซึ่งไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใด รวมทั้งการปรับปรุงบทบัญญัติในอดีตให้แตกต่างไปจากเดิม ดังจะกล่าวถึงต่อไปนี้

7.2.1.1 การเสริมสร้างระบบพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การเสริมสร้างระบบพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง ยังคงเป็นมาตรการสำคัญในการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นกับรัฐบาล เพื่อให้พรรคการเมืองซึ่งมีสถานะที่เข้มแข็ง และมีกลไกอันเป็นระบบระเบียบ สามารถเป็นองค์กรควบคุมวินัยของสมาชิกพรรค ให้อยู่ภายในกฎเกณฑ์ของสภาผู้แทนราษฎรและโดยเฉพาะของการเป็นพรรคร่วมรัฐบาลได้ ทั้งนี้ ภายใต้อาณาเขตและกลไกซึ่งมีการปรับปรุงใหม่ ดังนี้

7.2.1.1.1 การกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผูกพันกับพรรคการเมือง

หากพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะพบว่า มาตรการสำคัญที่สุดในการเสริมสร้างระบบพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง ก็คือ การยังคงกำหนดให้พรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญในการคัดเลือก และส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งการควบคุมวินัยของสมาชิกพรรคการเมือง อันเป็นผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคน จะต้องผูกพันกับพรรคการเมืองตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นการเข้าสู่ตำแหน่งหรือแม้แต่การพ้นจากตำแหน่ง โดยมีรายละเอียดในสาระสำคัญ ดังนี้

(1) การบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องสังกัดพรรคการเมือง (มาตรา 107 (4))

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ยังคงกำหนดให้พรรคการเมืองมีอำนาจ แต่ผู้เดียวในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ด้วยการกำหนดให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียว เหมือนดังเช่นที่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นต้นมา ทั้งนี้ เพื่อป้องกันปัญหาความไร้เสถียรภาพของรัฐบาล หรือแม้กระทั่งของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเคยเกิดขึ้นในอดีตและอาจเกิดขึ้นได้จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ ที่สามารถดำเนินการหรือตัดสินใจไปในทางใดๆ ได้ตามอำเภอใจ โดยปราศจากกลไก หรือกฎเกณฑ์ใดๆ ควบคุม.⁴⁰

(2) การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องสังกัดพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งแต่พรรคเดียว นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน (มาตรา 107 (4))

นอกจากการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องสังกัดพรรคการเมืองแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้สร้างมาตรการใหม่ ในการเสริมสร้างระบบพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น โดยการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น ต้องสังกัดพรรคการเมือง แต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน ทั้งนี้ เพื่อที่จะทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคน ต้องพิจารณาและศึกษาอุดมการณ์หรือนโยบายของพรรคการเมือง ซึ่งตนประสงค์จะเข้าเป็นสมาชิก และลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคการเมืองนั้น มิใช่เพียงการเข้าสังกัดพรรค เพื่อผลประโยชน์หรือเพื่อโอกาสในการได้รับเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งด้วยมาตรการดังกล่าวนี้การย้ายพรรคในการเลือกตั้งทุกครั้งที่มีขึ้น จึงน่าจะลดน้อยลงหรือหมดไปในอนาคต.⁴¹

(3) การกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องสิ้นสุดลง เมื่อพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรค

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลง เมื่อพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ยังคงเป็นอีกมาตรการหนึ่งซึ่งรัฐธรรมนูญได้สร้างขึ้น เพื่อสร้างมาตรบังคับให้กับพรรค

⁴⁰ พงศ์เทพ เทพกาญจนา, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19/2540 วันอังคารที่ 15 กรกฎาคม 2540, หน้า 196.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 197.

การเมือง ในการควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคให้อยู่ในวินัย กฎ หรือข้อบังคับพรรค ทั้งนี้ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสิ้นสุดลง เมื่อพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในกรณีต่อไปนี้⁴²

ก. กรณีลาออกจากพรรคการเมือง ที่ตนเป็นสมาชิก

ข. กรณีพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้สร้างมาตรการใหม่ ในการทำให้ระบบการขับสมาชิกออกจากพรรคมีความชอบธรรมยิ่งขึ้น ด้วยการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้น สามารถอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 30 วันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ อันอาจมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นไม่สิ้นสุดลงได้ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 7.1.1.4.2⁴³

ด้วยเหตุนี้ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องผูกพันกับพรรคการเมืองตลอดเวลา จึงยังคงเป็นมาตรการสำคัญซึ่งรัฐธรรมนูญได้สร้างขึ้น เพื่อรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพและประสิทธิภาพในการบริหารของรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยมาตรการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 118 (8)

⁴³ ด้วยมาตรการดังกล่าว โดยเฉพาะการกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาด จึงเป็นผลให้นอกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้รับความเป็นธรรมขึ้นแล้ว ยังทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งขัดแย้งกับพรรคการเมืองเพราะผลประโยชน์ส่วนตัว ไม่อาจใช้มาตรการในการคุ้มครองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งรัฐธรรมนูญสร้างขึ้น เป็นเครื่องมือในการบีบบังคับให้พรรคการเมืองต้องทำตามข้อเรียกร้อง เพื่อรักษาเสียงของพรรคการเมืองในรัฐสภา หรือเพื่อรักษาเสถียรภาพในการบริหารของรัฐบาล เหมือนเช่นที่เคยเป็นปัญหาภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัชชา ร่มรื่นสุขารมย์, ปัญหาเสถียรภาพของฝ่ายบริหารในระบบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 79.

เป็นที่น่าสังเกตว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้ยกเลิกเกณฑ์ขั้นต่ำของจำนวนสมาชิกตั้งแต่ละพรรคการเมืองจะต้องส่งสมัครรับเลือกตั้ง พร้อมทั้งกำหนดห้ามมิให้น้ำหนักที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง หรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้ง มาเป็นเหตุให้ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมือง อันเป็นมาตรการสำคัญในการสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล ซึ่งรัฐธรรมนูญในอดีตได้สร้างขึ้น เพื่อสร้างพรรคการเมืองขนาดใหญ่และลดปริมาณของพรรคการเมืองขนาดเล็ก และต่อมาได้กลายเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

ต้องสังกัดพรรคการเมืองและต้องเป็นด้วยเวลาติดต่อกัน 90 วัน ได้ปรากฏว่ามีข้อโต้แย้งและข้อวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่า มาตรการดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพขั้นพื้นฐานในทางการเมืองของประชาชน และในขณะเดียวกันก็สร้างระบบผูกขาดอำนาจของพรรคการเมือง ซึ่งเป็นต้นเหตุสำคัญของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในระบบการเมืองในอดีตขึ้น.⁴⁴

7.2.1.1.2 การสร้างระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ

การปรับปรุงระบบเลือกตั้ง ให้เป็นระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขตละหนึ่งคน กับแบบบัญชีรายชื่อซึ่งพรรคการเมืองจัดทำขึ้น เป็นอีกมาตรการหนึ่งซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้สร้างขึ้น เพื่อเสริมสร้างระบบพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง เพราะด้วยระบบบัญชีรายชื่อ พรรคการเมืองในฐานะเป็นองค์กรเดียว ที่มีสิทธิในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง และเป็นตัวเลือกสำคัญในระบบเลือกตั้งดังกล่าว ย่อมมีบทบาทสำคัญหรือมีความหมายในทางการเมืองเพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยวิธีการคิดคะแนนเสียงแบบสัดส่วน พรรคการเมืองพรรคเล็กพรรคน้อยจึงมีโอกาสดังกล่าวที่หนึ่งซึ่งได้รับที่นั่งในสภาได้มากขึ้น ซึ่งด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงได้กำหนดให้พรรคการเมืองซึ่งได้รับคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อน้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ไม่อาจได้รับที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อ (มาตรา 100) ทั้งนี้ เพื่อป้องกันปัญหาความไร้เสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล ซึ่งจะต้องเกิดขึ้นภายใต้รัฐบาลผสม หรือสภาผู้แทนราษฎรที่ประกอบไปด้วยหลายพรรคการเมือง.⁴⁵

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การสร้างระบบพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง ยังคงเป็นหัวใจสำคัญในการสร้างเสถียรภาพ และประสิทธิภาพให้กับรัฐบาล โดยผ่านกลไกของพรรคการเมืองที่มีกฎเกณฑ์อันเป็นระบบระเบียบ ในการควบคุมวินัยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งต้องสังกัดพรรค และมีสมาชิกภาพซึ่งต้องผูกพันกับพรรคตลอดเวลา⁴⁶ ซึ่งด้วยกลไกเหล่านี้หากระบบพรรคการเมืองยังคงเหมือนเช่นที่ผ่านมา

เพราะระบบที่ส่งเสริมให้นักธุรกิจหรือนายทุนพรรค ได้มีโอกาสเข้ามาลงทุนในระบบการเมือง เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวได้ง่าย

⁴⁴ วรพจน์ วงศ์สง่า, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19/2540 วันอังคารที่ 15 กรกฎาคม 2540, หน้า 163-167 ; บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “ระบบและวิธีการเลือกตั้ง,” ใน รวมบทความการปฏิรูปการเมือง, หน้า 131-132.

⁴⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19/2540 วันอังคารที่ 15 กรกฎาคม 2540, หน้า 79-82.

⁴⁶ อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะยังคงมาตรการในการสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล โดยผ่านกลไกในการควบคุมวินัยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ภายใต้ระบบ

โดยเฉพาะการปราศจากระบบการบริหารที่มีความเป็นประชาธิปไตย และมีความโปร่งใส การผูกขาดอำนาจของพรรคการเมือง อันเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในอดีต ก็ย่อมจะบังเกิดผลขึ้นอีกครั้ง แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยมาตรการในการปรับปรุงระบบพรรคการเมือง ให้เป็นประชาธิปไตยและมีความโปร่งใсыิ่งขึ้น อาทิเช่น การกำหนดให้พรรคการเมืองจัดตั้งฝ่าย การปรับปรุงระบบการบริหารงานของพรรคการเมือง การกำหนดให้มีการอุดหนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ หรือการตรวจสอบการเงินของพรรคการเมือง ก็ย่อมเป็นที่คาดหวังได้ว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พรรคการเมืองในฐานะเป็นองค์กรสำคัญในการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้กับรัฐบาล จะไม่เป็นต้นเหตุสำคัญของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในระบบการเมืองอีกต่อไป.

7.2.1.2 การเพิ่มภาวะความเป็นผู้นำให้กับนายกรัฐมนตรี

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การเพิ่มภาวะความเป็นผู้นำให้กับนายกรัฐมนตรี เป็นมาตรการใหม่ นอกเหนือจากมาตรการอื่นๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้สร้างขึ้น เพื่อสร้างเสถียรภาพในการดำรงตำแหน่ง และประสิทธิภาพในการบริหารให้กับรัฐบาล ทั้งนี้ ด้วยการทำให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล สามารถใช้สถานะที่มีอยู่ทั้งในทางกฎหมายและในความเป็นจริง ในการดำเนินนโยบายหรือตัดสินใจทางการเมืองในประเด็นสำคัญได้อย่างเต็มภาคภูมิ โดยมีต้องมีสถานะเป็นเพียงประธานในที่ประชุมในฐานะผู้ประสานงานการทำงานของคณะรัฐมนตรีจากพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลเหมือนเช่นในอดีตเท่านั้น ทั้งนี้ อาจแยกพิจารณารายละเอียดในสาระสำคัญ ได้ดังนี้⁴⁷

7.2.1.2.1 การปรับปรุงกระบวนการได้มา ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้ปรับปรุงกระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จากระบบที่มอบอำนาจการใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจเลือกนายกรัฐมนตรีไว้ กับประธานสภาผู้แทนราษฎรและหัวหน้าพรรคการเมือง มาเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้

พรรคการเมืองก็ตาม แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ในขณะที่เดียวกัน รัฐธรรมนูญก็ได้เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถมีดุลยพินิจอิสระในการตัดสินใจบางเรื่องได้ โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้มติของพรรคการเมือง ในกรณีที่การตัดสินใจหรือการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น เป็นการลงคะแนนเสียงเลือก หรือให้ความเห็นชอบให้กับบุคคลดำรงตำแหน่งใด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 156 วรรคท้าย

⁴⁷ ลิขิต อีรเวดิน, “คณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ 2540.” ใน *รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน*, หน้า 289. ; สุรพล นิตโกรพจน์, *ระบบควบคุมตรวจสอบรัฐบาลทางการเมืองที่เหมาะสม* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 42-55.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคน ได้มีโอกาสตัดสินใจร่วมกันในการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ โดยการกำหนดให้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคล ซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จ โดยมติให้ความเห็นชอบดังกล่าว จะต้องมิฉะนั้นเสี่ยงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และต้องกระทำโดยเปิดเผย (มาตรา 202)

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่พ้นกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบุคคลใดได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบให้ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ภายใน 15 วันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเสนอชื่อบุคคลซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นนายกรัฐมนตรีขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวต่อไป ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวก็จะมีขึ้นเพื่อป้องกันภาวะยึดถือจากการใช้อำนาจสำรอง เพื่อหวังผลประโยชน์ทางการเมืองในระหว่างพรรคการเมืองทั้งหลาย อันอาจเป็นผลให้การบริหารราชการแผ่นดินต้องเสียหาย จากการปฏิบัติงานที่หยุดชะงักลงได้ (มาตรา 203)

ด้วยเหตุนี้ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากความเห็นชอบ ด้วยเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเปิดเผยและโปร่งใส จึงเป็นผลให้นายกรัฐมนตรีเข้าสู่ตำแหน่งได้อย่างมีเกียรติและเต็มภาคภูมิ รวมทั้งสามารถกล่าวอ้างถึงการยอมรับ และฐานการสนับสนุนโดยคะแนนเสียงข้างมากในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นไปโดยชอบธรรม ปราศจากข้อสงสัย และสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ในระหว่างการดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินของตนได้ ซึ่งกระบวนการทั้งหมดนี้ก็จะเป็เครื่องมือสำคัญในการส่งเสริมภาวะความเป็นผู้นำ และการยอมรับจากพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลทั้งหลาย⁴⁸

อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตที่ควรพิจารณาก็คือ การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีต้องกระทำโดยเปิดเผย จึงหมายความว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนจะต้องมีดุลยพินิจโดยอิสระ และพร้อมที่จะรับผิดชอบในสิ่งซึ่งตนได้ตัดสินใจโดยเปิดเผยนั้น ซึ่งก็สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 156 วรรคท้าย ซึ่งบัญญัติรับรอง ความเป็นอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมือง หรือโดยอาณัติอื่นใด ในการลงคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งการกำหนดไว้เช่นนี้ นอกจากจะเป็นผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สามารถเข้าดำรงตำแหน่งได้อย่างเต็มภาคภูมิแล้ว ในขณะเดียวกัน ก็สามารถป้องกันการชื่อเสียงในระหว่างพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคการเมืองอื่น ที่อาจมีขึ้นได้เพราะความอิสระและไม่ถูกผูกมัดโดยมติพรรคการเมือง ในการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคน แต่ทั้งนี้ ด้วยวิธีการลงมติซึ่งเป็นไปอย่างเปิดเผย

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.

และโปร่งใส จึงย่อมจะทำให้การลงมติไปในทางใดๆ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถถูกตรวจสอบ โดยพรรคการเมือง สื่อมวลชน และประชาชนได้ อย่างไรก็ตาม ในทางกลับกัน การกำหนดให้มีการลงมติโดยเปิดเผย ก็อาจเป็นการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองสามารถเข้าไปมีบทบาท และมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคน อันจะเป็นผลให้บทบัญญัติรับรองความอิสระ และไม่ถูกผูกมัดโดยมติของพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคน ไม่อาจบังคับใช้ได้จริงได้⁴⁹

เพราะฉะนั้น ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน บทบาทของ “ศาลรัฐธรรมนูญ” จึงมีความสำคัญสูงสุดในฐานะที่เป็นองค์กรหลักในการชี้ขาดข้อพิพาทในทางการเมือง ซึ่งจะต้องวางหลักหรือบรรทัดฐาน จากปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในกรณีดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากมีการลงมติฝ่าฝืนมติของพรรคการเมือง ซึ่งมีนโยบายที่แน่ชัดและสอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะผลที่เกิดขึ้น ก็คือ การต้องชั่งน้ำหนักระหว่าง ความอิสระในการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถือเป็นหลักสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ ในฐานะที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้ กับ วินัยพรรคการเมือง ซึ่งจำเป็นต้องมีในระบบรัฐบาลที่ต้องการเสถียรภาพ และประสิทธิภาพ.

7.2.1.2.2 การวางหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดในการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

การวางหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดในการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี เป็นอีกมาตรการหนึ่งซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้สร้างขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการสร้างภาวะผู้นำให้กับนายกรัฐมนตรีจากสถานะที่เหนือรัฐมนตรีอื่น ด้วยกระบวนการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ที่ยากกว่าการเนิการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคล ภายใต้หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่จะทำให้การขอเปิดอภิปรายนั้นเป็นไปอย่างสร้างสรรค์ โปร่งใส และชัดเจน มิใช่ดำเนินไปเพียงเพื่อหวังผลประโยชน์ทางการเมืองในการเข้าร่วมรัฐบาล หรือเพื่อล้มรัฐบาลแต่ในความเป็นจริงกลับไม่อาจจัดตั้งรัฐบาล หรือเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีใหม่ขึ้นได้⁵⁰ ทั้งนี้ โดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในสาระสำคัญ ต่อไปนี้

⁴⁹ เดโช สวนานนท์, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 24/2540 วันอังคารที่ 22 กรกฎาคม 2540, หน้า 48-49. ; ลีซิด อีรวะดิน, “คณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ 2540,” ใน รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, หน้า 296-297.

⁵⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26/2540 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 25 กรกฎาคม 2540, หน้า 139-141.

(1) การกำหนดให้การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ต้องประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 185)

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี จะต้องมิใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอญัตติในจำนวน ที่มากกว่ากรณียการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคล กล่าวคือ ในขณะที่การเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล เพียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่อยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ก็สามารถเข้าชื่อเสนอญัตติได้ แต่หากเป็นกรณียการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การเข้าชื่อเสนอญัตตินั้น จะต้องประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ซึ่งผลของความแตกต่างระหว่างจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการเข้าชื่อเสนอญัตติดังกล่าวนี้ ก็แสดงออกได้อย่างชัดเจนถึงความแตกต่างทางสถานะ และความสำคัญในทางการเมืองระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในอดีต ก็จะพบว่า นอกจากการวางหลักเกณฑ์การเข้าชื่อเพื่อเสนอญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีที่แตกต่างไปจากรัฐมนตรี เพื่อสร้างสถานะทางการเมืองที่เหนือกว่าตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก็ได้ยกเลิกบทบัญญัติในส่วนของ การเสนอญัตติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ และกำหนดให้กรณีดังกล่าวต้องยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ในฐานะที่เป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีซึ่งต้องรับผิดชอบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดของรัฐมนตรีทั้งคณะ⁵¹

(2) การกำหนดให้ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ต้องมีการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไป

นอกจากการกำหนดเกณฑ์ การเข้าชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ที่แตกต่างไปจากกรณีรัฐมนตรีรายบุคคลแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ยังได้วางหลักเกณฑ์ในการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไว้อีกด้วยว่า ญัตติดังกล่าวจะต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไป และในระหว่างที่มีการเสนอญัตติแล้ว เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถพิจารณา และตรวจสอบการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีได้ ห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจในการยุบสภา เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่มีคะแนนเสียงเพียงพอที่จะเป็นผลให้

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้ คือ มีคะแนนไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร⁵²

ทั้งนี้ หากปรากฏว่าการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีว่า มีพฤติการณ์ร้ายรอยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้จะต้องมีการดำเนินการส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อพิสูจน์ความถูกต้องทางกฎหมาย ก่อนการเสนอญัตติดังกล่าว และหลังจากนั้นจึงจะเสนอญัตติและดำเนินการต่อไปได้ ทั้งนี้ โดยไม่ต้องรอผลการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

อนึ่ง หากพิจารณาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั้งหมด ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้สร้างขึ้น สำหรับการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น จะพบว่า นอกจากการสร้างภาวะความเป็นผู้นำให้กับนายกรัฐมนตรี หลักเกณฑ์ดังกล่าวยังอาจส่งผลกระทบ และก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในระบบการเมือง ดังนี้

ในประการแรก การกำหนดห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจยุบสภาภายหลังที่มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะทำให้การพิสูจน์ความถูกต้องและการตรวจสอบการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรี สามารถเกิดผลบังคับขึ้นได้อย่างจริงจังนั้น ย่อมจะเป็นผลให้นับแต่นี้ต่อไป การยุบสภาซึ่งมีสาเหตุมาจากการเห็นการลงมติไม่ไว้วางใจ และเป็นสาเหตุสำคัญของการยุบสภาที่เคยเกิดขึ้นเกือบทั้งหมดในประวัติศาสตร์รัฐสภาไทย ไม่อาจเกิดขึ้นได้อีกภายใต้บังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน.

ประการที่สอง การกำหนดให้การเข้าชื่อเสนอญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี จะต้องต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 2 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งคิดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 200 คน จากจำนวนทั้งหมด 500 คนนั้น เมื่อพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติซึ่งกำหนดให้มติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ต้องได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือคิดเป็นคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนประมาณ 251 เสียง มติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี จึงขาดคะแนนเสียงอยู่อีกเพียง 51 เสียง ซึ่งในภาวะเช่นนี้การต่อรองในระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล หรือแม้กระทั่งพรรคการเมืองอื่นใด กับนายกรัฐมนตรีเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง จึงต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน และเมื่อนายกรัฐมนตรีไม่อาจใช้อำนาจใน

⁵² ทั้งนี้ เงื่อนไขดังกล่าวได้มีขึ้นเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีความต่อเนื่อง โดยไม่ต้องเสียเวลาเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ และไม่ต้องหยุดชะงักลงเมื่อมีการลาออก หรือยุบสภาผู้แทนราษฎร คณิน บุญสุวรรณ, “กระบวนการทำงานของระบบรัฐสภาในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่,” ใน รวมสารรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, หน้า 256-257.

การยุบสภาได้ ทางเลือกสองทางที่นายกรัฐมนตรีจะมีได้ ก็คือ ยินยอมทำตามข้อต่อรองของพรรคการเมืองต่างๆ เพื่อแลกกับการสนับสนุนตนให้ดำรงตำแหน่งต่อไป หรือลาออกจากตำแหน่งและเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่.⁵³

ประการสุดท้าย การกำหนดให้ญาติไม่ว่างใจนายกรัฐมนตรีต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปมาพร้อมกันด้วยนั้น ย่อมส่งผลให้การอภิปรายไม่ว่างใจ การเปรียบเทียบระหว่างนายกรัฐมนตรีและผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะต้องเกิดขึ้นทันที และผลที่จะเกิดขึ้นก็คือ นอกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องใช้ดุลยพินิจตัดสินใจจากข้อมูลภายหลังการฟังอภิปรายว่า จะสนับสนุนนายกรัฐมนตรีต่อไปหรือไม่แล้ว คุณสมบัติและความเหมาะสมของผู้ถูกเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไป ก็จะเป็นข้อมูลสำคัญอีกประการหนึ่งในการที่จะตัดสินใจลงมติในทางใดๆ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.

อย่างไรก็ตาม ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ด้วยหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่เข้มงวดในการยื่นญาติไม่ว่างใจนายกรัฐมนตรี อย่างน้อยที่สุด ก็จะเป็นผลให้ในระหว่างการบริหารราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรีจะมีสถานะ และความสำคัญที่อยู่เหนือรัฐมนตรีร่วมรัฐบาล และมีหลักประกันการดำรงตำแหน่งที่มั่นคงยิ่งขึ้น โดยมีต้องกังวลกับการอภิปรายไม่ว่างใจที่เกิดขึ้นได้ง่าย และบ่อยครั้งเหมือนเช่นที่ผ่านมา อันจะทำให้นายกรัฐมนตรีสามารถดำเนินการตัดสินใจในทางนโยบายสำคัญๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้รับการยอมรับจากพรรคร่วมรัฐบาลทั้งหลายเพิ่มขึ้นอย่างไม่เคยเป็นมา.

7.2.1.3 การห้ามรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเวลาเดียวกัน

การห้ามรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในเวลาเดียวกัน เป็นมาตรการสำคัญอีกมาตรการหนึ่งซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้สร้างขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์หลักในการสร้างเสถียรภาพ และประสิทธิภาพให้กับรัฐบาล เพราะด้วยมาตรการดังกล่าวการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพลงเมื่อเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี⁵⁴

⁵³ อย่างไรก็ตาม การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเข้าชื่อเสนอญาติไม่ว่างใจนายกรัฐมนตรีไว้เช่นนี้ ได้เป็นไปเพื่อให้การอภิปรายไม่ว่างใจนั้นดำเนินไปอย่างสร้างสรรค์ คือมีเป้าหมายที่แน่ชัดและมีความเป็นไปได้ที่จะล้มรัฐบาล เพื่อให้มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ได้ มิใช่การอภิปรายเพื่อเป้าหมายเพียงการสั่นคลอนรัฐบาลเหมือนที่ผ่านมา. มนตรี รูปสุวรรณ และแก้วสรร อติโพธิ, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 26/2540 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 25 กรกฎาคม 2540, หน้า 143-145.

⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 204 และมาตรา 118 (7)

ย่อมทำให้บุคคลดังกล่าวต้องพยายามประพฤติตนให้อยู่ในวินัย และเคารพหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี เพราะมีฉะนั้นแล้ว หากยังคงออกมาวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลหรือตัดสินใจในทางใด ๆ ตามความเห็นของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดหรือตามกระแสสังคม เพื่อหาเสียงกับประชาชนและสั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาล โดยไม่ดำเนินการตามแนวทางของคณะรัฐมนตรี หรือร่วมรับผิดชอบกับคณะรัฐมนตรีซึ่งตนมีส่วนร่วมอยู่ด้วย ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ก็อาจถูกนายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำให้พ้นจากตำแหน่ง หรือแม้กระทั่งจะได้ถอนตัวออกจากการเป็นรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลเอง ผลประการเดียวที่จะเกิดขึ้นก็คือ บุคคลดังกล่าวจะไม่อาจมีสถานะหรือตำแหน่งใดๆ ในทางการเมืองเหลืออยู่เลย จนกว่าจะได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งครั้งใหม่.

ทั้งนี้ นอกจากข้อกำหนดห้ามรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในขณะเดียวกัน จะเป็นมาตรการสำคัญซึ่งรัฐธรรมนูญได้สร้างขึ้นเพื่อสร้างเสถียรภาพ และประสิทธิภาพให้กับรัฐบาลแล้ว มาตรการดังกล่าว ยังอาจก่อให้เกิดผลสำคัญในทางการเมือง ดังต่อไปนี้⁵⁵

(1) การสร้างภาวะความเป็นผู้นำให้กับนายกรัฐมนตรี เป็นผลประการสำคัญที่จะเกิดขึ้น และเป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมสร้างเสถียรภาพ และประสิทธิภาพในทางบริหารให้กับรัฐบาล เพราะภายใต้มาตรการดังกล่าว ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมีความจำเป็นอย่างเคร่งครัด ที่จะต้องดำเนินการตามแนวทางของคณะรัฐมนตรี ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีซึ่งตน หรือพรรคการเมืองที่ตนสังกัดได้ตัดสินใจเข้าร่วมด้วย เพราะหากนายกรัฐมนตรีตัดสินใจปรับคณะรัฐมนตรี หรือให้รัฐมนตรีคนใดพ้นจากตำแหน่ง บุคคลดังกล่าว ก็ไม่อาจกลับไปดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เหมือนที่เคยเป็นมา

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า ในระหว่างการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการแสดงความคิดเห็นคัดค้านกับมาตรการดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าการเสริมสร้างความเป็นผู้นำให้กับนายกรัฐมนตรีด้วยวิธีการเช่นนี้ อาจเป็นผลให้นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจที่มีอยู่ไปในทางมิชอบหรือใช้อำนาจเผด็จการ โดยที่รัฐมนตรีไม่อาจโต้แย้งหรือแสดงความคิดเห็นไปในทางใด ๆ เพราะเกรงกลัวที่จะถูกปลด และทำให้ไม่อาจมีสถานะใดๆ ในทางการเมือง⁵⁶ แต่อย่างไรก็ตาม หากได้พิจารณาควบคู่ไปกับระบบตรวจสอบการใช้อำนาจ โดยเฉพาะระบบตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้สร้างขึ้นไว้โดยเฉพาะ

⁵⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 24/2540 วันอังคารที่ 22 กรกฎาคม 2540, หน้า 110-117.

⁵⁶ พินทิพย์ สีสลาภรณ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 101-103.

ประกอบกับระบบคณะรัฐมนตรีในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งไม่อาจมีการใช้อำนาจเผด็จการได้ ภาวะการณ์ดังกล่าวจึงไม่อาจเกิดขึ้น.⁵⁷

(2) ภายใต้ระบบตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประกอบกับการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพลงเมื่อเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจึงต้องดำเนินนโยบายหรือ บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปโดยสุจริตและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะมิฉะนั้นแล้ว หากกระบวนการตรวจสอบได้เริ่มต้นขึ้น ไม่ว่าโดยการเสนอญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ หรือการเสนอให้มีการถอดถอนหรือดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และผลปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้วางใจบุคคลดังกล่าว หรือผลการสอบสวนออกมาว่ารัฐมนตรีมีความผิดจริง และต้องพ้นจากตำแหน่ง ก็จะทำให้บุคคลดังกล่าวก็จะไม่มีสถานะทางการเมืองเหลืออยู่เลย

(3) การแบ่งแยกโดยชัดเจน ในระหว่างสถานะความเป็นรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะเป็นผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งจะมีหน้าที่หลักในการบริหารราชการแผ่นดินแต่เพียงอย่างเดียว สามารถดำเนินการบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยมีต้องพะวงกับหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน.

(4) ระบบพรรคการเมืองจะมีบทบาท และมีความสำคัญมากขึ้น เพราะภายใต้มาตรการดังกล่าว รัฐบาลมีความจำเป็นอย่างมาก ที่จะต้องอาศัยกลไกของพรรคการเมือง โดยเฉพาะพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ซึ่งมีกฎเกณฑ์อันเป็นระบบระเบียบในการควบคุมวินัยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ใช้สถานะที่มีอยู่เป็นเครื่องมือในการเรียกร้องผลประโยชน์จากการผ่านร่างกฎหมายแต่ละฉบับ

นอกจากนี้ การที่จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคร่วมรัฐบาลต้องลดน้อยลง อันเนื่องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่ง เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลงนั้น ย่อมเป็นผลให้แต่ละพรรคการเมืองจำเป็นต้องเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เพื่อให้บุคคลที่อยู่ในบัญชีรายชื่อในลำดับถัดไปของพรรคการเมืองนั้นๆ เข้ารับตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะมิฉะนั้นแล้ว การเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างลง ในระบบเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว ในบางกรณีก็ไม่อาจคาดหมายได้ว่าผู้ได้รับเลือกตั้ง จะเป็นผู้ที่สังกัดพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลหรือไม่ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ก็น่าจะนำมาสู่ภาวะไร้เสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาลได้.⁵⁸

⁵⁷ เกษม ศิริสัมพันธ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 127-128.

⁵⁸ เป็นที่น่าสังเกตว่า ในระหว่างการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีความพยายามในการเสนอระบบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสำรอง เพื่อเข้าดำรงตำแหน่งแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นได้ว่า การห้ามรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเวลาเดียวกัน เป็นมาตรการสำคัญในการสร้างเสถียรภาพ และประสิทธิภาพให้กับรัฐบาลซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้สร้างขึ้น ทั้งนี้ โดยผ่านมาตรการซึ่งมีขึ้นเพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ต้องซ้มน้ำหนักระหว่างการบริหารราชการแผ่นดินอย่างมีเอกภาพ และมีเสถียรภาพ กับการต้องตกเป็นผู้ไม่มีสถานะใดๆ ในทางการเมืองหากพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยมาตรการดังกล่าวนี้ ในทางกลับกันก็อาจเป็นผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี จำเป็นที่จะต้องดำเนินการในทุกวิถีทาง ในการทำให้การดำรงตำแหน่งนั้นเป็นไปด้วยระยะเวลาที่ยาวนานที่สุด⁵⁹ เพราะฉะนั้น มาตรการตรวจสอบการใช้อำนาจทั้งหลาย จึงมีบทบาท และเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ความมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ กับความโปร่งใสและความสุจริตในการบริหารงานของรัฐบาล สามารถดำเนินไปอย่างควบคู่กันได้.

7.2.1.4 วิธีการอื่นๆ

นอกจากการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้กับรัฐบาล ด้วยมาตรการต่างๆ ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้สร้างมาตรการอื่นๆ ไว้อีกดังนี้

7.2.1.4.1 การห้ามเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในระหว่างสมัยประชุมนิติบัญญัติ

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้ปรับปรุงหลักการเกี่ยวกับสมัยประชุมของรัฐสภา โดยกำหนดให้ในปีหนึ่ง รัฐสภามีสมัยประชุม 2 สมัย แบ่งออกเป็นสมัยประชุมสามัญทั่วไป และสมัยประชุมนิติบัญญัติ รวมทั้งสร้างเงื่อนไขเกี่ยวกับเรื่องที่จะนำเข้าสู่

ระบบเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียวซึ่งเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรี แต่เนื่องจากระบบดังกล่าวมีเงื่อนไขที่ซับซ้อนและยากต่อการปฏิบัติ ในที่สุดแล้วสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงให้เรื่องดังกล่าวเป็นไปตามกลไกของระบบพรรคการเมืองในการที่จะใช้ดุลยพินิจตัดสินใจ อานันท์ ปันยารชุน และบรรศักดิ์ อุวรรณโณ, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 25/2540 (เป็นพิเศษ) วันพุธที่ 23 กรกฎาคม 2540, หน้า 3-5 และหน้า 10.

⁵⁹ บทบัญญัติห้ามมิให้รัฐมนตรี ซึ่งรวมถึงนายกรัฐมนตรี ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้เป็นผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งลาออกจากตำแหน่งเพื่อเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ มีโอกาสเพียงการกลับเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้อีกเท่านั้น และนอกจากนั้น จะไม่อาจมีสถานะใดๆ ในทางการเมืองเหลืออยู่เลย แม้แต่สถานะของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร.

การพิจารณาของรัฐสภาในสมัยประชุมนิติบัญญัติ ด้วยการกำหนดให้ในสมัยประชุมนิติบัญญัติ รัฐสภาจะดำเนินการประชุมได้ เฉพาะกรณีต่อไปนี้⁶⁰

(1) เรื่องที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติในหมวด 2 ว่าด้วยพระมหากษัตริย์ หรือ

(2) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การอนุมัติพระราชกำหนด การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา การเลือกหรือการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง การตั้งกระทู้ถาม และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุนี้ ข้อกำหนดดังกล่าวจึงเป็นผลให้นับแต่บัดนี้ต่อไป การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งมีได้อยู่ในเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้อาจมี การนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาในสมัยประชุมนิติบัญญัติได้ จึงถูกจำกัดอยู่แค่เพียงในสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาซึ่งปีหนึ่งจะมีเพียง 1 ครั้งเท่านั้น และส่งผลสำคัญในการทำให้รัฐบาล สามารถดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างต่อเนื่อง และมีเสถียรภาพยิ่งขึ้น โดยไม่ต้องพะวักพะวนกับการถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ ที่อาจเกิดขึ้นได้บ่อยครั้งเหมือนเช่นที่ผ่านมา⁶¹ แต่อย่างไรก็ตาม หากรัฐสภาได้มีมติให้พิจารณาเรื่องอื่นใด ด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ในสมัยประชุมนิติบัญญัติของรัฐสภา ก็อาจมีการพิจารณาเรื่องอื่นใดนั้นได้ รวมทั้งกรณีการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจด้วย

7.2.1.4.2 การกำหนดให้รัฐบาลสามารถนำร่างพระราชบัญญัติสำคัญที่ไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร เสนอให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การกำหนดให้รัฐบาลสามารถนำร่างพระราชบัญญัติสำคัญที่ไม่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร เสนอให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาได้อีกครั้งหนึ่งนั้น เป็นมาตรการสำคัญอีกมาตรการหนึ่งซึ่งรัฐธรรมนูญได้สร้าง

⁶⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 159

⁶¹ การที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในอดีต มิได้กำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใดๆ เกี่ยวกับเรื่องที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาในการประชุมของรัฐสภาแต่ละสมัย ได้เป็นผลให้ในสมัยประชุมของรัฐสภา ไม่ว่าจะในสมัยประชุมสามัญหรือวิสามัญ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้อาจมีขึ้นได้ ด้วยเหตุผลของความจำเป็นพิเศษในทางนิติบัญญัติ กลับกลายเป็นเครื่องมือสำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้าน ในการที่จะสั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อไม่ไว้วางใจรัฐบาล ที่สามารถกระทำได้บ่อยครั้งขึ้น. สุรพล นิติไกรพจน์, ระบบควบคุมตรวจสอบรัฐบาลทางการเมืองที่เหมาะสม, หน้า 57-58.

ขึ้น เพื่อเป็นมาตรการเสริมในการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้กับรัฐบาล ภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้⁶²

(1) ร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรนั้น จะต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบาย ซึ่งได้แถลงต่อรัฐสภา ตามมาตรา 211 ว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด

(2) มติไม่ให้ความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรกับร่างพระราชบัญญัตินั้น เป็นมติซึ่งมีคะแนนเสียงที่ไม่ให้ความเห็นชอบ ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ทั้งนี้ หากเข้าเงื่อนไขตามที่กล่าวมาข้างต้น คณะรัฐมนตรีก็อาจขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่ง และหากครั้งนี้รัฐสภาได้มีมติให้ความเห็นชอบ จะต้องมีการตั้งบุคคล ซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวนเท่ากันตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ประกอบกันเป็นคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภารายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้พิจารณาแล้วต่อรัฐสภา ถ้ารัฐสภามีมติเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป แต่หากรัฐสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ก็จะเป็นอันตกไป.

อนึ่ง ด้วยมาตรการดังกล่าว รัฐบาลจึงมีทางเลือกมากขึ้นว่าในภาวะที่ร่างพระราชบัญญัติสำคัญ ซึ่งรัฐบาลได้ระบุไว้ในนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อครั้งเข้ารับตำแหน่ง หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ไม่ผ่านความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่นั้น ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว รัฐบาลจะเลือกกระหน่ำการลาออก การยุบสภา หรือจะใช้มาตรการพิเศษซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดขึ้น เพื่อรักษาไว้ซึ่งร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเห็นว่ามีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งอาจต้องตกไปเพราะภาวะความไร้เสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล อันเป็นผลจากข้อกำหนดห้ามรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเวลาเดียวกัน ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล

⁶² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 173

อาจใช้สถานะของความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเรียกร้องผลประโยชน์ และต่อรองกับรัฐบาล เพื่อแลกกับการให้ความเห็นชอบในการผ่านร่างกฎหมายแต่ละครั้ง.⁶³

7.2.1.4.3 การปรับขนาดของคณะรัฐมนตรี ให้มีรัฐมนตรีจำนวนลด
น้อยลง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้ปรับลดขนาดของคณะรัฐมนตรี จากเดิมที่เคยประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหนึ่งคน และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 48 คน รวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น 49 คน⁶⁴ ให้คงเหลือนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นรวมเป็นจำนวน 36 คน (มาตรา 201 วรรคแรก) ทั้งนี้ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถตัดสินใจในปัญหาสำคัญๆ ของประเทศได้อย่างฉับไว และมีความคล่องตัว อันจะเป็นผลสำคัญที่จะทำให้คณะรัฐมนตรี หรือรัฐบาลสามารถบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น⁶⁵

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า ในระหว่างการยกร่างรัฐธรรมนูญ ประเด็นในเรื่องการปรับลดขนาดของคณะรัฐมนตรีลง เพื่อสร้างประสิทธิภาพในการบริหารให้กับรัฐบาลนั้น ถือเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมาก จนถึงขนาดได้มีการบรรจุแนวคิดในเรื่องการแยกคณะรัฐมนตรี ออกจากรัฐมนตรีนอกคณะรัฐมนตรี หรือแม้กระทั่งการเสนอให้มีการนำระบบผู้ช่วยรัฐมนตรีมาใช้ เพื่อให้รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีมีจำนวนที่ลดน้อยลง แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากระบบดังกล่าวเป็นระบบที่เคร่งครัด และมีลักษณะที่ตายตัวเกินไป ในที่สุดแล้วในชั้นกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร จึงมีมติให้ตัดเรื่องดังกล่าวออกไป และปรับขนาดของคณะรัฐมนตรีให้ประกอบด้วยรัฐมนตรี ในจำนวนที่สามารถดำเนินการบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในขณะเดียวกันก็สอดคล้องกับสภาพความจริง ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน.⁶⁶

⁶³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และอาพันธ์ ปันยารชุน, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 26 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 25 กรกฎาคม 2540, หน้า 88-92 และหน้า 100-103.

⁶⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 163

⁶⁵ คณิน บุญสุวรรณ และอมร รักษาสัตย์, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 24/2540 วันอังคารที่ 22 กรกฎาคม 2540, หน้า 24-25 และหน้า 29-30.

⁶⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 43-44 และ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... เล่ม 1, หน้า 72.

7.2.1.4.4 การกำหนดให้รัฐบาลจัดตั้ง โอน หรือยุบกระทรวง ทบวง กรม ได้โดยพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดให้รัฐบาลสามารถจัดตั้ง โอน หรือยุบกระทรวง ทบวง กรม ได้โดยพระราชกฤษฎีกา เป็นอีกมาตรการหนึ่งซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้สร้างขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างประสิทธิภาพในทางบริหารให้กับรัฐบาล ทั้งนี้ โดยให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล อาจใช้อำนาจตราพระราชกฤษฎีกาได้ในกรณีต่อไปนี้^{๑๗}

ก. การรวม หรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีผลเป็นการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ หรือ

ข. การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม นั้น เป็นการรวมหรือโอนไปยังกระทรวง ทบวง กรมอื่นที่มีอยู่แล้ว โดยมีได้มีผลเป็นการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ หรือ

ค. การยุบกระทรวง ทบวง กรม

ทั้งนี้ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อรวมหรือโอนกระทรวง ทบวง กรม ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น ในข้อ ก. และ ข. ไม่ว่าจะรวมหรือการโอนนั้น จะมีผลเป็นการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่หรือไม่ ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

(1) การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม นั้น จะต้องไม่มีกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการ หรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น และ

(2) ภายใน 3 ปี นับแต่วันที่มีการรวม หรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม นั้น ห้ามมิให้มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการ หรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ในกระทรวง ทบวง กรม ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ หรือในกระทรวง ทบวง กรม ที่ถูกรวมหรือโอนไป.

ด้วยเหตุนี้ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม โดยวิธีการรวมหรือโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีอยู่เดิม และการยุบกระทรวง ทบวง กรม โดยหลักแล้วจึงเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกา เพื่อดำเนินการดังกล่าว อาทิเช่น กรณีอาจเป็นไปได้ว่าในอนาคต อาจมีการโอนกรมโยธา และการทางพิเศษแห่งประเทศไทย สังกัดกระทรวงมหาดไทย และกรมทางหลวง สังกัดกระทรวงคมนาคม มาสังกัดกระทรวงซึ่งอาจมีการจัดตั้งขึ้นใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาจราจรโดยเฉพาะ หรือการรวมกระทรวงอุตสาหกรรม เข้ากับกระทรวงพาณิชย์ เพื่อให้เหมาะสมกับภาวะการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งประเทศไทยได้มีสินค้าอุตสาหกรรมเป็นสินค้าหลักในการส่งออก เป็นต้น และด้วยมาตรการดังกล่าว จึงย่อมเป็นผลให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล สามารถดำเนินการบริหารราชการแผ่นดิน

^{๑๗} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 230

ด้วยความคล่องตัว มีประสิทธิภาพ และสามารถแก้ไขปัญหาได้ทันกับสถานการณ์ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างทันท่วงที รวมทั้งเป็นเครื่องมือสำคัญในการทำให้รัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐบาลผสมสามารถดำเนินนโยบายได้อย่างถูกต้อง และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยไม่ต้องประสบกับปัญหาความล่าช้า อันมีสาเหตุสำคัญมาจากกระบวนการตราพระราชบัญญัติ เหมือนที่ผ่านมา.⁶⁸

อย่างไรก็ตาม สำหรับการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ชื่นใหม่ ในกรณีที่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการ หรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือในกรณีที่คณะรัฐมนตรีอาจใช้อำนาจตราพระราชกฤษฎีกา เพื่อจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ตามที่กล่าวมาข้างต้นได้ หากแต่เข้าเงื่อนไขอันเป็นข้อห้ามที่รัฐธรรมนูญกำหนด กล่าวคือ การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ด้วยวิธีการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีอยู่เดิม นั้น ได้มีขึ้นโดยมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการ หรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือภายใน 3 ปี นับแต่วันที่มีการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม นั้น จะมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการ หรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ในกรณีดังกล่าวนี้ จะกระทำได้อีกแต่โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล ในการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ชื่นใหม่ เพื่อขยายหรือเพิ่มฐานอำนาจให้กับตนเอง และเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจดังกล่าวอย่างพร่ำเพรื่อ อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติโดยรวมได้.⁶⁹

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า มาตรการและกลไกในการทำให้การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพ ถือเป็นลักษณะเด่นประการสำคัญ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้สร้างขึ้น อันจะเป็นผลให้ระบบการเมืองไทย ซึ่งต้องประสบกับปัญหาของความไร้เสถียรภาพและประสิทธิภาพมาโดยตลอด ได้รับการปรับปรุงไปในทิศทางที่เหมาะสม และเป็นเครื่องมือสำคัญในการทำให้ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายหรือบริหารราชการแผ่นดินได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่ทั้งนี้ นอกจากมาตรการและกลไกดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว การปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพโดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ยังได้กระทำโดยผ่านมาตรการและกลไก ซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไปนี้.

⁶⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และอานันท์ ปันยารชุน, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 24/2540 วันอังคารที่ 22 กรกฎาคม 2540, หน้า 234-238 และหน้า 241-244 และหน้า 248-249.

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน ; คณิน บุญสุวรรณ, “กระบวนการทำงานของระบบรัฐสภาในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่,” ใน รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, หน้า 277-278.

7.2.2 การทำให้การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติมีประสิทธิภาพ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การสร้างมาตรฐานในการทำให้การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติมีประสิทธิภาพ เป็นอีกมาตรการสำคัญซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้สร้างขึ้น อันมีผลเป็นการปรับปรุงโครงสร้างภายในระบบการเมืองซึ่งปัญหาความไร้ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ได้เป็นปัญหาสำคัญมาโดยตลอด ทั้งนี้ อาจแยกพิจารณามาตรการและกลไกดังกล่าว ออกได้เป็น 2 กรณี ต่อไปนี้

7.2.2.1 การปรับปรุงการดำเนินงานในทางนิติบัญญัติ

การปรับปรุงการดำเนินงานในทางนิติบัญญัติ อันเป็นอำนาจหน้าที่หลักของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา เป็นมาตรการสำคัญซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้สร้างขึ้น เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการตรากฎหมาย สามารถดำเนินไปด้วยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยผ่านมาตรการและกลไก ซึ่งมีการปรับปรุงและสร้างขึ้นใหม่ไว้ ดังนี้

7.2.2.1.1 การวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสมัยประชุมของรัฐสภา

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน บทบัญญัติและหลักการเกี่ยวกับสมัยประชุมของรัฐสภา ได้มีลักษณะที่แตกต่างไปจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในอดีตเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากหลักเกณฑ์ซึ่งมีการปรับปรุงและสร้างขึ้นใหม่นั้น ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการดำเนินงานภายในของรัฐสภา อันจะเป็นผลให้การปฏิบัติหน้าที่ในทางนิติบัญญัติของสมาชิกรัฐสภา สามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ภายใต้หลักเกณฑ์ อันมีรายละเอียดในสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดให้สมัยประชุมสามัญของรัฐสภา ประกอบด้วย สมัยประชุมสามัญทั่วไป และสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้ปรับปรุงหลักการเกี่ยวกับสมัยประชุมของรัฐสภา ด้วยการแบ่งสมัยประชุมของรัฐสภา ซึ่งจะมีขึ้นในแต่ละปี และวางหลักเกณฑ์การนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ในแต่ละสมัยประชุมไว้ ดังนี้⁷⁰

ก. สมัยประชุมสามัญทั่วไป รัฐสภาสามารถนำเรื่องใด ๆ เข้าสู่การพิจารณาก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาร่างกฎหมาย ญัตติต่างๆ หรือกระทู้ ฯลฯ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใดๆ ในการนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาไว้

⁷⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 159

ข. สมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ เป็นหลักการใหม่ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดไว้เป็นครั้งแรก พร้อมทั้งสร้างเงื่อนไขเกี่ยวกับการนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ในสมัยประชุมดังกล่าวไว้ว่า ในสมัยประชุมนิติบัญญัติ รัฐสภา จะดำเนินการประชุมได้แต่เฉพาะกรณีการพิจารณาเกี่ยวกับหมวด 2 ว่าด้วยพระมหากษัตริย์ การพิจารณาร่างกฎหมาย การตั้งกระทู้ถาม การให้ความเห็นชอบหรือถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง ฯลฯ เท่านั้น ทั้งนี้ เว้นแต่รัฐสภาจะมีมติให้พิจารณาเรื่องอื่นใด ด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่อยู่ของทั้งสองสภา.

ด้วยเหตุนี้ ภายใต้การแบ่งแยกและการกำหนดเรื่องที่จะนำเสนอเข้าสู่การพิจารณา ในแต่ละสมัยประชุมของรัฐสภาไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดให้มีสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ เพื่อเป็นสมัยประชุมที่มีขึ้นเพื่อการพิจารณากฎหมาย โดยเฉพาะนั้น ย่อมเป็นผลให้การปฏิบัติหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ หรือการพิจารณาร่างกฎหมาย ต่างๆ ซึ่งมีอยู่จำนวนมาก สามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง รวดเร็ว และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทันที่ โดยไม่ต้องเสียเวลาไปกับการเสนอและการอภิปรายญัตติต่างๆ ในทุกสมัยประชุม จนเป็นผลให้กระบวนการนิติบัญญัติต้องล่าช้า และมีร่างกฎหมายที่ค้างการพิจารณาในจำนวนมาก เหมือนเช่นที่ผ่านมา.⁷¹

(2) การขยายกำหนดเวลาในสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้ขยายกำหนดเวลาในสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา จากเดิมซึ่งมีกำหนดระยะเวลา 90 วัน⁷² มาเป็นการให้ในแต่ละสมัยประชุมมีกำหนดเวลา 120 วัน (มาตรา 160) ทั้งนี้ เพื่อให้จำนวนวันประชุมของสมาชิกรัฐสภามีจำนวนที่มากขึ้น อันจะเป็นผลให้การปฏิบัติหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ โดยเฉพาะการพิจารณากฎหมายของสมาชิกรัฐสภา สามารถดำเนินไปได้ด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น.⁷³

(3) การกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาต้องสิ้นสุด หากขาดประชุมในสมัยประชุมตามระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด

แม้การสร้างมาตรการบังคับให้สมาชิกรัฐสภา ต้องรับผิดชอบต่อหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ด้วยการกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาต้องสิ้นสุดลงหากขาดประชุมตลอดสมัยประชุมของรัฐสภา จะเป็นแนวคิดที่ได้รับการบรรจุไว้เป็นบทบัญญัติของ

⁷¹ คณิน บุญสุวรรณ, “กระบวนการทำงานของระบบรัฐสภาในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่,” ใน *รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน*, หน้า 240-241.

⁷² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 134

⁷³ คณิน บุญสุวรรณ, *เรื่องเดียวกัน*, 241-242.

รัฐธรรมนูญ นับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นต้นมา แต่อย่างไรก็ตาม ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภา ในกรณีดังกล่าวได้ถูกกำหนดให้สามารถเป็นไปได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้ จากบทบัญญัติที่กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาต้องสิ้นสุดลง หากการขาดประชุมนั้นเป็นจำนวน 1 ใน 4 ของจำนวนวันในสมัยประชุม ที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า 120 วัน โดยไม่ได้รับจากประธานสภาที่ตนสังกัด ซึ่งด้วยมาตรการดังกล่าวนี้ ก็จะเป็นผลให้สมาชิกรัฐสภาต้องให้ความสนใจ และรับผิดชอบต่อปฏิบัติหน้าที่ ในฐานะที่เป็นผู้แทนของปวงชนเพิ่มขึ้น เพราะมิฉะนั้นแล้ว บุคคลดังกล่าวก็ไม่อาจมีสมาชิกภาพเป็นสมาชิกรัฐสภาได้อีกต่อไป. (มาตรา 118 (11) และมาตรา 133 (9))

7.2.2.1.2 การกำหนดให้การเสนอร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำได้โดยง่าย

แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะยังคงกำหนดให้พรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญ ในการเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเมืองในระบบรัฐสภา ด้วยการกำหนดให้การเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องได้รับความเห็นชอบจากพรรคการเมืองซึ่งผู้นั้นสังกัด และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน รับรอง เหมือนเช่นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในอดีต⁷⁴ แต่หลักการสำคัญที่แตกต่างออกไป ก็คือ การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มิได้บังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งลงชื่อรับรองการเสนอร่างกฎหมายในจำนวน 20 คนนั้น ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองเดียวกัน ซึ่งด้วยข้อกำหนดเช่นนี้ ย่อมเป็นผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสังกัดพรรคการเมืองพรรคเล็ก ได้รับโอกาสและมีบทบาทในการเสนอร่างกฎหมายมากขึ้น. (มาตรา 169)

7.2.2.1.3 การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ สามารถร้องขอต่อรัฐสภา ให้พิจารณาร่างกฎหมายที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบต่อไปได้

มาตรการสำคัญอีกมาตรการหนึ่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้สร้างขึ้น อันมีผลเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพในกระบวนการนิติบัญญัติ ก็คือ การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป สามารถนำร่างกฎหมายที่รัฐสภายัง

⁷⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538

“ มาตรา 143 ...การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัด มีมติให้เสนอได้และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้น ไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง...”

มิได้ให้ความเห็นชอบ มาขอให้รัฐสภาพิจารณาต่อไปได้ ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไข ดังต่อไปนี้⁷⁵

(1) ร่างกฎหมายที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบนั้น ได้แก่ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องตกไปเพราะเหตุที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรได้สิ้นสุดลง หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

(2) ภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป หากคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ร้องขอภายใน 60 วัน นับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไป เพื่อให้มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต่อไป และรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ก็จะสามารถพิจารณาร่างกฎหมายที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบนั้นต่อไปได้.

อย่างไรก็ตาม หากคณะรัฐมนตรี มีได้ร้องขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ก็จะเป็นผลให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เป็นอันตกไป

ด้วยเหตุนี้ การสร้างมาตรการในการทำให้กระบวนการพิจารณากฎหมายของรัฐสภา สามารถดำเนินต่อไปได้โดยมิต้องเริ่มต้นใหม่ทุกครั้ง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จึงเป็นเครื่องมือสำคัญซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้สร้างขึ้น อันมีผลเป็นการปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งที่ผ่านมาต้องประสบกับปัญหาความล่าช้า และต้องหยุดชะงักลงบ่อยครั้ง เพราะสาเหตุของการยุบสภา ให้สามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น⁷⁶

7.2.2.2 การปรับปรุงการดำเนินงานในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากสร้างมาตรการต่างๆ อันมีผลเป็นการปรับปรุงการดำเนินงานในทางนิติบัญญัติของรัฐสภาแล้ว ในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก็ได้ปรับปรุงการดำเนินงานในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่หลักอีกประการหนึ่งของรัฐสภา โดยผ่านมาตรการดังต่อไปนี้

7.2.2.2.1 การกำหนดให้มีการตั้งกระทู้ถามสดนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี

⁷⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 178

⁷⁶ คณิน บุญสุวรรณ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 251-253.

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถตั้งกระทู้ถามที่แตกต่างไปจากกรณีการตั้งกระทู้ถามธรรมดา เป็นหลักการใหม่ ซึ่งได้รับการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรก โดยมีหลักเกณฑ์ในสาระสำคัญต่อไปนี้⁷⁷

(1) การตั้งกระทู้ถามสด จะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติ หรือประชาชน หรือที่เป็นเรื่องเร่งด่วน

(2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ก่อนเริ่มประชุมในวันนั้นว่าจะถามนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารแผ่นดินเรื่องนั้น โดยไม่ต้องระบุคำถาม และหลังจากนั้น ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะต้องบรรจุเรื่องดังกล่าวไว้ในวาระการประชุมวันนั้น

(3) การถามและการตอบกระทู้สด จะกระทำได้เพียงสัปดาห์ละ 1 ครั้ง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ตั้งกระทู้ จะตั้งกระทู้ถามด้วยวาจา เรื่องการบริหารราชการแผ่นดินนั้นได้เรื่องละ ไม่เกิน 3 ครั้ง

ทั้งนี้ การกำหนดให้มีการตั้งกระทู้ถามสด ย่อมเป็นผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้มีเครื่องมือในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเพิ่มขึ้น และไม่ต้องเสียเวลากับการเสนอญัตติต่างๆ ที่ไม่จำเป็น ทั้งในขณะเดียวกัน ก็จะทำให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี จะต้องรับผิดชอบต่อและให้ความสนใจกับงานในหน้าที่ของตนอยู่ตลอดเวลา เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับคำถามซึ่งตนไม่อาจรู้ และคาดหมายได้ว่า จะมีการตั้งกระทู้ถามเมื่อใด และอย่างไร⁷⁸

7.2.2.2 การทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการการประจำสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

แม้ว่าตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยหลักแล้ว คณะกรรมการการประจำสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา จะยังคงมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการฯ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในอดีต แต่หลักการสำคัญที่แตกต่างกันออกไป ก็คือ การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้สร้างความเป็นอิสระในการแถลง หรือการชี้แจงข้อเท็จจริง ในกรณีที่บุคคลซึ่งคณะกรรมการฯ ได้ออกคำสั่งเรียกมานั้น ได้แก่ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยการกำหนดให้ประธานกรรมการฯ เพียงแต่แจ้งให้รัฐมนตรี ซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบ เมื่อมีคำสั่งให้บุคคลนั้นมาชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ โดยไม่

⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 184

⁷⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่," ใน รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, หน้า 78.

ต้องรอคำสั่ง หรือคำอนุมัติจากรัฐมนตรี เพื่อป้องกันมิให้รัฐมนตรีใช้อำนาจสั่งการห้ามมิให้ข้าราชการ หรือพนักงานของรัฐนั้น มาชี้แจงหรือแถลงข้อเท็จจริงใดๆ ต่อคณะกรรมการมาธิการ (มาตรา 189)⁷⁹

7.2.2.3 การปรับปรุงกระบวนการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การปรับปรุงกระบวนการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นอีกมาตรการสำคัญซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้สร้างขึ้น อันจะเป็นผลให้การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติ สามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ด้วยการแยกกระบวนการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ออกเป็น 2 กรณี ดังต่อไปนี้⁸⁰

(1) การขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจกรณีเป็นเรื่องเกี่ยวกับการมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้สร้างเงื่อนไขในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี กรณีมีการระบุว่าบุคคลดังกล่าวมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ไว้เป็นพิเศษและแตกต่างไปจากกระบวนการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจด้วยเหตุอื่นใด โดยกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขไว้ ดังนี้

ก. การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งร่วมกันเข้าชื่อเสนอขอตีขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในกรณีดังกล่าว จะต้องดำเนินการยื่นคำร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อพิจารณาถอดถอนนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ซึ่งมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ก่อนการเสนอขอตีขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจต่อประธานรัฐสภา

ข. เมื่อมีการยื่นคำร้องขอ ให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง และเสนอขอตีขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจแล้ว การอภิปรายถึงพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย รวมถึงการลงมติไม่ไว้วางใจ ก็สามารถดำเนินการต่อไปได้ โดยไม่ต้องรอผลการตัดสินของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพราะแม้ผลการตัดสินจะ

⁷⁹ ศณิน บุญสุวรรณ, " กระบวนการทำงานของระบบรัฐสภาในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่," ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 248-249.

⁸⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 185

ออกมาอย่างไร ก็จะไม่กระทบถึงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งเป็นลักษณะของการตรวจสอบทางการเมืองหรือทางนโยบาย ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีหลักฐานยืนยันแน่ชัด เหมือนเช่นกรณีการตรวจสอบทางกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้มีกระบวนการพิสูจน์ความถูกต้องทางกฎหมายในกรณีดังกล่าวต่อไปโดยเฉพาะ⁸¹ ทั้งนี้ ด้วยการกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีความอิสระและเป็นกลางทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการไต่สวน และชี้มูลความผิด ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 6

(2) การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในกรณีอื่น สำหรับการขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในกรณีทั่วไป ซึ่งมีใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ที่มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายนั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มิได้กำหนดเงื่อนไขในการเสนอญัตติดังกล่าวไว้แต่ประการใด การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในกรณีทั่วไป จึงสามารถกระทำได้โดยปราศจากข้อจำกัดใดๆ.

ด้วยเหตุนี้ การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้ปรับปรุงกระบวนการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ด้วยการสร้างเงื่อนไขและหลักเกณฑ์เพิ่มเติม ในกรณีที่การเสนอญัตติดังกล่าวนั้น มีการกล่าวหาว่านายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ หรือส่อไปในทางทุจริต เพื่อให้มีการพิสูจน์ความถูกต้องทางกฎหมาย ถึงพฤติการณ์ทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติให้ชัดเจน ย่อมก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่จะทำให้การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยฝ่ายนิติบัญญัติมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะนอกจากการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ จะเป็นผลให้รัฐบาลต้องถูกตรวจสอบในทางนโยบาย หรือที่เรียกว่า การตรวจสอบทางการเมือง เหมือนเช่นที่แล้วมา ด้วยกระบวนการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก็ยังทำให้ในขณะเดียวกัน นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีซึ่งถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติ ต้องถูกตรวจสอบทุจริตโดยองค์กร และกระบวนการซึ่งรัฐธรรมนูญได้สร้างขึ้นไว้ สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะอีกด้วย.

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การบรรจุมาตรการและกลไก อันมีผลเป็นการปรับปรุง และเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายในของระบบการเมืองไว้ในจำนวนมาก โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นอกจากจะสะท้อนสภาพปัญหาของระบบการเมืองไทย ก่อนการยกร่างรัฐธรรมนูญได้อย่างชัดเจนแล้ว ในขณะเดียวกัน ก็ยังแสดง

⁸¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่,” ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 70.

ให้เห็นความพยายามของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ในการนำแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) อันเป็นแนวคิดที่ประเทศทั้งหลายในภาคพื้นยุโรป ได้ยึดถือเป็นแนวทางในการยกร่างรัฐธรรมนูญ นับแต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา มาเป็นแนวคิดเบื้องหลังของการยกร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ด้วยการใช้มาตรการและกลไกทั้งหลาย ซึ่งรัฐธรรมนูญ รวมถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีขึ้น เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาของระบบการเมืองทั้งระบบ และด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า การสร้าง มาตรการและกลไก เพื่อให้การใช้อำนาจอรัฐมีความสุจริต มีเสถียรภาพ และมีประสิทธิภาพ โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ถือเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนที่สุด สำหรับการ นำระบบรัฐธรรมนูญนิยม มาใช้ในระบบรัฐธรรมนูญไทย.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย