

บทคัดย่อ

โครงการวิจัย เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล เป็นหนึ่งในชุดโครงการวิจัย การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารว่า ทำหน้าที่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาล ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญว่ามาตรการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ มีประสิทธิภาพในการสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลหรือไม่ เพื่อนำบทสรุปของการวิเคราะห์มาใช้ในการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ข้อบังคับ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และปัญหาการมีเสถียรภาพของรัฐบาลต่อไป

ในการศึกษาวิจัย คณะผู้วิจัยใช้วิธีดำเนินการวิจัยเอกสาร โดยศึกษาค้นคว้าจากรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติของกฎหมาย ตำรา บทความ ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ และดำเนินการวิจัยภาคสนาม โดยใช้วิธีสัมภาษณ์แบบเจาะลึกผู้ทรงคุณวุฒิ อาทิเช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จากการศึกษาวิจัยคณะผู้วิจัยเห็นว่ายังไม่ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล เพราะเครื่องมือหรือมาตรการต่างๆ ที่ส่งเสริมฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้มีความสัมพันธ์ทั้งในด้านการควบคุมและถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างเหมาะสม ขณะที่ด้านการเสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐบาล รัฐธรรมนูญได้วางมาตรการที่เป็นการส่งเสริมเสถียรภาพของรัฐบาลให้มีความมั่นคงยิ่งขึ้นเช่นเดียวกัน อันเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เหตุผลอีกประการหนึ่งคือรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเพิ่งใช้บังคับ ด้วยเหตุนี้ มาตรการหรือกลไกต่างๆ จึงเพิ่งเริ่มทำหน้าที่หรือเริ่มนำมาใช้และบางส่วนก็เป็นเรื่องใหม่ ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการเรียนรู้ เพื่อให้กลไกต่างๆ ทำหน้าที่ของตนเองตามกรอบของกฎหมายอย่างครบถ้วนเสียก่อน

คณะผู้วิจัยเห็นว่าอุปสรรคสำคัญหรือข้อบกพร่องส่วนใหญ่ที่ทำให้มาตรการต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญไม่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพสมตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ เกิดจากทัศนคติหรือพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติ ความไม่ครอบคลุมหรือไม่ชัดเจนของบทบัญญัติของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายลำดับรอง ตลอดจนการขาดแนวทางปฏิบัติในเรื่องใหม่ๆ ที่ยังไม่เคยปฏิบัติมาก่อน โดยที่มีข้อเสนอแนะดังนี้

(1) การตั้งกระทู้ถาม

- กระทู้ถามทั่วไป ควรปรับเปลี่ยนทัศนคติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ถามกระทู้ถามในเรื่องปัญหาระดับชาติมากกว่าระดับท้องถิ่น และควรถามประเด็นหลักหลักในเชิงนโยบายมากกว่าการลงรายละเอียด

ควรมีการแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภากรณีการตั้งกระทู้ถามทั่วไป ควรปรับเปลี่ยนทัศนคติของสมาชิกวุฒิสภาให้ถามกระทู้ในเรื่องปัญหาในระดับชาติมากกว่าระดับท้องถิ่น และควรถามประเด็นหลักในเชิงนโยบายมากกว่าการลงรายละเอียด

- กระทู้ถามสด ควรแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภา มิให้มีการมอบหมายการตอบกระทู้ถามสด การตั้งกระทู้ถามสดไม่ควรมีลักษณะเป็นการตั้งคำถามนำ และมีให้มีการตั้งกระทู้ถามสดล่วงหน้าอันจะทำให้รัฐมนตรีทราบและเตรียมคำตอบล่วงหน้า อีกทั้งต้องสร้างความเข้าใจและปรับเปลี่ยนทัศนคติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามสด กล่าวคือ เรื่องที่ถามควรเป็นเรื่องปัญหาในระดับชาติหรือมีผลกระทบต่อส่วนรวมอย่างกว้างขวาง และควรเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในขณะนั้น

ทั้งนี้ เพื่อให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่รับผิดชอบต้องมาตอบกระทู้ถามสดเอง จำต้องมีการแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 โดยเพิ่มหมวด 8 กระทู้ถาม ส่วนที่ 2 กระทู้ถามสด ข้อ 140/1

(2) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

- ควรสร้างความเข้าใจถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี เพื่อให้ใช้กลไกดังกล่าวได้อย่างถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์

(3) การตั้งคณะกรรมการ

- สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาควรพิจารณาการตั้งคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญตามจำนวนที่จำเป็น เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในหน้าที่ โดยที่วัตถุประสงค์ในการตั้งคณะกรรมการความคำนึงถึงหน้าที่ด้านการพิจารณากฎหมายเป็นสิ่งสำคัญมากกว่าการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร

(4) การควบคุมการใช้จ่ายเงินโดยรัฐสภาหรือการพิจารณาอนุมัติกฎหมายงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

- การตั้งคณะกรรมการวิสามัญ วุฒิสภา เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณควรแต่งตั้งเฉพาะบุคคลผู้มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับงบประมาณและการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง จำนวนไม่มากนักเพื่อมิให้เกิดการทำงานที่ล่าช้า และควรพิจารณาในภาพรวมระดับนโยบายมิใช่พิจารณาลงในรายละเอียด

(5) มาตรการส่งเสริมเสถียรภาพของรัฐสภา

- พรรคการเมืองควรมุ่งมั่นพัฒนาพรรคให้ได้รับความนิยมในทางนโยบาย ควรมุ่งตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลว่าโปร่งใสหรือไม่ หากไม่โปร่งใสก็ดำเนินการให้มีการตรวจสอบตามโครงสร้างและกลไกที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้