



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

ชุดโครงการวิจัย

การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และเสถียรภาพของรัฐบาล

โดย รศ.ดร.มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ

ได้รับทุนสนับสนุนจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สถาบันพระปกเกล้า พฤศจิกายน 2547



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

ชุดโครงการวิจัย

การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และเสถียรภาพของรัฐบาล

โดย รศ.ดร.มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ

ได้รับทุนสนับสนุนจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สถาบันพระปกเกล้า พุทธศักราช 2547

มนตรี รูปสุวรรณ

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และเสถียรภาพของรัฐบาล -- กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

180 หน้า.

1. อำนาจนิติบัญญัติ. 2. ไทย -- กฎหมายรัฐธรรมนูญ.

I. ชื่อเรื่อง.

342.052

ISBN 974-13-3273-4

ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และเสถียรภาพของรัฐบาล

โดย รศ.ดร.มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ

จัดพิมพ์โดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สถาบันพระปกเกล้า

47/101 หมู่ 4 อาคารศูนย์สัมมนา 3 ชั้น 5

สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน ถ.ติวานนท์

ต.ตลาดขวัญ อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000

พิมพ์ : พฤศจิกายน 2547

ภาพปก : ด.ญ.นิรุษ ศรีเจริญผล โรงเรียนรัตนราษฎร์บำรุง

ออกแบบปก : นายจักรกฤษ ฤกษ์อินทรอารีย์

พิมพ์ที่โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย {4711-206/1,000(2)}

ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

โทร. 0-2215-1991-2 ต่อ 11-14, 0-2218-3557, 0-2218-3563

<http://www.cuprint.chula.ac.th>

คำนำ

ชุดโครงการวิจัย เรื่อง การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ดำเนินการโดยสถาบันพระปกเกล้า และคณะนักวิจัยจากสถาบันต่างๆ ได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. ศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ โดยมุ่งศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเจตนารมณ์หลัก

2. ศึกษาแนวทางแก้ปัญหา หรืออุปสรรคต่างๆ ต่อการบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ในการดำเนินการศึกษานี้ สถาบันฯ ได้ใช้เจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญ 3 ประการ ได้แก่ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐเพิ่มขึ้น และปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยที่แบ่งโครงการวิจัยย่อยออกเป็น 8 โครงการ ดังนี้

1. สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

(1) สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

(2) การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระ

(3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

2. การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ

(4) บทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และประชาชนในการเลือกตั้งระบบใหม่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

(5) การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ

(6) การเมืองกับผลประโยชน์ทางธุรกิจภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

3. สถาบันทางการเมือง

(7) ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล

(8) ประสิทธิภาพของรัฐสภาไทย

จากการศึกษาวิจัยของคณะนักวิจัยแต่ละคณะ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยซึ่งมีความเหมือนและแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละโครงการนั้น ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีเจตนารมณ์หลัก 3 ประการดังกล่าวข้างต้น เมื่อบังคับใช้ไประยะหนึ่งแล้ว มีปัญหาเกิดขึ้น โดยสรุปภาพรวมแล้วแบ่งแยกปัญหาได้ 4 ประการ ดังนี้

ประการแรก ปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเองซึ่งบัญญัติไว้ไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุม จำต้องมีการตีความ ซึ่งก็เกิดปัญหาในการตีความที่ไม่ตรงกันเกิดขึ้น รวมทั้งมีปัญหาโต้แย้งระหว่างองค์กรต่างๆ

ประการที่สอง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ ทั้งที่มีอยู่ก่อนรัฐธรรมนูญบังคับใช้และที่ออกมารองรับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มีปัญหาไม่สอดคล้องหรือไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ประการที่สาม ปัญหาซึ่งเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับใช้และผู้ถูกบังคับใช้รัฐธรรมนูญ รวมทั้งกฎหมายต่างๆ

ประการที่สี่ ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจ ซึ่งทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ในการนี้ คณะนักวิจัยแต่ละคณะได้เสนอแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ ดังมีรายละเอียดปรากฏในแต่ละโครงการย่อย

สถาบันพระปกเกล้า คณะนักวิจัย และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผลการศึกษาวิจัยในชุดโครงการวิจัย การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงจะเกิดประโยชน์หน่วยงาน องค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องหยิบยกผลการศึกษาวิจัยไปใช้ในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ทั้งนี้ เพื่อบรรลุเป้าหมายสูงสุดของการปฏิรูปการเมืองนั่นเอง หากมีข้อผิดพลาด หรือบกพร่องประการใด สถาบันฯ ขอประทานอภัยไว้ ณ โอกาสนี้ และยินดีน้อมรับข้อข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงในโอกาสต่อไป

เนติ 16/7/97

(รองศาสตราจารย์ นรนิติ เศรษฐบุตร)

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

พฤษภาคม 2547

คำนำ

ชุดโครงการวิจัย “การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ” โดยสถาบันพระปกเกล้า และคณะนักวิจัยจากสถาบันต่างๆ ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. ศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ โดยมุ่งศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเจตนารมณ์หลัก
2. ศึกษาแนวทางแก้ปัญหา หรืออุปสรรคต่างๆ ต่อการบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาวิจัย พบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมีเจตนารมณ์หลัก 3 ประการ ได้แก่ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย และปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เมื่อบังคับใช้ไประยะหนึ่งแล้ว มีปัญหาเกิดขึ้นทั้งจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย รวมทั้งปัญหาซึ่งเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับใช้และผู้ถูกบังคับใช้ด้วย ในการนี้ คณะนักวิจัยได้เสนอแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและสถาบันพระปกเกล้าหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลการศึกษาวิจัยในชุดโครงการวิจัย “การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ” นี้ จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งทั้งในด้านการสร้างองค์ความรู้ใหม่ๆ และการนำผลการศึกษาวิจัยไปใช้ในการผลักดันและดำเนินการต่างๆ เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว

(ศาสตราจารย์ ดร.ปิยะวัติ บุญ-หลง)

ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

พฤศจิกายน 2547

คำนำ

รายงานวิจัยเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล” ฉบับนี้เป็นหนึ่งในชุดโครงการวิจัย “การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ” ของสถาบันพระปกเกล้า เพื่อติดตามผลของการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งปัจจุบันได้ประกาศใช้มาแล้วเป็นเวลาครบห้าปี

วัตถุประสงค์หลักของงานวิจัยฉบับนี้มีอยู่สองประการ คือ

ประการแรก เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารว่าได้ทำหน้าที่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยศึกษาจากกรณีการแยกหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจากกัน

ประการที่สอง เพื่อศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญว่ามาตรการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ มีประสิทธิภาพในการสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลหรือไม่

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้แบ่งเนื้อหาในการศึกษาออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่ 1 เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และส่วนที่ 2 เสถียรภาพของรัฐบาล

ในการประเมินกลไกความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาลที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้สร้างขึ้นนั้น คณะผู้วิจัยได้อาศัยข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อนำมาวิเคราะห์ประกอบกับข้อมูลที่เกิดขึ้นในช่วงห้าปีที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ คณะผู้วิจัยจึงใคร่ขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ได้สละเวลาให้สัมภาษณ์ ซึ่งคำสัมภาษณ์ของท่านได้มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของงานวิจัยฉบับนี้

คณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานการวิจัยเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และเสถียรภาพของรัฐบาล” จะช่วยให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นต่อไปของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ

และคณะ

ธันวาคม 2545

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
สารบัญ	จ
บทคัดย่อ	ณ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
3. สมมติฐานของการวิจัย	3
4. ขอบเขตของการวิจัย	4
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
6. วิธีการดำเนินการวิจัย	4

ส่วนที่ 1

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

บทที่ 2 เจตนารมณ์ในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร	
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	7
1. การควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ	9
1.1 การตั้งกระทู้ถาม	10
1.1.1 การตั้งกระทู้ถามธรรมดา	11
1.1.2 การตั้งกระทู้ถามสด	14
1.2 การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ	15
1.3 การตั้งคณะกรรมการ	19
1.4 การควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดิน	21
1.4.1 การควบคุมโดยสภา	22
1.4.2 การควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดินโดยผ่านองค์กรอิสระ	23
1.4.3 การควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดินโดยผ่านกระบวนการถอดถอน	24

	หน้า
2. การถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร	24
2.1 การถ่วงดุลโดยตรง : การยุบสภาผู้แทนราษฎร	25
2.2 การถ่วงดุลโดยอ้อม : ผ่านระบบพรรคการเมือง	26
บทที่ 3 ประสิทธิภาพของการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร	
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	29
1. การควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ	29
1.1 การตั้งกระทู้ถาม	29
1.1.1 การตั้งกระทู้ถามโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	30
1.1.2 การตั้งกระทู้ถามโดยสมาชิกวุฒิสภา	34
1.2 การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ	44
1.3 การตั้งคณะกรรมการ	64
1.4 การควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดิน	71
1.4.1 การควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดินโดยสภาผู้แทนราษฎร	71
1.4.2 การควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดินโดยวุฒิสภา	73
2. การถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร	74
2.1 การถ่วงดุลโดยตรง : การยุบสภาผู้แทนราษฎร	74
2.2 การถ่วงดุลโดยอ้อม : ระบบพรรคการเมือง	77

ส่วนที่ 2

เสถียรภาพของรัฐบาล

บทที่ 4 เจตนารมณ์ในการกำหนดมาตรการส่งเสริมเสถียรภาพรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ	
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	85
1. การเสริมสร้างพรรคการเมืองให้เข้มแข็งและให้มีพรรคการเมืองน้อยพรรคในสภา	88
1.1 การเสริมสร้างพรรคการเมืองให้เข้มแข็งโดยการกำหนดให้สมาชิกภาพของ	
การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผูกพันกับการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง	89
1.2 การส่งเสริมให้มีพรรคการเมืองน้อยพรรค	92
2. การเพิ่มภาวะความเป็นผู้นำให้แก่นายกรัฐมนตรี	93
2.1 การกำหนดให้การเลือกนายกรัฐมนตรีต้องกระทำในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร	93
2.2 การกำหนดให้มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในเชิงสร้างสรรค์	95

	หน้า
3. การแยกอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารโดยการห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน	99
4. การเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐบาลด้วยวิธีการอื่น ๆ	101
4.1 คณะรัฐมนตรีสามารถนำร่างกฎหมายที่สำคัญซึ่งไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรเสนอให้รัฐสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง	101
4.2 การห้ามยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในสมัยประชุมนิติบัญญัติ	102
4.3 การลดจำนวนคณะรัฐมนตรีให้มีจำนวนน้อยลง	103
4.4 การให้รัฐบาลสามารถจัดตั้ง โอน หรือยุบกระทรวง ทบวง กรม ได้ง่ายขึ้น	104
บทที่ 5 ประสิทธิภาพของมาตรการส่งเสริมเสถียรภาพรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	107
1. การเสริมสร้างให้มีพรรคการเมืองให้เข้มแข็งและให้มีพรรคการเมืองน้อยพรรคในสภา	107
1.1 การเสริมสร้างพรรคการเมืองให้เข้มแข็งโดยการกำหนดให้สมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผูกพันกับการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง	107
1.2 การส่งเสริมให้มีพรรคการเมืองน้อยพรรค	119
2. การเพิ่มภาวะความเป็นผู้นำให้แก่นายกรัฐมนตรี	126
2.1 การกำหนดให้การเลือกนายกรัฐมนตรีต้องกระทำในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร	126
2.2 การกำหนดให้มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในเชิงสร้างสรรค์	127
3. การแยกอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารโดยการห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน	132
4. การเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐบาลด้วยวิธีการอื่น ๆ	137
4.1 คณะรัฐมนตรีสามารถนำร่างกฎหมายที่สำคัญซึ่งไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรเสนอให้รัฐสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง	137
4.2 การห้ามยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ	138
4.3 การลดจำนวนคณะรัฐมนตรีให้มีจำนวนน้อยลง	138
4.4 การให้รัฐบาลสามารถจัดตั้ง โอน หรือยุบกระทรวง ทบวง กรม ได้ง่ายขึ้น	139

	หน้า
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	143
1. บทสรุป	143
1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร	143
1.2 เสถียรภาพของรัฐบาล	149
2. ข้อเสนอแนะ	156
บรรณานุกรม	161
รายชื่อคณะวิจัย	165

บทคัดย่อ

โครงการวิจัย เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล เป็นหนึ่งในชุดโครงการวิจัย การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารว่า ทำหน้าที่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาล ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญว่ามาตรการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ มีประสิทธิภาพในการสร้างเสถียรภาพให้แก่วิธีการหรือไม่ 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 ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการเรียนรู้เพื่อให้กลไกต่างๆ ทำหน้าที่ของตนเองตามกรอบของกฎหมายอย่างครบถ้วนเสียก่อน

คณะผู้วิจัยเห็นว่าอุปสรรคสำคัญหรือข้อบกพร่องส่วนใหญ่ที่ทำให้มาตรการต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญไม่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพสมตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ เกิดจากทัศนคติหรือพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติ ความไม่ครอบคลุมหรือไม่ชัดเจนของบทบัญญัติของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายลำดับรอง ตลอดจนการขาดแนวทางปฏิบัติในเรื่องใหม่ๆ ที่ยังไม่เคยปฏิบัติมาก่อน โดยที่มีข้อเสนอแนะดังนี้

(1) การตั้งกระทู้ถาม

- กระทู้ถามทั่วไป ควรปรับเปลี่ยนทัศนคติของสมาชิกวุฒิสภาให้ถามกระทู้ถามในเรื่องปัญหาระดับชาติมากกว่าระดับท้องถิ่น และควรถามประเด็นหลักหลักในเชิงนโยบายมากกว่าการลงรายละเอียด

ควรมีการแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภากรณีการตั้งกระทู้ถามทั่วไป ควรปรับเปลี่ยนทัศนคติของสมาชิกวุฒิสภาให้ถามกระทู้ในเรื่องปัญหาในระดับชาติมากกว่าระดับท้องถิ่น และควรถามประเด็นหลักในเชิงนโยบายมากกว่าการลงเอยในรายละเอียด

- กระทู้ถามสด ควรแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภา มิให้มีการมอบหมายการตอบกระทู้ถามสด การตั้งกระทู้ถามสดไม่ควรมีลักษณะเป็นการตั้งคำถามนำ และมีให้มีการตั้งกระทู้ถามสดล่วงหน้าอันจะทำให้รัฐมนตรีทราบและเตรียมคำตอบล่วงหน้า อีกทั้งต้องสร้างความเข้าใจและปรับเปลี่ยนทัศนคติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามสด กล่าวคือ เรื่องที่ถามควรเป็นเรื่องปัญหาในระดับชาติหรือมีผลกระทบที่ส่งผลเสียหายต่อส่วนรวมอย่างกว้างขวาง และควรเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในขณะนั้น

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

(2) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

- ควรสร้างความเข้าใจถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี เพื่อให้ใช้กลไกดังกล่าวได้อย่างถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์

(3) การตั้งคณะกรรมการ

- สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาควรพิจารณาการตั้งคณะกรรมการวิสามัญและคณะกรรมการวิสามัญตามจำนวนที่จำเป็น เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในหน้าที่ โดยที่วัตถุประสงค์ในการตั้งคณะกรรมการความคำนึงถึงหน้าที่ด้านการพิจารณากฎหมายเป็นสำคัญมากกว่าการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร

(4) การควบคุมการใช้จ่ายเงินโดยรัฐสภาหรือการพิจารณาอนุมัติกฎหมายงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

- การตั้งคณะกรรมการวิสามัญ วุฒิสภา เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ควรแต่งตั้งเฉพาะบุคคลผู้มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับงบประมาณและการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง จำนวนไม่มากนักเพื่อมิให้เกิดการทำงานที่ล่าช้า และควรพิจารณาในภาพรวมระดับนโยบายมิใช่พิจารณาในรายละเอียด

(5) มาตรการส่งเสริมเสถียรภาพของรัฐบาล

- พรรคการเมืองควรมุ่งมั่นพัฒนาพรรคให้ได้รับความนิยมในทางนโยบาย ควรมุ่งตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลว่าโปร่งใสหรือไม่ หากไม่โปร่งใสก็ดำเนินการให้มีการตรวจสอบตามโครงสร้างและกลไกที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เจตนารมณ์ประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คือ ต้องการให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกัน เพื่อที่จะแยกหน้าที่ให้ชัดเจนและเพื่อสร้างความมีเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลในการที่จะบริหารประเทศให้เป็นไปตามนโยบาย ซึ่งการแยกหน้าที่ของแต่ละฝ่ายออกจากกันนี้ ได้กำหนดห้ามบุคคลที่ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเวลาเดียวกันไม่ได้ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี บุคคลนั้นก็ต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การที่รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ต้องการแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกันนั้นก็โดยมุ่งหวังว่า เพื่อที่จะได้แยกหน้าที่ของแต่ละฝ่ายให้ชัดเจน โดยที่ต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่ของตน และเพื่อการมีเสถียรภาพของรัฐบาล โดยไม่ต้องประสบปัญหาในการจัดตั้งรัฐบาลที่แต่เดิมการแต่งตั้งรัฐมนตรีจะต้องเป็นไปตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมือง โดยไม่ได้พิจารณาจากความรู้ ความสามารถ ความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการแยกหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจากกัน แต่ทั้งสองฝ่ายต่างก็ยังคงมีความสัมพันธ์ต่อกัน ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น นอกจากมีหน้าที่หลักในการตรากฎหมาย โดยทำหน้าที่ในการเสนอและพิจารณากฎหมายแล้ว ยังมีหน้าที่รวมถึงการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยการยื่นกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ และการอนุมัติงบประมาณ ในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็มีเครื่องมือในการถ่วงดุลฝ่ายนิติบัญญัติ คือ การยุบสภา

จากหลักเกณฑ์ที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารแม้รัฐธรรมนูญได้แยกหน้าที่ออกจากกัน แต่ในส่วนการทำงานของทั้งสองฝ่ายก็มีภาระหน้าที่ที่มีส่วนสัมพันธ์ต่อกัน ซึ่งเป็นไป

ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ เพื่อให้มีการตรวจสอบควบคุม ถ่วงดุลซึ่งกันและกันของทั้งสองฝ่าย อันจะทำให้ในส่วนของฝ่ายบริหาร การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยชอบธรรมและมีประสิทธิภาพสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

นับแต่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา การแยกหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจากกันนั้น ทำให้เป็นที่สงสัยว่า แต่ละฝ่ายทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารได้ทำหน้าที่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและได้สร้างควมมีเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขหรือไม่

เมื่อพิจารณาในส่วนความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ข้อสงสัยว่าแต่ละฝ่ายทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารได้ทำหน้าที่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น ปรากฏขึ้นจากสภาพการณ์ในหลายเรื่อง เช่น

(1) การตั้งกระทู้ถาม รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีกระทู้ถามสด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการซักถามการทำงานของรัฐบาลได้อย่างเต็มที่และรวดเร็วทันเหตุการณ์ แต่ปรากฏว่า ในการตอบกระทู้ถามสดนั้น หากกระทู้ถามสดถามนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีมักไม่ยอมมาเป็นผู้ตอบกระทู้ถามสดเอง แต่มอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นเป็นผู้ตอบแทน ทำให้ในบางครั้งสิ่งที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซักถามนั้นรัฐมนตรีที่เป็นผู้แทนของนายกรัฐมนตรีไม่สามารถตอบคำถามนั้นได้ นอกจากนั้น กระทู้ถามสดที่มีการถามกันในสภา ประชาชนก็หาได้ทราบการซักถามดังกล่าวอย่างแพร่หลายไม่ เช่นนี้แล้วกระทู้ถามสดจะเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพเพียงใดในการควบคุมการทำงานของรัฐบาล

(2) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ โดยในกรณีของการไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องอาศัยการเข้าชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด โดยในสถานการณ์ทางการเมือง รัฐบาลสามารถควบคุมเสียงในสภาผู้แทนราษฎรได้เกินกว่า 300 เสียง ฝ่ายค้านมีเสียงไม่ถึง 200 เสียง ทำให้โดยสภาพฝ่ายค้านไม่สามารถยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ เช่นนี้แล้วจะให้นายกรัฐมนตรีหลุดพ้นการตรวจสอบการทำงานโดยสภาไปโดยปริยายหรือไม่

ส่วนเมื่อพิจารณาในเรื่องการสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาล ก็มีข้อสงสัยว่ารัฐบาลมีเสถียรภาพสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น โดยปรากฏขึ้นจากสภาพการณ์ในหลายเรื่อง เช่น

(1) การมีพรรคการเมืองน้อยพรรค การทำให้พรรคการเมืองที่มีบทบาทในสภามีจำนวนน้อยพรรคเป็นเจตนารมณ์ประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ที่จะทำให้เกิดการแบ่งแยกแฉกนโยบายของพรรคการเมืองให้ชัดเจน และทำให้รัฐบาลมีความมั่นคงจากการที่มีพรรคน้อยพรรคหรือพรรคเดียวเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล แต่การมีพรรคการเมืองน้อยพรรคก็มีข้อสงสัยว่าจะทำให้เกิดเผด็จการโดยรัฐสภาหรือไม่ เพราะพรรคการเมืองพรรคเดียวสามารถควบคุมการทำงานของสภาได้

(2) การกำหนดห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน เพื่อให้มีการแยกหน้าที่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารอย่างชัดเจน ไม่ให้มีการขัดกันในงานหน้าที่ มีข้อสงสัยว่า ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารไม่ราบรื่นหรือไม่ เพราะรัฐมนตรีเมื่อไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่มีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎร ทำให้รัฐมนตรีไม่ทราบความต้องการของประชาชนผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนในแต่ละเขตเลือกตั้ง

จากข้อสงสัยดังกล่าวข้างต้น ทำให้สมควรที่จะได้มีการศึกษาถึงการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยศึกษาวิเคราะห์จากบทบัญญัติและหลักกฎหมายทั่วไป ตลอดจนทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และการส่งเสริมเสถียรภาพของรัฐบาลนั้นเป็นไปโดยสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ และหากไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ควรที่จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงในแนวทางใด หรือสมควรที่จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือไม่

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

(1) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารว่าได้ทำหน้าที่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยศึกษาจากกรณีการแยกหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจากกัน

(2) เพื่อศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาล ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญว่า มาตรการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ มีประสิทธิภาพในการสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลหรือไม่

(3) เพื่อนำบทสรุปของการวิเคราะห์มาใช้ในการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ข้อบังคับในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และปัญหาการมีเสถียรภาพของรัฐบาล

3. สมมติฐานของการวิจัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้แยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกัน โดยกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองฝ่ายไว้ เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ และยังได้กำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาล แต่เมื่อมีการใช้บังคับรัฐธรรมนูญ ผลปรากฏว่าฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารไม่ได้ทำหน้าที่ให้สอดคล้องกับที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างครบถ้วน ส่วนมาตรการเสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลก็ทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพจนทำให้การถ่วงดุลอำนาจของรัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพ

4. ขอบเขตของการวิจัย

ประเมินประสิทธิภาพของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่แยกหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองฝ่าย ตลอดจนประเมินประสิทธิภาพของมาตรการส่งเสริมเสถียรภาพรัฐบาลที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- (1) ทำให้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารว่าได้ทำหน้าที่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่
- (2) ทำให้ทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาล ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญว่า มาตรการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ มีประสิทธิภาพในการสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลหรือไม่
- (3) ทำให้ได้บทสรุปของการวิเคราะห์มาใช้ในการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ข้อบังคับในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และปัญหาการมีเสถียรภาพของรัฐบาล

6. วิธีการดำเนินการวิจัย

(1) เป็นการดำเนินการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าจากรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติของกฎหมาย ตำรา บทความ ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน และประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ทั้งนี้ จะเป็นการศึกษาเชิงเปรียบเทียบ โดยคำนึงถึงสถานการณ์ที่เป็นจริง ภายใต้สภาพของสังคมไทย และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นสำคัญ อนึ่ง หากผลของการศึกษาวิจัยจำเป็นต้องมีการแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คณะผู้วิจัยจะได้นำเสนอร่างรัฐธรรมนูญ หรือร่างกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องเสนอมาในรายงานการวิจัย

(2) เป็นการดำเนินการวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยใช้วิธีสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ อาทิ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา อดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยเป็นการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และถามในประเด็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และเสถียรภาพของรัฐบาล

ส่วนที่ 1
ความสัมพันธ์ระหว่าง
ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

2

เจตนารมณ์ในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่าง ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540¹ ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมาแล้วทั้งหมด 15 ฉบับ (นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 จนถึงปี 2540) มีรัฐบาลถึง 52 ชุด และนายกรัฐมนตรี 22 คน ระหว่าง 4 สิงหาคม 2531 - 30 กันยายน 2540 มีการเลือกตั้งทั่วไป เฉพาะปี 2534-2535 ประเทศไทยมีรัฐบาลถึง 4 ชุด² ซึ่งปรากฏการณ์ของการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างบ่อยดังกล่าวนี้ อย่างน้อยที่สุดได้ส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่ของกลไกสำคัญของระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทย 2 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง คือ กลไกการทำงานของระบบรัฐสภา การยกเลิกและเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญถึง 16 ฉบับ ภายใน 70 ปี ทำให้ระบบการทำงานของรัฐสภาขาดการพัฒนาที่ต่อเนื่องและกลายเป็นกลไกการปกครองที่อ่อนแอไม่สามารถสนองตอบความต้องการของปัญหาได้ และมีส่วนทำให้อำนาจหรือระบอบ (regime) การปกครองอื่นเข้ามาแทรกแซงและล้มล้างระบอบการปกครองแบบรัฐสภาได้

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอน 55 ก วันที่ 11 ตุลาคม 2540.

² ปี 2534-2535 ประเทศไทยมีรัฐบาล 4 ชุด ดังนี้

- | | |
|--------------------------------------|--------------------------------------|
| (1) รัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน | (2 มีนาคม 2534 - 7 เมษายน 2535) |
| (2) รัฐบาลของ พล.อ.สุจินดา คราประยูร | (7 เมษายน 2534 - 24 พฤษภาคม 2535) |
| (3) รัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน | (10 มิถุนายน 2535 - 23 กันยายน 2535) |
| (4) รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย | (23 กันยายน 2535 - 13 กรกฎาคม 2538) |

ประการที่สอง คือ กลไกการทำงานด้านบริหารมีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้ง ทำให้การบริหารงานของรัฐบาลขาดความเข้มแข็งและความน่าเชื่อถือทั้งจากภายในประเทศ และนอกประเทศ ส่งผลให้การทำงานของรัฐบาลขาดความมั่นคง ไม่สามารถวางแผนพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง

จากรายงานการวิจัยเรื่อง “เสถียรภาพประสิทธิภาพ และความรับผิดชอบของรัฐบาลจากการเลือกตั้ง ระหว่างปี 2531-2540 : วิเคราะห์เชิงปริมาณ” ได้ชี้ให้เห็นชัดเจนถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นในทำนองเดียวกันกับที่กล่าวแล้วข้างต้นว่า สภาพการเมืองและการปกครองแบบเก่าที่มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยนั้น ทำให้ระบบพรรคการเมืองขาดเสถียรภาพ มีการตั้งพรรค ยุบพรรค สมาชิกยังมีการย้ายพรรคตลอดเวลา ไม่มีพรรคใดที่เจริญเติบโตและพัฒนาที่ต่อเนื่อง รัฐบาลยังประกอบด้วยพรรคการเมืองแบบหลายพรรค จนยากที่จะควบคุมดูแลให้อยู่ในความเป็นระเบียบเรียบร้อยได้เท่าที่ควรจะเป็น และมีการเรียกร้องตำแหน่งทางการเมืองอยู่ตลอดเวลา ทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ จนยากที่จะทำหน้าที่ฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ³ ด้วยเหตุผลดังกล่าว ได้เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งที่นำไปสู่การผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการเมืองโดยการร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนขึ้นในปี พ.ศ. 2540 ทั้งนี้ เพื่อสร้างและกำหนดรูปแบบองค์กรและกลไกต่างๆ ในระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในอันที่จะสนองตอบต่อปัญหา รวมทั้งสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้อย่างลงตัวและเหมาะสม ซึ่งกลไกและมาตรการต่างๆ นี้ได้รวมถึงการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพให้เกิดขึ้นกับรัฐบาล ดังปรากฏชัดในเอกสารเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับสถาบันการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง ความตอนหนึ่งว่า

“...รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นหลังเลือกตั้งก็มีลักษณะเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็แข่งขันเป็นรัฐมนตรี มีระบบโควตาและกลุ่มในพรรค เป็นเหตุให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพและนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำรัฐบาลก็ตกอยู่ภายใต้ความกดดันของพรรคตนเอง และพรรคร่วมรัฐบาล จึงไม่อาจแสดงภาวะความเป็นผู้นำในการบริหารประเทศและแก้ไขปัญหาของประชาชนได้ สภาวะเช่นนี้ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ไม่มีรัฐบาลใดอยู่นานพอจะแก้ปัญหาบ้านเมืองได้ แม้เลือกตั้งใหม่บุคลากรทางการเมืองก็คงเปลี่ยนแปลงน้อยมาก และรัฐบาลใหม่ก็อยู่ได้ไม่นาน ประสิทธิภาพในการบริหารบ้านเมืองจึงไม่เกิดขึ้น...”⁴

³ อมร รัชาสัตย์, ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, คู่มือการเตรียมการสอบการเผยแพร่และการมีส่วนร่วมสำหรับครู อาจารย์ และผู้นำชุมชน (กรุงเทพมหานคร : สมาคมรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน, 2543), หน้า 152-153.

⁴ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, เอกสารพื้นฐานประกอบกระบวนการรับฟังความคิดเห็นเพื่อการมีส่วนร่วมกำหนดรัฐธรรมนูญโดยประชาชน, 2540, หน้า 40.

“3. คณะรัฐมนตรี

3.1 สภาพปัญหาหลัก

3.1.1 รัฐบาลเป็นรัฐบาลผสม อ่อนแอและขาดเสถียรภาพ ไม่มีพรรคใดกำหนดนโยบายเรื่องใดได้เอง พรรคร่วมรัฐบาลขัดแย้งกันบ่อยครั้ง นายกรัฐมนตรีตกอยู่ภายใต้ความกดดันของพรรค ทำให้ต้องเป็นผู้ประสานประโยชน์ระหว่างพรรคอันเป็นที่มาของการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ

3.1.2 นายกรัฐมนตรีมีอำนาจทางกฎหมาย แต่ไม่อาจแสดงความเป็นผู้นำในการบริหารประเทศ เพราะตกอยู่ภายใต้การครอบงำ และต่อรองของพรรคตนเองและพรรคร่วมรัฐบาล ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน

3.1.3 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแข่งขันกันเป็นรัฐมนตรี เป็นเหตุให้ได้รัฐมนตรีบางส่วนที่ขาดคุณภาพ

3.1.4 การแต่งตั้งรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีถูกกดดันจากคนในพรรคตนเอง พรรคร่วมรัฐบาล และนายทุนผู้สนับสนุนพรรคการเมือง ทำให้ได้คนซึ่งประชาชนไม่ยอมรับ

3.1.5 รัฐมนตรีออกมาวิจารณ์รัฐบาลโดยไม่เคารพหลักความรับผิดชอบร่วมกัน⁵

จากเจตนารมณ์ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญและตระหนักถึงปัญหาการไร้ซึ่งเสถียรภาพของรัฐบาลในอดีตที่ผ่านมาเป็นหลัก จึงได้กำหนดเป็นประเด็นสภาพปัญหาดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน เพื่อพิจารณาและวิเคราะห์กรอบและแนวทางในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นให้เป็นรูปธรรมและเป็นระบบอย่างเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อเสริมสร้างให้รัฐบาลตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นรัฐบาลที่มีเสถียรภาพและสามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความต่อเนื่อง ซึ่งกลไกและกรอบแนวคิดตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดขึ้นนั้นก็โดยมีเจตนารมณ์ เพื่อเป็นมาตรการเชื่อมโยงและส่งเสริมให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเอื้ออำนวยและถ่วงดุลซึ่งกันและกันอย่างเหมาะสม เพื่อเสริมสร้างให้รัฐบาลสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับอำนาจจากประชาชนอย่างมั่นคงและมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น ซึ่งภายใต้เจตนารมณ์ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารนั้น ประกอบด้วยหลักการสำคัญๆ ดังต่อไปนี้

1. การควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

ตามแนวคิดการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ฝ่ายบริหารจะถูกควบคุม ตรวจสอบ และถ่วงดุลจากฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจในทางบริหารเป็นไปเพื่อประโยชน์กับกลุ่มตนเองหรือใช้อำนาจกลั่นแกล้งคู่ต่อสู้ทางการเมือง เพื่อให้กลุ่มตนได้เปรียบ โดยการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัตินี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 46-47.

2540 ได้กำหนดกลไกและวิธีการควบคุมไว้อย่างรัดกุม ซึ่งมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ที่มีมาในอดีต พร้อมทั้งได้มีการพิจารณาปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงกลไกและวิธีการควบคุมบางประการที่มีอยู่เดิมให้มีความเหมาะสมและยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อเอื้อให้ฝ่ายบริหารสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างคล่องตัว ซึ่งจะช่วยให้ฝ่ายบริหารมีโอกาสได้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามแนวคิดดังกล่าวข้างต้น ปรากฏตามกลไกและวิธีการดำเนินการดังต่อไปนี้

1.1 การตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถามเป็นการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติทางหนึ่งที่ต้องการจะถ่วงดุลอำนาจและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภาหรือไม่ การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรียกเว้นเรื่องการทำงานในหน้าที่ถือว่าเป็นกลไกและวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอย่างอ่อนที่สุดของสภา และเป็นกระบวนการหนึ่งที่ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีการติดต่อและเชื่อมโยงกันอยู่ตลอดเวลาในฐานะผู้ถามและผู้ตอบ ทั้งนี้ เพราะการตั้งกระทู้ถามสมาชิกสภาสามารถกระทำได้ตลอดระยะเวลาที่มีการเปิดสมัยประชุมรัฐสภา ทำให้สามารถรู้ได้ว่าฝ่ายบริหารได้บริหารราชการแผ่นดินไปในทิศทางใด มีความก้าวหน้าและเกิดผลดีต่อประเทศอย่างไร และมีการบริหารราชการแผ่นดินไปในทางมิชอบก่อให้เกิดประโยชน์แก่กลุ่มหรือพวกพ้องตนเองหรือไม่อย่างไร

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า การตั้งกระทู้ถามเป็นกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารของสภาอย่างอ่อนที่สุดถือว่าเป็นวิธีการตรวจสอบและติดตามการทำงานของฝ่ายบริหารที่เป็นปกติของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะในการประชุมรัฐสภาแต่ละครั้งไม่ว่าจะเป็นวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร จะมีการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีอยู่เสมอ อย่างไรก็ตาม การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยผ่านกลไกการตั้งกระทู้ถามของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาดังกล่าวนี้ ได้รับความนิยมน้อยกว่ากว้างขวางในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา โดยเฉพาะประเทศไทยได้กำหนดหลักการตั้งกระทู้ถามไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ 2 ดังปรากฏความในมาตรา 40 ว่า “สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดิน ในที่ประชุมสมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใดๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้นๆ ยังไม่สมควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน”⁶ และบทบัญญัติซึ่งเป็นหลักการในลักษณะดังกล่าวนี้ได้

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 (ต่อมาได้มีการเปลี่ยนนามประเทศจากสยามเป็นไทย หลังจากรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศพุทธศักราช 2482 ประกาศใช้เมื่อ 6 ตุลาคม 2482 ดังนั้นจึงมีรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับ คือ 1-2 ใช้นามประเทศว่าสยาม) ได้กำหนดให้รูปแบบรัฐสภาของประเทศไทยเป็นสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร จึงไม่ปรากฏคำว่าวุฒิสภาหรือวุฒิสภา ในมาตรา 40 แต่หลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2496 ได้กำหนดให้รูปแบบรัฐสภาของประเทศไทยเป็นสภาคู่คือ พวฒิสภา (ต่อมาเปลี่ยนเป็นวุฒิสภา) และสภาผู้แทนราษฎร จึงปรากฏข้อความเกี่ยวกับวุฒิสภาทุกครั้งที่มีการตั้งกระทู้ถาม

ถูกบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยทุกฉบับจนถึงฉบับปัจจุบัน แต่ด้วยความที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีที่มาจากกระแสเรียกร้องของประชาชนที่ต้องการปฏิรูปการเมือง โดยต้องการให้กลไกการทำงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปอย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการเพิ่มหลักการหรือสาระสำคัญเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามขึ้นมาใหม่ที่เรียกว่า “กระทู้ถามสด” ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักการการตั้งกระทู้ถามไว้รวม 2 มาตรา คือ มาตรา 183 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถาม ซึ่งเป็นหลักการเดิมที่ใช้มาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จนถึงปัจจุบัน และมาตรา 184 ซึ่งเป็นหลักการที่ได้รับการเพิ่มขึ้นใหม่ที่เรียกว่า “กระทู้สด” ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ โดยสภาผู้แทนราษฎร⁷ การตั้งกระทู้ถามตามมาตรา 183 และมาตรา 184 สามารถวิเคราะห์ถึงที่มาและความแตกต่างและประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติได้ดังนี้

1.1.1 การตั้งกระทู้ถามธรรมดา

ดังที่กล่าวแล้วข้างต้นว่า มาตรการการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารผ่านกระบวนการการตั้งกระทู้ถามได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ 2 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475) และได้ถูกใช้มาจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาสามารถยื่นกระทู้ถามรัฐบาลในเรื่องเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ และในขณะเดียวกันก็จะเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารสามารถชี้แจงและให้รายละเอียดและเหตุผลเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งจะทำให้สมาชิกสภามีความเข้าใจในวิธีการทำงานของฝ่ายบริหารมากขึ้น รวมทั้งเป็นการลดความตึงเครียดหรือลดกระแสกดดันและต่อต้านจากฝ่ายนิติบัญญัติที่มีต่อฝ่ายบริหารได้อีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งจะทำให้ฝ่ายบริหารทำงานด้วยความระมัดระวัง เพราะมีฝ่ายนิติบัญญัติคอยควบคุมและตรวจสอบการทำงานอยู่ตลอดเวลา

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาวิเคราะห์ถึงผลลัพธ์การควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารผ่านกระบวนการการตั้งกระทู้ถามในลักษณะดังกล่าวนี้ โดยเฉพาะช่วงในอดีตที่

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 184 “การบริหารราชการแผ่นดินเรื่องใดที่เป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือที่เป็นเรื่องเร่งด่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มประชุมในวันนั้นว่าจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องนั้นโดยไม่ต้องระบุนาม และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุเรื่องดังกล่าวไว้ในวาระการประชุมวันนั้น”

ผ่านมาแล้ว จะพบว่ากลไกควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารของสภาในส่วนนี้ยังทำหน้าที่ได้ผลไม่สมบูรณ์นัก ทั้งนี้ เพราะยังไม่สามารถควบคุมและตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

กระทุถามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 183 สามารถจำแนกตามลักษณะการตอบได้ 2 ประเภท คือ

- (1) กระทุถามที่ตอบในราชกิจจานุเบกษา
- (2) กระทุถามที่ตอบในที่ประชุมสภา ซึ่งแบ่งเป็น
 - 1) กระทุถามทั่วไป
 - 2) กระทุถามด่วน (เพิ่มเติมจากกระทุถามทั่วไป)

สำหรับกรณีกระทุถามด่วนนี้ คำถามจะต้องเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เช่น ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 134 ได้กำหนดลักษณะของกระทุถามด่วนจะต้องมีเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรือมีเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัยสาธารณะ ป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมหรือเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง และที่กระทบต่อสัมพันธ์ไมตรีระหว่างประเทศ โดยเรื่องดังกล่าวข้อบังคับการประชุมวุฒิสภากำหนดให้เป็นเรื่องเร่งด่วนที่รัฐมนตรีควรจะต้องชี้แจงหรือดำเนินการโดยทันที⁸

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาวิเคราะห์ถึงผลลัพธ์การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินผ่านกระบวนการการตั้งกระทุถามในลักษณะดังกล่าวนี้แล้ว พบว่ายังขาดซึ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้ เพราะกลไกการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินส่วนนี้ยังไม่สามารถทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ รวมทั้งการกระทำใดๆ ที่ขัดหรือไม่สอดคล้องกับนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาของฝ่ายบริหารได้เท่าที่ควร ตลอดระยะเวลา 70 ปี ในการทำหน้าที่ของกลไกดังกล่าว

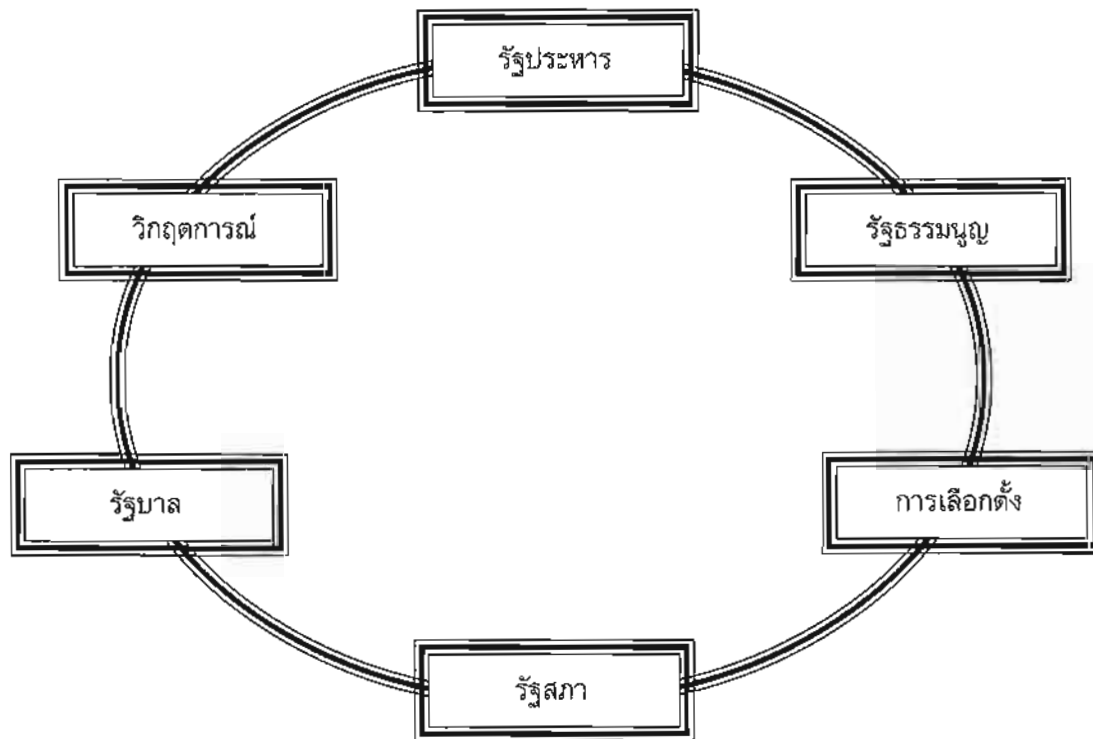
⁸ สำหรับในกรณีของสภาผู้แทนราษฎรนั้น ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการตั้งกระทุถามด่วนไว้ในส่วนที่ 2 ว่าด้วย “กระทุถามสด” ข้อ 138 ดังนี้

“ข้อ 138 การตั้งกระทุถามสด สมาชิกแต่ละคนมีสิทธิตั้งกระทุถามได้ครั้งละหนึ่งกระทุ โดยให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาในวันประชุมที่มีวาระการตอบกระทุถามก่อนเริ่มประชุมตามเวลาที่ประธานสภากำหนด โดยระบุชื่อเรื่องที่ถาม พร้อมระบุวัตถุประสงค์ว่าจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใด และต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- (1) เป็นเรื่องสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน
- (2) เป็นเรื่องที่กระทบถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน
- (3) เป็นเรื่องเร่งด่วนให้เป็นอำนาจของประธานสภาที่จะวินิจฉัยว่ากระทุถามใดเป็นกระทุถามสดหรือไม่”.

ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ผ่านมา ดังจะพิจารณาเห็นได้จากการทำงานของฝ่ายบริหารยังเต็มไปด้วยปัญหาการโกงกินและปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันต่างๆ จนนำไปสู่การปฏิวัติรัฐประหาร การยึดอำนาจการปกครอง โดยการยกเลิกรัฐธรรมนูญหลายฉบับจนกลายเป็นวัฏจักรทางการเมืองหรือที่เรียกว่า วงจรอุบาทว์⁹ และสุดท้ายนำไปสู่กระบวนการศึกษาและยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ดังที่ประกาศใช้อยู่ทุกวันนี้

วงจรอุบาทว์ของการเมืองไทย



⁹ ตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 จนถึงปัจจุบัน (2545) นั้น ประเทศไทยมีการปฏิวัติรัฐประหาร จำนวน 16 ครั้ง มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จำนวน 16 ฉบับ และมีรัฐบาลถึง 54 ชุด

1.1.2 การตั้งกระทู้ถามสด

กระทู้ถามสด ตามมาตรา 184 เป็นหลักการใหม่ที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีสิทธิ์ในการตั้งกระทู้ถามสดต่อนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องนั้นๆ

โดยเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวนี้ ก็เพื่อต้องการให้กระบวนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินผ่านการตั้งกระทู้ถามของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสภาที่เลือกผู้นำฝ่ายบริหารให้มีประสิทธิภาพรวดเร็ว และทันต่อเหตุการณ์มากยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเตรียมความพร้อมอยู่ตลอดเวลาที่จะตอบข้อซักถามหรือปัญหาใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะลักษณะของการยื่นกระทู้ถามสดตามมาตรา 184 นี้ เป็นกระทู้ถามที่รัฐมนตรีผู้ถูกตั้งกระทู้ถามจะต้องตอบในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรด้วยวาจาในทันทีในวันเดียวกันกับที่ได้รับแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่สามารถจะมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นมาตอบกระทู้ถามสดแทนได้ทันที

อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์ของการกำหนดหลักการให้มีการตั้งกระทู้ถามสด (ซึ่งเป็นหลักการใหม่) อย่างละเอียดแล้วพบว่ามิใช่ปัจจัยและเหตุผลสำคัญ 2 ประการ คือ

ประการที่ 1 เพื่อเพิ่มการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะกลไกการตั้งกระทู้ถามตามมาตรา 183 ซึ่งใช้มาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ได้แสดงให้เห็นว่าไม่ค่อยได้ผลเป็นรูปธรรมมากนัก และรัฐบาลเองก็ไม่ค่อยให้ความสำคัญต่อการตอบกระทู้ถามเช่นเดียวกัน เพราะนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ถูกตั้งกระทู้ถามนั้นมีทางเลือกที่จะตอบกระทู้ถาม ไม่ว่าจะเป็นการมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการตอบกระทู้ถามแทน การใช้สิทธิ (ตามมาตรา 183) ไม่ตอบกระทู้ถามโดยอ้างว่าเรื่องที่ถามนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรือการตอบกระทู้ถามในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้น ซึ่งทางเลือกหรือเงื่อนไขดังกล่าวมานี้ทำให้กระบวนการตั้งกระทู้ถามอันเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างอืดอาด ล่าช้า หรือไม่มีประสิทธิภาพ การตั้งกระทู้ถามบางเรื่องกว่าที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจะมาตอบในสภาต้องใช้เวลาหลายเดือน จนทำให้กระทู้ที่ถามไปนั้นลดความสำคัญลงและไม่ทันกับเหตุการณ์หรือสภาพปัญหา เป็นต้น

ประการที่ 2 เพื่อให้สอดคล้องกับที่มาของรัฐมนตรีที่กำหนดให้มีคุณสมบัติทางการศึกษาอย่างต่ำปริญญาตรี และเงื่อนไขที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้¹⁰ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีสามารถใช้

¹⁰ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 204 กำหนดว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้ และมาตรา 206 (3) กำหนดให้รัฐมนตรีต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

ข้ออ้างในการบริหารราชการแผ่นดินว่าไม่มีความถนัดหรือประสบการณ์ในตำแหน่งที่รับผิดชอบ ต้องใช้เวลาในการศึกษาหรือเรียนรู้งานที่รับผิดชอบพอสมควรจึงจะสามารถตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภาได้ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐมนตรีต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า และไม่สามารถดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันได้นั้น ก็เพราะต้องการให้บุคลากรที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติทางการศึกษาในเกณฑ์มาตรฐาน รวมทั้งมีความรู้ ความสามารถและมีเวลาที่จะอุทิศให้กับการทำงานในตำแหน่งที่รับผิดชอบได้อย่างเต็มที่ พร้อมทั้งจะได้รับการตรวจสอบจากสภาตลอดเวลา ซึ่งรวมทั้งการตอบกระทู้ถามสดจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

1.2 การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารนั้นถือเป็นกลไกหรือมาตรการควบคุมและตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติที่รุนแรงและเข้มข้นที่สุดในกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร และเป็นวิธีการควบคุมและตรวจสอบที่ฝ่ายบริหารทุกยุคทุกสมัยค่อนข้างจะให้ความสำคัญ ทั้งนี้ เพราะกลไกการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารส่วนนี้สามารถส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้ ในอดีต ผู้นำฝ่ายบริหารบางท่านถึงกับยุบสภาเพื่อหนีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เช่นกรณีของ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เมื่อครั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ได้ประกาศยุบสภาเพื่อหนีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ 3 ครั้ง คือ ครั้งแรกเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2526 ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2529 และครั้งที่ 3 วันที่ 29 เมษายน 2531 หรือผู้นำฝ่ายบริหารบางท่าน หลังจากผ่านการอภิปรายไม่ไว้วางใจไปแล้ว ไม่สามารถตอบข้อสงสัยของฝ่ายค้านได้อย่างชัดเจนก็จะถูกกดดันจากพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลและสาธารณชนให้ยุบสภาหรือลาออกจากตำแหน่งก็มีเช่นกรณีของนายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ได้ถูกกดดันจากพรรคร่วมรัฐบาลจนเลือกทางออกด้วยการยุบสภา แทนการลาออก¹¹ และกรณีของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี ซึ่งเผชิญกับปัญหาวิกฤตการณ์ลดค่าเงินบาท ได้เลือกใช้วิธีการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติโดยอาศัยกลไกการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจจะเป็นวิธีการควบคุมและตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพสามารถส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพการทำงานของฝ่ายบริหารได้ ดังที่กล่าวแล้วก็ตาม แต่หากพิจารณาศึกษาและ

¹¹ หลังจากการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจผ่านไปแล้ว และกำลังรอการลงมติไม่ไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ได้ถูกกดดันอย่างหนักจากพรรคร่วมรัฐบาล ซึ่งนำโดย พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ (หัวหน้าพรรคความหวังใหม่) รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม จนนายบรรหาร ยอมแถลงข่าว ก่อนลงมติไม่ไว้วางใจว่าจะลาออกจากตำแหน่งภายในระยะเวลาอันสั้น หากพรรคร่วมรัฐบาลทั้งหมดลงมติไว้วางใจ อย่างไรก็ตาม หลังผ่านมติไว้วางใจไปแล้ว นายบรรหาร กลับเลือกการยุบสภาแทนการลาออกตามที่กล่าวไว้

วิเคราะห์กระบวนการและผลของการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจโดยภาพรวมทั้งหมดแล้ว จะพบว่านับแต่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 นั้น และนับถึงก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประเทศไทยมีรัฐบาลมาแล้วรวมจำนวน 54 ชุด นายกรัฐมนตรี 23 คน มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรวมจำนวน 25 ครั้ง มีการยุบสภา รวมจำนวน 10 ครั้ง และมีผู้นำฝ่ายบริหารลาออกจากผลกระทบของการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ 1 คน คือ พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์¹² จากข้อมูลและสถิติดังกล่าวทำให้พิจารณาเห็นได้ว่าการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจหรือผลของการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลนั้น มิได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้ง 15 ฉบับ¹³ แต่กลับใช้เป็นเครื่องมือประหัตประหารและโค่นล้มทางการเมืองระหว่างกัน หรือไม่ก็เป็นการสร้างกิจกรรมหรือชื่อเสียงทางการเมือง โดยที่มิได้ตระหนักถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงที่ต้องการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร และควบคุมฝ่ายบริหารให้บริหารราชการแผ่นดินด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ในขณะที่ฝ่ายบริหารก็มุ่งที่จะเกาะกลุ่มหรือรวบรวมฐานคะแนนเสียงพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลเพื่อหวังให้ผ่านการลงมติไว้วางใจ โดยไม่ได้ให้ความสำคัญหรือตระหนักถึงประเด็นและเนื้อหาสาระของการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจว่ามีความเป็นจริงมากน้อยเพียงใดจนกลายเป็นวัฏจักรทางการเมืองที่ขาดการพัฒนาในด้านคุณภาพการตรวจสอบโดยอาศัยกลไกในด้านต่างๆ ของสภาของนักการเมือง และระบบการเมือง จนเป็นที่เบียดเบียนของประชาชน ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้สามารถพิจารณาได้จากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทยในช่วงระยะเวลา 70 ปี ที่ผ่านมา โดยในช่วงระยะเวลาดังกล่าว มีการทำปฏิวัติรัฐประหารถึง 16 ครั้ง ซึ่งครั้งล่าสุดเกิดขึ้นในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ซึ่งเป็นปีที่ระบบการเมืองการปกครองของประเทศกำลังมุ่งบานไปด้วยประชาธิปไตย และระบบเผด็จการหรือการปฏิวัติรัฐประหารกำลังจะสูญสิ้นหรือหมดไปจากระบบการเมืองการปกครองของนานาอารยประเทศ แต่ตรงกันข้ามกลับเกิดขึ้นกับประเทศไทย ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นประเทศกำลังพัฒนาในระดับต้นๆ ของภูมิภาค (ในขณะนั้น) และที่แปลกประหลาดไปกว่านั้นคือ ได้มีประชาชนบางส่วนออกมาสนับสนุนพร้อมทั้งมอบดอกไม้ให้กำลังใจกับคณะผู้ก่อการซึ่งเรียกตัวเองว่าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ

¹² พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ลาออกจากนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2490 อันเนื่องมาจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล 7 วัน 7 คืน ถึงแม้ว่าฝ่ายรัฐบาลจะเป็นผู้ชนะการลงคะแนนไว้วางใจก็ตาม แต่กระแสกดดันจากฝ่ายค้าน จึงทำให้นายกรัฐมนตรีลาออก

¹³ ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 ประเทศไทยผ่านการบังคับใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วทั้งหมด 15 ฉบับ โดยเริ่มตั้งแต่ฉบับที่ 1 คือ รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 และฉบับที่ 15 คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (มีการแก้ไขเพิ่มเติม 6 ครั้ง)

(รลช.) การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศไทยดังกล่าวนี้ได้สะท้อนให้เห็นว่า ประชาชนยังขาดศรัทธาต่อระบบการเมืองการปกครอง และยังพร้อมที่จะให้การสนับสนุนและยอมรับระบบการเมืองการปกครองอื่นหรือการกระทำปฏิวัติรัฐประหารอยู่เสมอ ซึ่งลักษณะการขาดศรัทธาและความเชื่อมั่นในระบบการเมืองการปกครองที่เรียกว่าประชาธิปไตยระบบรัฐสภานั้นถือว่าเป็นอันตรายต่อระบบการเมืองการปกครองไทยอย่างยิ่ง และยังเป็นอุปสรรคอันสำคัญที่จะพัฒนาระบบการเมืองการปกครองให้มีความมั่นคงและเป็นกลไกสำคัญในการบริหารและแก้ไขปัญหาของประเทศอีกด้วย อย่างไรก็ตาม หากจะกล่าวว่าความล้มเหลวหรือการพัฒนาที่ยั่งยืนและต่อเนื่องของระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทยผ่านมานั้น ส่วนหนึ่งเกิดมาจากวัฏจักรทางการเมืองที่ไม่พัฒนาและเกิดซ้ำซาก และระบบการควบคุมและตรวจสอบที่ล้มเหลวคงไม่ผิดนัก ซึ่งข้อสรุปดังกล่าวนี้ จะนำไปสู่ระบบการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ที่เรียกว่าการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งเป็นหลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อไป

การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

การกำหนดให้มีหลักการใหม่เพิ่มเติมขึ้นจากเดิมบางประการในการเสนอญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้นำไปสู่การกำหนดหลักการใหม่ของการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร ภายใต้ข้อสมมติฐานที่ว่าถ้าหากการควบคุมหรือการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีเป็นไปอย่างเป็นระบบ มีการกำหนดรูปแบบและวิธีการยื่นญัตติและข้อกล่าวหาอย่างชัดเจน รวมทั้งมีระเบียบและขั้นตอนการลงโทษที่เป็นรูปธรรมแล้ว จะเป็นการเสริมสร้างให้ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพในการปฏิบัติหน้าที่มากขึ้น และยังจะเป็นการเพิ่มศักยภาพความเป็นผู้นำให้เกิดขึ้นกับผู้นำฝ่ายบริหารอีกด้วย

ภายใต้หลักการใหม่นั้น การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารจะเป็นไปด้วยความยุ่งยาก ไม่สะดวกหรือง่ายเหมือนเดิมแต่ส่งผลให้ฝ่ายค้านที่จะยื่นญัตติดังกล่าว ต้องใช้เวลาในการพิจารณาวิเคราะห์และไตร่ตรองข้อมูลและหลักฐานมากขึ้น ไม่สามารถดำเนินการตัดสินใจโดยไม่ต้องใช้เวลาในการพิจารณาไตร่ตรองอย่างละเอียดและรอบคอบเหมือนในอดีตที่คิดจะขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะก็ไม่อาจที่จะกระทำได้อีกต่อไป

ทั้งนี้ กระบวนการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินการไว้อย่างชัดเจน และมีการเชื่อมโยงการลงโทษ (ตามข้อกล่าวหา) อย่างเป็นระบบ รวมทั้งมีการแบ่งแยกระดับความสำคัญของการเปิดอภิปรายไว้ 2 ระดับ คือ ระดับที่จะทำได้โดยยาก คือ นายกรัฐมนตรี ซึ่งจะต้องใช้เสียงสนับสนุนถึงสองในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และระดับธรรมดาทั่วไป คือ การขอเปิด

อภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ซึ่งในกรณีหลังนี้จะใช้เสียงสนับสนุนเพียงหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม จำนวนเสียงสนับสนุนที่มีความมากน้อยแตกต่างกันออกไปตามลำดับความสำคัญของตำแหน่งในฝ่ายบริหารนั้นมิได้เป็นเพียงปัจจัยเดียวที่จะทำให้กระบวนการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารผ่านการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนี้เป็นไปด้วยความยุ่งยากและมีข้อจำกัด หากแต่กระบวนการเสนอญัตติเพื่อเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนี้ได้มีการเชื่อมโยงและสัมพันธ์กับกระบวนการถอดถอนและการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 303-311 ไว้อย่างเป็นระบบ กล่าวคือ ในขณะที่ฝ่ายค้านยื่นญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรนั้น หากข้อกล่าวหาเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 303 คือ มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ฝ่ายค้านจะต้องยื่นข้อกล่าวหาดังกล่าวไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อดำเนินการไต่สวนอีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งผลการพิจารณาไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่ว่าจะออกมาในลักษณะมีมูลความจริงตามข้อกล่าวหาหรือไม่ก็ตาม ย่อมส่งผลกระทบโดยตรงทั้งแก่ผู้ยื่นข้อกล่าวหา (ฝ่ายค้าน) และผู้ถูกกล่าวหา (ฝ่ายบริหาร)

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาข้อกล่าวหาแล้ว มีมติว่าข้อกล่าวหาที่ฝ่ายค้านยื่นขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนั้น มีมูลความจริง จะส่งผลกระทบถึงผู้ถูกกล่าวหาทันที กล่าวคือ ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องพ้นจากตำแหน่งทันที จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภามีมติ และกระบวนการพิจารณาสอบสวนตามขั้นตอนนี้จะดำเนินการต่อไปจนกว่าวุฒิสภามีมติ นอกจากนี้ ยังจะต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกด้วย และหากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนมูลความจริงแล้วไม่พบข้อมูลความผิดตามที่กล่าวหา ถึงแม้ว่ากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะยุติลงโดยสิ้นเชิงก็ตาม แต่ผลกระทบในทางลบย่อมเกิดขึ้นกับฝ่ายค้านอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น ที่เห็นได้ชัดเจนคือ ความน่าเชื่อถือในการอภิปรายของฝ่ายค้านจะลดลงทันที และจะส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายค้านในการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารต่อไปในอนาคตด้วย ดังคำกล่าวของนายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบเขตเลือกตั้ง จังหวัดตรัง พรรคประชาธิปัตย์ ได้กล่าวกับผู้สื่อข่าวประจำรัฐสภา ว่า

“พรรคประชาธิปัตย์ไม่สามารถเปิดเผยชื่อรัฐมนตรีทั้งหมดที่จะถูกยื่นขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในขณะนี้ได้ เพราะจะต้องแสวงหาข้อมูลเพื่อสนับสนุนญัตติการ

ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจของพรรคฝ่ายค้าน การกล่าวหารัฐมนตรีใดๆ จะต้องต้องมีข้อมูลและหลักฐานสนับสนุนที่ชัดเจน ไม่สามารถดำเนินการแบบธรรมดาหรือสะดวกสบายเหมือนกับหลักการของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ในอดีตได้ เพราะรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดกรอบและเงื่อนไขการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจไว้อย่างเป็นระบบ การยื่นญัตติใดๆ ที่ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญย่อมส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายค้านในสภา”

1.3 การตั้งคณะกรรมการ

การตั้งคณะกรรมการเป็นการกิจของสภาอีกประการหนึ่งที่มีเจตนารมณ์เพื่อที่จะต้องการควบคุมและติดตามตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภาหรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 และ 212 ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินอย่างเป็นทางการ และในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี¹⁴

อย่างไรก็ตาม การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยผ่านกลไกระบบคณะกรรมการของสภาดังกล่าวนี้ ถือว่าเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยอ้อม และผลของการควบคุมไม่ได้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของฝ่ายบริหารหรือสร้างความกังวลใจให้กับฝ่ายบริหารมากนัก โดยหลักการแล้วเป็นการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาญัตติ หรือประเด็นปัญหาใดๆ เกี่ยวกับฝ่ายบริหารควบคู่ไปกับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร เป็นการสะท้อนและเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา เช่น คณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาศึกษากรณีการหลอกลวงแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ รวมทั้งเสนอแนะหรือทางเลือกการพัฒนาประเทศในสาขาต่างๆ ในรูปแบบของรายงานผลการพิจารณาศึกษาหรือผลการวิจัยโครงการต่างๆ เช่น การพิจารณาศึกษาความเป็นไปได้ในการก่อสร้าง

¹⁴ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 211 และ 212 ปรากฏดังนี้

“มาตรา 211 คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่

ก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์ที่สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้

มาตรา 212 ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ตามมาตรา 211 และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี”

โรงงานไฟฟ้าหินกรูด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ของคณะกรรมการการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน วุฒิสภา เป็นต้น โดยไม่มีข้อผูกพันว่ารัฐบาลจะต้องนำไปปฏิบัติ เป็นเพียงข้อเสนอแนะซึ่งรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจะนำไปปฏิบัติหรือไม่ก็ได้

การตั้งคณะกรรมการเพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภานั้น เป็นไปตามเจตนารมณ์ของสภาที่ต้องการจะให้พิจารณาศึกษาในรายละเอียดเพื่อให้เกิดความถูกต้องและสมบูรณ์ก่อนที่จะนำผลการพิจารณาสรุปเป็นรายงานการพิจารณาศึกษา โดยมติความเห็นชอบของสภาผ่านไปยังคณะรัฐมนตรีต่อไป คณะกรรมการถือว่าเป็นกลไกหลักในการทำงานของระบบสภา และมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้ประเด็นหรือผลการพิจารณาของสภาในแต่ละเรื่องเป็นไปอย่างสมบูรณ์และรอบคอบระบบคณะกรรมการปัจจุบันได้รับความนิยมและกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในประเทศต่างๆ ทั่วโลก ทั้งประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาประธานาธิบดี หรือแม้แต่กึ่งประธานาธิบดี ในฐานะที่เป็นกลไกหรือเครื่องมือที่กระตือรือร้นและคล่องตัวในการขอย่อยปัญหาของสภา การทำงานของระบบรัฐสภาในประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณารับผิดชอบติดตามประเด็นปัญหาต่างๆ อย่างครอบคลุมและหลากหลาย ซึ่งประเด็นการกระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารดังกล่าวนี้ก็เป็นอีกภารกิจหนึ่งของคณะกรรมการ ในฐานะที่เป็นกลไกหรือตัวแทนของสภาในการทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร

อย่างไรก็ตาม บทบาทของคณะกรรมการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ได้มีความแตกต่างไปจากระบบการทำงานของคณะกรรมการในอดีตที่ผ่านมา ไม่มีบทบัญญัติใดตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ทำให้บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเพิ่มขึ้นหรือแตกต่างไปจากคณะกรรมการ ตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนทั้ง 15 ฉบับ¹⁵ จะมีความแตกต่างบ้างก็คือ การปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงการจัดองค์กรและโครงสร้างการทำงานภายในของคณะกรรมการผ่านข้อบังคับการประชุมทั้งของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ให้การทำงานซ้ำหรือซ้อนกันและมีความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ส่วนที่มาและบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญนั้นยังคงเป็นไปตามหลักการเดิมเหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ

¹⁵ ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 จนถึงปี พ.ศ. 2540 (ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540) ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วจำนวน 15 ฉบับ ฉบับปัจจุบันเป็นฉบับที่ 16 ประกาศใช้เมื่อ วันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540

ตามที่กล่าวแล้วข้างต้นว่า การพิจารณาศึกษาหรือสอบสวนประเด็นปัญหาหรือญัตติใดๆ ของคณะกรรมการตามที่สภามอบหมายนั้น เป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินรูปแบบหนึ่ง ผลการพิจารณาศึกษาก็เป็นเพียงข้อเสนอแนะที่ส่งผ่านสภาไปยังฝ่ายบริหารเท่านั้น มิได้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของฝ่ายบริหารหรือมีเงื่อนไขกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาวิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์ของการทำงานตรวจสอบฝ่ายบริหารของระบบคณะกรรมการแล้ว ต้องการที่จะให้การทำงานของฝ่ายบริหารที่ผ่านไปในแต่ละวันนั้นมีความเชื่อมโยงและรับผิดชอบต่อสภา ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานของฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างระมัดระวังและรอบคอบ

ด้วยเหตุที่ผลการกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาของคณะกรรมการนั้นเป็นเพียงการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารทางอ้อม มิได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในการทำงานของรัฐบาล จึงทำให้รัฐบาลค่อนข้างจะไม่ให้ความสำคัญต่อการทำงานของคณะกรรมการมากนัก ประกอบกับข้อบังคับการประชุมทั้งของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ที่กำหนดให้มีจำนวนคณะกรรมการสามัญประจำสภาเพิ่มขึ้น¹⁶ จึงทำให้รัฐมนตรีต้องมีการมาชี้แจงต่อที่ประชุมคณะกรรมการประจำสภาเพิ่มขึ้น ซึ่งคณะกรรมการเองก็มักจะเชิญรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในหน้าที่มาชี้แจงมากกว่าที่จะเชิญข้าราชการประจำ นอกจากนี้ การที่สภานิยมตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณาศึกษาปัญหาต่างๆ เป็นการเฉพาะ ก็เป็นการเพิ่มภาระในการชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมการให้กับรัฐมนตรี เพราะตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รัฐมนตรีต้องผูกพันกับการเดินทางมาตอบกระทู้ถามทั้งของสภาผู้แทนราษฎร (ซึ่งรวมทั้งกระทู้ถามสดที่เพิ่มขึ้น) และวุฒิสภา ในทุกสัปดาห์ของสมัยประชุม จึงทำให้ภารกิจในการรับผิดชอบต่อสภาของฝ่ายบริหารเพิ่มมากขึ้นเป็นทวีคูณ ความรับผิดชอบต่อสภาในเรื่องใดที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของรัฐมนตรีน้อย ก็จะถูกลดความสำคัญลงไปด้วยอัตโนมัติ ซึ่งก็คือการทำงานของคณะกรรมการ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงผลที่เกิดขึ้นจากระบบการทำงานของคณะกรรมการแล้วพบว่าก่อให้เกิดผลดีต่อการทำงานแก่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารหลายประการ .

1.4 การควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดิน

การควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดินเป็นอีกวิธีหนึ่งที่จะควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐหรือฝ่ายบริหาร ซึ่งมาจากภาวธำนาถของประชาชน ให้เป็นไปอย่างถูกต้องและโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าจำนวนนักการเมืองที่เข้ามาดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหาร มีจำนวนไม่น้อยที่คาดหวังจะเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากงบประมาณแผ่นดินทั้งโดย

¹⁶ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 และข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญประจำสภาจำนวนเพิ่มขึ้น โดยสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นจากเดิม 23 คณะ เป็น 33 คณะ วุฒิสภา เพิ่มขึ้นจากเดิม 16 คณะ เป็น 21 คณะ

ทางตรงและทางอ้อม และมีส่วนอย่างยิ่งที่ทำให้การเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน มีมุมมองจนเป็นเหตุให้ประชาชนเบื่อหน่าย และขาดศรัทธาในระบบอันเป็นเหตุให้กลุ่มอำนาจอื่นฉวยโอกาสเข้ามายึดอำนาจยกเลิกรัฐธรรมนูญและโค่นล้มรัฐบาลอยู่เนืองๆ จนทำให้พัฒนาการทางการเมืองการปกครองของประเทศไทย ผ่านการบริหารประเทศชาติมาแล้ว 70 ปี แต่พัฒนาการของระบบการเมืองกลับเป็นไปอย่างอ่อนแอและขาดเสถียรภาพที่เป็นแก่นสาร แม้ว่าโลกจะมีการพัฒนาทั้งระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ และระบบสังคม ไปสู่ระบบที่มีความเป็นทันสมัยที่สลับซับซ้อนทั้งในด้านเทคโนโลยีและความรู้ใหม่ๆ แต่ในขณะเดียวกันประเทศไทยกลับมีการทำปฏิวัติรัฐประหารยึดอำนาจโค่นล้มรัฐบาลและล้มล้างรัฐธรรมนูญที่ใช้มาถึง 13 ปี ในช่วงเวลาที่โลกกำลังก้าวเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 และแม้โลกจะเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 มาแล้วเกือบสองปี แต่กลืนโศกของการปฏิวัติรัฐประหาร หาได้จางไปจากระบบการเมืองการปกครองของไทยไม่ ซึ่งสภาพการณ์ดังกล่าวนี้เป็นดัชนีชี้วัดได้ดีว่าระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทย ถึงแม้ว่าปัจจุบันกระแสความต้องการของการปฏิรูประบบการเมืองจะกระจายไปทั่วสังคมไทยจนทำให้เกิดรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ในปี 2540 ก็ตาม แต่หากกระแสการทุจริตเงินงบประมาณของนักการเมืองยังไม่หมดไปหรือการปราบปรามยังเป็นไปอย่างไม่ได้ผล และหมดไปแล้ว ระบบการเมืองการปกครองของไทยก็ยากที่จะเข้าสู่เป้าหมายของการปฏิรูประบบการเมืองที่แท้จริงได้

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยถือว่าการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลเป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะสำคัญมาก โดยเฉพาะระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยสมัยใหม่ เช่น ในสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส จะเข้มงวดไม่ให้ผู้ปกครองหรือฝ่ายบริหารนำงบประมาณซึ่งเก็บมาจากภาษีอากรของประชาชนไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้อง ดังนั้น จึงมีองค์กรหรือกลไกต่างๆ ที่เป็นอิสระในการควบคุมและตรวจสอบทุกขั้นตอน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของฝ่ายบริหารไว้อย่างเข้มงวดทั้งการควบคุมโดยตรงที่ผ่านกลไกของรัฐสภา และผ่านการควบคุมตรวจสอบขององค์กรอิสระ คือ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) และการควบคุมโดยอ้อมด้วยการตรวจสอบจากประชาชนผ่านกระบวนการถอดถอน

1.4.1 การควบคุมโดยสภา

การควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดินผ่านกระบวนการพิจารณาของสภาที่ใช้มาเป็นระยะเวลาอันยาวนานจนถึงปัจจุบัน ก็คือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ซึ่งหมายความว่างบประมาณรายจ่ายประจำปีใดๆ ของฝ่ายบริหารก่อนที่จะนำออกไปใช้บังคับนั้น จะต้องได้รับการพิจารณาอนุมัติจากสภาก่อน อย่างไรก็ตาม การควบคุมในฐานะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติของสภานี้ หากพิจารณาถึงผลของการควบคุมแล้วค่อนข้างจะได้ผลในระดับหนึ่งและเป็นการควบคุมโดยทางอ้อม ทั้งนี้เพราะสภามีได้ลงไปควบคุมดูแลถึงในระดับปฏิบัติ จึงถือว่ากลไกการ

ควบคุมการใช้จ่ายเงินในส่วนนี้ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นประโยชน์กับประชาชนเท่าที่ควร ดังเช่น ขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สอง มีความพยายามที่จะปรับลดงบประมาณรายจ่ายบางรายการที่ไม่จำเป็นของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ลงให้มากที่สุด แล้วนำยอดการปรับลดบางส่วน มาปรับเพิ่มเป็นงบ ส.ส. หรือเป็นงบพัฒนาจังหวัดให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดในสภา ซึ่งถ้าคิดยอดรวมทั้งหมดแล้วจะพบว่าเป็นงบประมาณจำนวนมหาศาล อีกทั้งการใช้จ่ายเงินงบประมาณในส่วนนี้ก็เป็นไปอย่างหละหลวม ขาดมาตรการควบคุมและตรวจสอบที่รัดกุมและชัดเจน กลายเป็นว่าสภาผู้แทนราษฎรเห็นเป็นใจกับฝ่ายบริหารในการอนุมัติให้ใช้งบประมาณส่วนนี้มาใช้เพื่อประโยชน์ในลักษณะเป็นงบหาเสียงในพื้นที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าวก็ยังคงปรากฏอยู่ แต่ได้มีการกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมลงไปเพื่อป้องกันมิให้คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาปรับลดหรือแปรญัตติ หรือกระทำการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมการวิสามัญ หรือสมาชิกรัฐสภาได้รับประโยชน์ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณนั้น พร้อมทั้งได้กำหนดวิธีการตรวจสอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวว่ามีการกระทำในลักษณะที่เป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกรัฐสภาไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภายื่นเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวนี้ก็จะส่งผลทำให้การเสนอการปรับลด การแปรญัตติ หรือการกระทำใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการวิสามัญได้รับประโยชน์จากการใช้งบประมาณไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมนั้นเป็นอันสิ้นผลไป (รัฐธรรมนูญมาตรา 180) เป็นที่น่าสังเกตว่าข้อกำหนดในการควบคุมและป้องกันการใช้งบประมาณในส่วนนี้ รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดบทลงโทษประการอื่นไว้ซึ่งอาจจะส่งผลให้ผู้ที่ต้องการจะคิดหาหนทางใช้งบประมาณของรัฐเพื่อประโยชน์ต่อกลุ่มและพรรคพวกของตน ไม่เกรงกลัวต่อข้อกำหนดดังกล่าว และเงื่อนไขที่ให้นิยามเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ก็ให้สิทธิไว้แต่เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น ซึ่งถ้าหากผลประโยชน์จากการพิจารณาเปลี่ยนแปลงงบประมาณตกอยู่กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ก็ยากที่สมาชิกดังกล่าวจะตรวจสอบพวกเดียวกัน

1.4.2 การควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดินโดยผ่านองค์กรอิสระ

การควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของฝ่ายบริหารโดยผ่านองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญกล่าวคือ โดยผ่านกลไกของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้นเป็นหลักการใหม่ที่กำหนดขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แต่เดิมสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือ ส.ต.ง. เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในการกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร จึงขาดความเป็นอิสระในการทำงานเพื่อควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้มีการปรับปรุงระบบการทำงานขององค์กรนี้ใหม่ โดยยกฐานะให้เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยไม่ต้องขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหารเหมือนแต่ก่อน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะได้รับการยกระดับให้มีฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแล้วก็ตาม แต่ถ้าพิจารณาตามหลักการแห่งรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แล้ว พบว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่นี้ยังมีอำนาจหน้าที่น้อยกว่าคณะกรรมการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของกลุ่มประเทศประชาธิปไตยที่มีความเจริญก้าวหน้าบางประเทศ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการจัดตั้งทบวงการตรวจสอบบัญชี ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวน และจับกุมผู้ที่ทุจริตงบประมาณแผ่นดินมาลงโทษได้อย่างกว้างขวาง หรือในฝรั่งเศสก็มีการจัดตั้งศาลการบัญชี เพื่อควบคุมดูแลและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดินอย่างเข้มงวด

1.4.3 การควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดินโดยผ่านกระบวนการถอดถอน

การควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยผ่านกระบวนการถอดถอนนี้เป็นกลไกการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งอาจจะไม่ใช่เป็นการควบคุมโดยตรงมากนัก แต่ก็ถือว่าเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่จะสามารถควบคุมและป้องกันการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดินได้อีกส่วนหนึ่ง

2. การถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร

ในขณะที่ฝ่ายบริหารถูกควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติผ่านกลไกการติดตามและตรวจสอบโดยการตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การตั้งคณะกรรมการและการควบคุมการใช้จ่ายเงินหรือกลไกงบประมาณของแผ่นดิน ทั้งนี้ เพื่อควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภา และเพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจในการปกครองประเทศไปในทางที่ไม่ถูกต้องหรือขัดต่อกฎหมาย หรือแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบให้แก่ตนและพวกพ้อง ในทำนองเดียวกัน ฝ่ายนิติบัญญัติก็จะถูกควบคุมหรือถ่วงดุลในการปฏิบัติหน้าที่โดยฝ่ายบริหารด้วย โดยฝ่ายบริหารจะมีเครื่องมือหรือกลไกสำคัญ คือ การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นกลไกในการต่อรองหรือถ่วงดุลกับฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นไปตามหลักการการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา (parliamentary system) ที่สภาหรือหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติให้เป็นไปอย่างยุติธรรมและถูกต้อง ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารจะต้องมีความเชื่อมโยงและถ่วงดุลการใช้อำนาจซึ่งกันและกัน เพื่อกำหนดกรอบหรือเงื่อนไขให้แต่ละฝ่ายใช้อำนาจของตนไปในทางที่ถูกต้องตามครรลองของกฎหมาย และระบอบการปกครองเป็นการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลใช้อำนาจซึ่งกันและกัน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการบัญญัติให้การถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหารทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยการถ่วงดุลอำนาจโดยตรง คือ การยุบสภาผู้แทนราษฎรได้มีการเพิ่มหลักการใหม่ คือผู้นำฝ่ายบริหารหรือนายกรัฐมนตรีจะยุบสภาไม่ได้

หากมีการเสนอข้อเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแล้ว ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารยุบสภาเพื่อหนีการตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ พร้อมกันนี้ก็มีกำหนดหลักการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหารทางอ้อม คือ การถ่วงดุลโดยพรรคการเมืองอันเป็นหลักการใหม่ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

2.1 การถ่วงดุลโดยตรง : การยุบสภาผู้แทนราษฎร

การถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหารด้วยวิธีการยุบสภาผู้แทนราษฎร เป็นหลักการถ่วงดุลอำนาจตามแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจ (power separation) ของจอห์น ล็อก ที่เห็นว่าบุคคลคนเดียวไม่ควรบัญญัติกฎหมายขึ้นใช้บังคับเอง แต่ควรจะให้องค์กรหรือบุคคลผู้ใช้อำนาจแต่ละสาขาแยกออกจากกัน กล่าวคือ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหาร และศาลยุติธรรมหรือองค์กรตุลาการเป็นผู้ใช้อำนาจฝ่ายตุลาการ โดยอำนาจแต่ละฝ่ายนั้นจะมีการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันอย่างเป็นระบบ เพื่อควบคุมและป้องกันมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจของตนไปในทางมิชอบและเกินขอบเขต¹⁷

อย่างไรก็ตาม ในหลักการแม้ว่าการใช้อำนาจทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะถูกกำหนดให้มีการเชื่อมโยงเพื่อรับผิดชอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจซึ่งกันและกันอย่างเป็นระบบ แต่ในทางปฏิบัติพบว่าการถ่วงดุลดังกล่าวยังไม่เป็นไปตามแนวคิดต้องการจะควบคุมและป้องกันมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจเกินขอบเขต แต่การยุบสภาที่ผ่านมากลับเป็นไปในลักษณะที่ตรงกันข้ามกับแนวคิด การยุบสภามีได้เป็นไปเพื่อที่จะต้องการจะหนีการตรวจสอบหรือการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ซึ่งเป็นอาวุธสำคัญที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ถ่วงดุลฝ่ายบริหาร หรือเป็นไปในลักษณะที่ฝ่ายบริหารหรือพรรคร่วมรัฐบาลแตกแยกหรือทะเลาะกันเอง จนไม่สามารถควบคุมคะแนนเสียงในสภาได้ ในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของประเทศไทยในอดีต ยังไม่เคยปรากฏว่าฝ่ายบริหารยุบสภา เพราะพิจารณาเห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจในการกลั่นแกล้งและทำลายฝ่ายบริหารจนไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินได้ แต่กลับเป็นว่าส่วนมากฝ่ายบริหารจะมีเสียงหรือควบคุมเสียงในสภาได้อย่างเด็ดขาด เสียงข้างน้อยเท่านั้นที่ทำหน้าที่ถ่วงดุลหรือตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร การยุบสภาที่เกิดขึ้นนั้นกลับมีสาเหตุมาจากฝ่ายบริหารเองที่แตกแยกหรือทะเลาะกันเองอันเนื่องมาจากผลประโยชน์ไม่ลงตัว เช่น การยุบสภาของนายบรรหาร ศิลปอาชา หรือการยุบสภาอันเนื่องมาจากการหนีอภิปรายไม่ไว้วางใจเพื่อตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร เช่น การยุบสภาของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี เป็นต้น

¹⁷ จีระศักดิ์ ช่วชัย, ปัญหาการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีการเสนอข้อเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543, หน้า 10.

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น นำไปสู่การกำหนดหลักการใหม่เพิ่มเติมในการถ่วงดุลฝ่ายนิติบัญญัติ โดยฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ผู้นำฝ่ายบริหารจะยุบสภาได้หากมีการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 185 ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าสองในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี โดยญัตติดังกล่าวต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไป ซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา 201 วรรคสอง ด้วย และเมื่อได้มีการเสนอญัตติแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียงตามวาระสาม

ตามบทบัญญัติดังกล่าว ผู้นำฝ่ายบริหารหรือนายกรัฐมนตรีจะยุบสภาเป็นการอภิปรายตรวจสอบเหมือนที่เคยมีในอดีตได้ เมื่อมีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจไปแล้ว ยิ่งไปกว่านั้น มาตรา 185 วรรคสอง ยังกำหนดให้ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายวร้ายผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือจงใจฝ่าฝืนตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้ร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ถอดถอนออกจากตำแหน่งและยังขยายผลต่อไปถึงการดำเนินคดีอาญา ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาว่ามิมูลและสงเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีในศาลอาญาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 308

2.2 การถ่วงดุลโดยทางอ้อม : ผ่านระบบพรรคการเมือง

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 107 (4) ได้กำหนดให้บุคคลที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง แต่เพียงพรรคเดียว นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน นั้น อาจถือได้ว่าเป็นการเพิ่มอำนาจต่อรองให้กับพรรคการเมืองในการที่จะควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกพรรคการเมืองนั้นๆ ให้ดำเนินกิจกรรมและปฏิบัติตามมติและนโยบายของพรรค ถือว่าเป็นมาตรการหนึ่งที่จะเพิ่มความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมือง และหากพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งได้รับเลือกตั้ง และมีคะแนนเสียงเป็นอันดับหนึ่งสามารถเป็นผู้นำในการจัดตั้งรัฐบาลได้ ก็จะเป็นการเสริมบทบาทความเป็นพรรคแกนนำรัฐบาลให้มีความมั่นคงยิ่งขึ้น ซึ่งจะมีส่วนทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพในการบริหารประเทศชาติเพิ่มมากขึ้นด้วยเป็นลำดับ

นอกจากนี้ มาตรา 118 (8) ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ยังได้กำหนดให้การสิ้นสุดลงของสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกับการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง กล่าวคือ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสิ้นสุดลงทันที หากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง

ที่ตนเป็นสมาชิกได้ บทบัญญัติดังกล่าวนี้ได้มีส่วนช่วยสนับสนุนให้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองมีความเป็นเอกภาพมากขึ้น ทั้งนี้เพราะจะสามารถควบคุมและกำกับดูแลให้สมาชิกพรรคการเมืองนั้นๆ ดำเนินกิจกรรมและแสดงบทบาททางการเมืองให้มีความสอดคล้องและเป็นไปตามมติและนโยบายของพรรค และหากพรรคการเมืองนั้นเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลหรือเข้าร่วมเป็นพรรคร่วมรัฐบาล ก็จะมีส่วนช่วยเพิ่มและเสริมให้การบริหารงานของรัฐบาลมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น เพราะมติพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสมาชิกพรรคจะต้องปฏิบัติตามอย่างน้อยที่สุดจะเป็นหลักประกันความมั่นใจในการลงมติเรื่องใดๆ ในสภา โดยเฉพาะเรื่องที่จะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาล หรือแม้แต่เรื่องการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจตามญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลของพรรคฝ่ายค้านตามมาตรา 185-186 เป็นต้น

มติพรรคการเมืองที่สมาชิกพรรคจะต้องผูกพันปฏิบัติตามดังกล่าวข้างต้นนั้น ถือว่าเป็นกลไกอีกประการหนึ่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นเพื่อฝ่ายบริหารสามารถบริหารงานได้อย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องคอยพะวงหรือกังวลกับจำนวนเสียงของรัฐบาลในสภาที่จะขาดหายไปหรือจะถูกดึงจากพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งจะทำให้การบริหารงานของรัฐบาลมีความมั่นคงและมีความต่อเนื่อง ไม่ล้มลุกคลุกคลานเหมือนกับรัฐบาลผสมในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งส่งผลให้นโยบายการบริหารและการวางแผนพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศขาดความต่อเนื่อง นักลงทุนจากต่างประเทศ ขาดความเชื่อมั่นในนโยบายและศักยภาพในการแข่งขันกับต่างประเทศก็ลดน้อยถอยลงตามลำดับ นอกจากนี้ ยังส่งผลกระทบทางอ้อมคือทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นและเบี่ยงหนีต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งอาจจะเป็นช่องทางให้กับกลุ่มอำนาจเก่าใช้เป็นข้ออ้างในการล้มล้างระบอบการปกครองซึ่งเกิดขึ้นบ่อยครั้งในอดีต

3

ประสิทธิภาพของการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่าง ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ในการประเมินประสิทธิภาพของการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นี้ จะวิเคราะห์โดยอาศัยความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้มาจากการสัมภาษณ์ ความเห็นของประชาชนซึ่งได้มาจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และข้อมูลสถิติที่เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2540 ถึง พ.ศ. 2545 ทั้งนี้ การวิเคราะห์จะคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญว่า ในแต่ละเรื่องนั้นรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์เช่นใด เมื่อได้มีการใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วเป็นเวลา 5 ปี เจตนารมณ์ดังกล่าวของรัฐธรรมนูญนั้นบรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่อย่างไร

1. การควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

กลไกความสัมพันธ์ที่รัฐธรรมนูญวางไว้สำหรับควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้น จำแนกได้เป็น 4 มาตรการ ดังนี้

1.1 การตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถามเป็นมาตรการหนึ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัตินำมาใช้ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารว่าได้บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามที่ได้แถลงนโยบายไว้ต่อรัฐสภาหรือไม่ นอกจากนี้ยังเป็นกลไกที่ทำให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เนื่องจากการตั้งกระทู้ถามสมาชิกสามารถกระทำได้ตลอดระยะเวลาที่มีการเปิดสมัยประชุมรัฐสภา อันเป็นการตรวจสอบสอบถามและทำให้รู้ถึงทิศทางการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล

จากการสอบถามความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามมีผู้ทรงคุณวุฒิแสดงความคิดเห็นไว้ดังต่อไปนี้

1.1.1 การตั้งกระทู้ถามโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

มาตรการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารผ่านกระบวนการตั้งกระทู้ถาม ปรากฏตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 183 และ 184 ซึ่งสามารถจำแนกตามลักษณะการตอบได้ 2 ลักษณะ คือ กระทู้ถามที่ตอบในราชกิจจานุเบกษา และกระทู้ถามที่ตอบในที่ประชุมสภา ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 128 - 137 ได้กำหนดลักษณะและวิธีการตั้งกระทู้ถาม ซึ่งจากการสอบถามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิด้านนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ เกี่ยวกับกระบวนการควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารผ่านกลไกการตั้งกระทู้ถาม พบว่ามีประเด็นปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้การนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวนี้ ไปสู่ผลในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถแบ่งแยกประเด็นความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิได้ดังต่อไปนี้

ก. ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

โดยที่ประเทศไทยใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจที่ค่อนข้างเด็ดขาด โดยแบ่งแยกอำนาจฝ่ายบริหารออกจากอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติเช่นนี้ การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารย่อมที่จะไม่ต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากฝ่ายบริหารปฏิบัติงานอย่างไรย่อมเป็นการปฏิบัติงานตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งก็หมายความว่า นายกรัฐมนตรีนั่นเองจะเป็นผู้รับผิดชอบต่อฝ่ายบริหาร ซึ่งรัฐธรรมนูญยังเปิดโอกาสให้ผู้ที่มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอาจไม่ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ และเมื่อผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมิได้มีฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องมาประชุมรัฐสภา ซึ่งแตกต่างจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญเดิมที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีก็ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย อันจะนำมาซึ่งหน้าที่ในการที่จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา¹

แม้ว่าจะมีการตั้งกระทู้ถามสดจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยฝ่ายบริหารอาจไม่ต้องมาตอบคำถามก็ได้ หรือแม้จะมีการตอบคำถามตามกระทู้ถามที่ตั้งไว้ ก็อาจไม่ได้ข้อเท็จจริงแต่อย่างใด เนื่องจากในทางปฏิบัติส่วนใหญ่จะมีการมอบหมายให้ตัวแทนมาตอบคำถามในที่ประชุมสภา ซึ่งการถามกระทู้ถามสดเพื่อให้รัฐมนตรีตอบคำถาม หากรัฐมนตรีมีฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยก็สามารถตอบคำถามได้ทันที แต่หากไม่มีฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็อาจไม่มีหน้าที่ต้องเข้าร่วมในการประชุมรัฐสภา ซึ่งทำให้เกิดระบบที่ขัดแย้งกัน เนื่องจากกระทู้ถามสดเป็นระบบที่ใช้ใน Parliamentary System เต็มตัว จึงก่อให้เกิด

¹ พณัส หัสนิยานนท์, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2545, หน้า 316-317.

เกิดปัญหาได้² นอกจากนี้การตั้งกระทู้ถามไม่อาจตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริง รวมทั้งการที่ฝ่ายบริหารตอบคำถามไม่ได้หรือไม่ยอมมาตอบคำถามก็มิได้มีสภาพบังคับแต่อย่างใดในทางกฎหมาย จะมีก็เพียงสภาพบังคับทางการเมืองที่เมื่อสื่อมวลชนเผยแพร่ข้อมูลออกไปแล้ว ฝ่ายบริหารจะมีการหยิบยกประเด็นปัญหาที่ถูกเสนอนั้นมาปรับปรุงแก้ไข ซึ่งถือว่าเป็นเพียงมาตรการควบคุมการปฏิบัติงานเท่านั้นมิใช่มาตรการการตรวจสอบ ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจ ตลอดจนยังมีการกำหนดระยะเวลาอันจำกัดในการยื่นเรื่องเพื่อตั้งกระทู้ถาม³ ดังนั้น การตั้งกระทู้ถามในลักษณะดังกล่าวจึงไม่มีประสิทธิภาพในการควบคุมฝ่ายบริหารแต่อย่างไรในทางปฏิบัติ

สำหรับประเด็นปัญหาอีกประการหนึ่งที่มีผลกระทบโดยตรงต่อการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินคือประเด็นปัญหาเกี่ยวกับจำนวนปริมาณกระทู้ถามสด ที่มีการยื่นกระทู้ถามประเภทนี้เป็นจำนวนมาก สมควรให้มีมาตรการกลั่นกรองกระทู้ถามที่มีลักษณะไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญออกไป เช่น กระทู้ถามที่มีลักษณะเป็นประเด็นปัญหาท้องถิ่น ซึ่งมีใช้ปัญหาระดับชาติ ระดับนโยบาย หรือปัญหาที่มุ่งตรวจสอบการปฏิบัติงานตามนโยบายของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ มีความเห็นว่าจะเป็นการเป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎร ที่จะใช้วิธีบริหารจัดการในการกลั่นกรองกระทู้ถามสดให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีข้อสังเกตว่า สมควรกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในพรรคฝ่ายค้านเป็นผู้ดำเนินการถามกระทู้ก่อนเป็นหลัก เพื่อให้เกิดความถ่วงดุลและระบบตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ⁴ นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงลักษณะในการตั้งกระทู้ถามสดจะเห็นได้ว่าการตั้งกระทู้ถามสดในทางปฏิบัติมิได้มีการตั้งกระทู้ถามในลักษณะที่เป็นการตรวจสอบหรือควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร แต่กลับมีการตั้งกระทู้ถามในลักษณะที่มีการเมืองแอบแฝงอยู่ตลอดเวลา กล่าวคือมีลักษณะการตั้งกระทู้ถาม ในลักษณะเช่นเดียวกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ซึ่งการตั้งกระทู้ถามแต่ละเรื่องจะใช้ระยะเวลานาน ซึ่งหากเปรียบเทียบกับ การตั้งกระทู้ถามและการตอบคำถามในประเทศอังกฤษจะใช้ระยะเวลาเพียง 1-2 นาที เท่านั้น⁵ และเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน สมควรกำหนดให้มีการถ่ายทอดสดการประชุมตลอดระยะเวลาการประชุม เช่นกรณีของประเทศอังกฤษ ในการประชุมไม่ต้องมีองค์ประชุม ไม่ต้องเป็นการประชุมเต็มรูปแบบ ใช้ระยะเวลาการประชุมครั้งละไม่เกิน 3 ชั่วโมง อันเป็นการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารกับรัฐมนตรีโดยตรง⁶

² สัจจิต บุญบงการ, *สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2545*, หน้า 254.

³ สมศักดิ์ ปรีคานันท์, *สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2545*, หน้า 221-222.

⁴ เดโช สวานนท์, *สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2545*, หน้า 283.

⁵ อัษฎางค์ ปาณิกบุตร, *สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2545*, หน้า 324.

⁶ มีชัย ฤชุพันธุ์, *สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2545*, หน้า 207-208.

หากกล่าวโดยสรุปในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะเห็นได้ว่าโดยเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญแล้วการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นมาตรการในการป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารมีโอกาสในการเตรียมตัวในการตอบคำถามเนื่องจากหากให้มีการเตรียมตัวอาจไม่ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาที่ถาม นอกจากนี้การยื่นกระทู้ถามในปัจจุบันมักจะใช้การยื่นกระทู้ถามสดแทนการยื่นกระทู้ถามธรรมดาหรือกระทู้ถามให้ตอบในราชกิจจานุเบกษาเนื่องจากข้อบังคับของรัฐสภาเองเปิดช่องไว้ อย่างไรก็ตามการกระทู้ถามสดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมีประสิทธิภาพในการตรวจสอบ และควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารในระดับหนึ่งเท่านั้น⁷

ข. ข้อมูลสถิติปี พ.ศ. 2540 - 2545

จากการตั้งกระทู้ถามเป็นกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและฝ่ายบริหารของรัฐสภา เพื่อตรวจสอบและติดตามการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยผ่านกลไกการตั้งกระทู้ถามของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ดังมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับข้อมูลสถิติในระหว่างปี พ.ศ. 2540 ถึงปี พ.ศ. 2545 (ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามรวบรวมถึงวันที่ 3 มิถุนายน 2545 อันเป็นวันสิ้นสุดสมัยประชุมสมัยสามัญทั่วไปปี 2545) ดังต่อไปนี้

(1) ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามในปี พ.ศ. 2540 ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามในปี พ.ศ. 2540 ของสภาผู้แทนราษฎรมีข้อพิจารณา ดังต่อไปนี้

ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามของสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ของสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนทั้งหมด 270 กระทู้ ดังต่อไปนี้

1) กระทู้ถามสมัยพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี

(ก) กระทู้ถามสด มีจำนวนทั้งหมด	17 กระทู้
(ข) กระทู้ถามทั่วไป มีจำนวนทั้งหมด	235 กระทู้
- กระทู้ถามที่ขอให้ตอบในที่ประชุมสภา มีจำนวน	75 กระทู้
- กระทู้ถามที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา มีจำนวน	160 กระทู้

2) กระทู้ถามสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี

(ก) กระทู้ถามสด มีจำนวนทั้งหมด	6 กระทู้
(ข) กระทู้ถามทั่วไป มีจำนวนทั้งหมด	12 กระทู้
- กระทู้ถามที่ขอให้ตอบในที่ประชุมสภา มีจำนวน	5 กระทู้
- กระทู้ถามที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา มีจำนวน	7 กระทู้

⁷ เสรี สุวรรณภานนท์, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2545, หน้า 203.

(2) ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามในปี พ.ศ. 2541 ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามในปี พ.ศ. 2541 ของสภาผู้แทนราษฎรมีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามของสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามของสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนทั้งหมด 394 กระทู้ ดังต่อไปนี้

(ก) กระทู้ถามสด มีจำนวนทั้งหมด	88 กระทู้
(ข) กระทู้ถามทั่วไป มีจำนวนทั้งหมด	306 กระทู้
- กระทู้ถามที่ขอให้อัดตอบในที่ประชุม มีจำนวน	80 กระทู้
- กระทู้ถามที่ขอให้อัดตอบในราชกิจจานุเบกษา มีจำนวน	226 กระทู้

(3) ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามในปี พ.ศ. 2542 ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามในปี พ.ศ. 2542 ของสภาผู้แทนราษฎรมีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามของสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามของสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนทั้งหมด 262 กระทู้ ดังต่อไปนี้

(ก) กระทู้ถามสด มีจำนวนทั้งหมด	41 กระทู้
(ข) กระทู้ถามทั่วไป มีจำนวนทั้งหมด	221 กระทู้
- กระทู้ถามที่ขอให้อัดตอบในที่ประชุมสภา มีจำนวน	39 กระทู้
- กระทู้ถามที่ขอให้อัดตอบในราชกิจจานุเบกษา มีจำนวน	182 กระทู้

(4) ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามในปี พ.ศ. 2543 ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามในปี พ.ศ. 2543 ของสภาผู้แทนราษฎรมีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามของสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามของสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนทั้งหมด 103 กระทู้ ดังต่อไปนี้

(ก) กระทู้ถามสด มีจำนวนทั้งหมด	38 กระทู้
(ข) กระทู้ถามทั่วไป มีจำนวนทั้งหมด	65 กระทู้
- กระทู้ถามที่ขอให้อัดตอบในที่ประชุมสภา มีจำนวน	21 กระทู้
- กระทู้ถามที่ขอให้อัดตอบในราชกิจจานุเบกษา มีจำนวน	44 กระทู้

(5) ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามในปี พ.ศ. 2544 ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามในปี พ.ศ. 2544 ของสภาผู้แทนราษฎรมีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามของสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามของสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนทั้งหมด 317 กระทู้
ดังต่อไปนี้

(ก) กระทู้ถามสด มีจำนวนทั้งหมด	77 กระทู้
(ข) กระทู้ถามทั่วไป มีจำนวนทั้งหมด	240 กระทู้
- กระทู้ถามที่ขอให้ตอบในที่ประชุมสภา มีจำนวน	68 กระทู้
- กระทู้ถามที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา มีจำนวน	172 กระทู้

(6) ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามในปี พ.ศ. 2545 ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามในปี พ.ศ. 2545 ของสภาผู้แทนราษฎรมีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามของสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามของสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนทั้งหมด 224 กระทู้
ดังต่อไปนี้

(ก) กระทู้ถามสด มีจำนวนทั้งหมด	35 กระทู้
(ข) กระทู้ถามทั่วไป มีจำนวนทั้งหมด	189 กระทู้
- กระทู้ถามที่ขอให้ตอบในที่ประชุมสภา มีจำนวน	34 กระทู้
- กระทู้ถามที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา มีจำนวน	155 กระทู้

1.1.2 การตั้งกระทู้ถามโดยสมาชิกวุฒิสภา

มาตรการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารผ่านกระบวนการการตั้งกระทู้ถามปรากฏตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 183 และ 184 ซึ่งสามารถจำแนกตามลักษณะการตอบได้ 2 ประเภท คือ กระทู้ถามที่ตอบในราชกิจจานุเบกษา และกระทู้ถามที่ตอบในที่ประชุมสภา ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 130 - 144 ได้กำหนดลักษณะและวิธีการตั้งกระทู้ถามซึ่งจากการสอบถามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ เกี่ยวกับกระบวนการควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหาร ผ่านกลไกการตั้งกระทู้ถาม พบว่ามีประเด็นปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้การนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวนี้ไปส่งผลในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจากการสอบถามความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิสามารถแบ่งแยกประเด็นความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิได้ดังต่อไปนี้

ก. ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

ในประเด็นเกี่ยวกับการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินมีประเด็นปัญหาที่ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ ปัญหาความไม่เข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ในการกำหนดให้มีการตั้ง

กระทู้ถามด่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งยังมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนสับสน เกี่ยวกับเจตนารมณ์ในเรื่องนี้หากมีการทำความเข้าใจเกี่ยวกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญในการบัญญัติให้มีการตั้งกระทู้ถามจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากแท้จริงแล้วหากพิจารณาจากเจตนารมณ์ในการถามกระทู้ถามด่วนของสมาชิกวุฒิสภา จะเห็นได้ว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติ สอบถามเรื่องที่มีความจำเป็นและเร่งด่วนโดยจัดให้อยู่ในวาระการประชุมในลำดับต้นอันเป็นการจัดวาระการถามที่แทรกกระทู้ถามอื่นที่ยังไม่มีความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งลักษณะดังกล่าวมิใช่ลักษณะของกระทู้ถามสดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด เป็นคนละเจตนารมณ์คนละความหมายกัน แต่อย่างไรก็ตามการตั้งกระทู้ถามด่วนของสมาชิกวุฒิสภา ยังถือว่าสามารถตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารได้ในระดับหนึ่ง⁸

ข. ข้อมูลสถิติปี พ.ศ. 2540 - 2545

จากการตั้งกระทู้ถามเป็นกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและฝ่ายบริหารของรัฐสภา เพื่อตรวจสอบและติดตามการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยผ่านกลไกการตั้งกระทู้ถามของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ดังมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับข้อมูลสถิติในระหว่างปี พ.ศ. 2540 ถึงปี พ.ศ. 2545 (ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามรวบรวมถึงวันที่ 3 มิถุนายน 2545 อันเป็นวันสิ้นสุดสมัยประชุมสมัยสามัญทั่วไป ปี 2545) ดังต่อไปนี้

1) ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามในปี พ.ศ. 2540 ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามในปี พ.ศ. 2540 ของวุฒิสภา มีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามของวุฒิสภา

การพิจารณาข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ของวุฒิสภา มีจำนวนทั้งหมด 8 กระทู้ ดังต่อไปนี้

(ก) กระทู้ถามที่รับมาดำเนินการในระหว่างสมัยที่พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี (จำนวน 7 กระทู้)

- กระทู้ถามที่ตอบแล้ว มีจำนวน 3 กระทู้
- กระทู้ถามที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง มีจำนวน 4 กระทู้

(ข) กระทู้ถามที่รับมาดำเนินการในระหว่างสมัยที่นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี (จำนวน 1 กระทู้)

- กระทู้ถามที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง มีจำนวน 1 กระทู้

2) ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับการกระทู้ถามในปี พ.ศ. 2541 ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามในปี พ.ศ. 2541 ของวุฒิสภา มีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

⁸ เสรี สุวรรณภานนท์, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2545, หน้า 302-303.

ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามของวุฒิสภา

การพิจารณาข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามของวุฒิสภา มีจำนวนทั้งหมด 7 กระทู้ ดังต่อไปนี้

- (ก) กระทู้ถามที่ขอให้ตอบในที่ประชุมสภา มีจำนวนทั้งหมด 5 กระทู้
 - กระทู้ถามที่รัฐมนตรีตอบในที่ประชุมสภา มีจำนวน 3 กระทู้
 - กระทู้ถามที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีจำนวน 2 กระทู้
- (ข) กระทู้ถามที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา มีจำนวนทั้งหมด 2 กระทู้
 - กระทู้ถามที่รัฐมนตรีตอบในที่ประชุมสภา มีจำนวน 1 กระทู้
 - กระทู้ถามที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีจำนวน 1 กระทู้

3) ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามในปี พ.ศ. 2542 ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามในปี พ.ศ. 2542 ของวุฒิสภา มีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามของวุฒิสภา

การพิจารณาข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามของวุฒิสภา มีจำนวนทั้งหมด 8 กระทู้ ดังต่อไปนี้

- (ก) กระทู้ถามที่ดำเนินการต่อเนื่องมาจากปี 2541 มีจำนวนทั้งหมด 4 กระทู้
 - กระทู้ถามที่ขอให้ตอบในที่ประชุมสภา มีจำนวน 3 กระทู้
 - กระทู้ถามที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา มีจำนวน 1 กระทู้
- (ข) กระทู้ถามที่รับมาดำเนินการในปี 2542 มีจำนวนทั้งหมด 4 กระทู้
 - กระทู้ถามที่ขอให้ตอบในที่ประชุมสภา มีจำนวน 2 กระทู้
 - กระทู้ถามที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา มีจำนวน 2 กระทู้

4) ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามในปี พ.ศ. 2543 ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามในปี พ.ศ. 2543 ของวุฒิสภา มีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามของวุฒิสภา

การพิจารณาข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทู้ถามของวุฒิสภา มีจำนวนทั้งหมด 36 กระทู้ ดังต่อไปนี้

- (ก) กระทู้ถามสมัยสามัญวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง (เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2539 - 3 มีนาคม 2543) มีจำนวนทั้งหมด 6 กระทู้
 - (1) กระทู้ถามที่ดำเนินการต่อเนื่องมาจากปี 2541 - 2542 มีจำนวน 5 กระทู้
 - กระทู้ถามที่รัฐมนตรีตอบในที่ประชุมสภา มีจำนวน 3 กระทู้
 - กระทู้ถามที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง มีจำนวน 2 กระทู้
 - (2) กระทู้ถามที่ดำเนินการต่อเนื่องมาจากปี 2543 มีจำนวน 1 กระทู้
 - กระทู้ถามที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา มีจำนวน 1 กระทู้
- (ข) กระทู้ถามสมัยสามัญวุฒิสภาชุดปัจจุบัน (เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 - 3 มิถุนายน 2545) มีจำนวนทั้งหมด 30 กระทู้

(1) กระทุ้งถามที่ดำเนินการในปี 2543 มีจำนวน 30 กระทุ้ง

- กระทุ้งถามที่รัฐมนตรีตอบในที่ประชุมสภา มีจำนวน 27 กระทุ้ง
- กระทุ้งถามที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา มีจำนวน 3 กระทุ้ง

5) ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทุ้งถามในปี พ.ศ. 2544 ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทุ้งถามในปี พ.ศ. 2544 ของวุฒิสภา มีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทุ้งถามของวุฒิสภา

การพิจารณาข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทุ้งถามของวุฒิสภา มีจำนวนทั้งหมด 161 กระทุ้ง ดังต่อไปนี้

(ก) กระทุ้งถามที่ขอให้ตอบในที่ประชุมวุฒิสภา มีจำนวนทั้งหมด 146 กระทุ้ง

- กระทุ้งถามที่ตอบแล้ว มีจำนวน 108 กระทุ้ง
- กระทุ้งถามที่ค้างตอบ มีจำนวน 18 กระทุ้ง
- กระทุ้งถามที่ไม่อนุญาตให้ถาม มีจำนวน 3 กระทุ้ง
- กระทุ้งถามที่ขอถอน มีจำนวน 16 กระทุ้ง
- กระทุ้งถามที่ระงับไปเนื่องจากสภาวะสุขภาพของผู้ตั้งกระทุ้งถามสิ้นสุดลงมีจำนวน 1 กระทุ้ง

(ข) กระทุ้งที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา มีจำนวนทั้งหมด 15 กระทุ้ง

- กระทุ้งถามที่ตอบแล้ว มีจำนวน 6 กระทุ้ง
- กระทุ้งถามที่ค้างตอบ มีจำนวน 9 กระทุ้ง

6) ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทุ้งถามในปี พ.ศ. 2545 ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทุ้งถามในปี พ.ศ. 2545 ของวุฒิสภา มีข้อพิจารณา ดังต่อไปนี้

ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทุ้งถามของวุฒิสภา

การพิจารณาข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระทุ้งถามของวุฒิสภา มีจำนวนทั้งหมด 46 กระทุ้ง ดังต่อไปนี้

(ก) กระทุ้งถามที่ขอให้ตอบในที่ประชุมวุฒิสภา มีจำนวนทั้งหมด 34 กระทุ้ง

- กระทุ้งถามที่ตอบแล้ว มีจำนวน 20 กระทุ้ง
- กระทุ้งถามที่ค้างตอบ มีจำนวน 8 กระทุ้ง
- กระทุ้งถามที่อยู่ในระหว่างดำเนินการ มีจำนวน 1 กระทุ้ง
- กระทุ้งถามที่ขอถอน มีจำนวน 5 กระทุ้ง

(ข) กระทุ้งที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา มีจำนวนทั้งหมด 12 กระทุ้ง

- กระทุ้งถามที่ตอบแล้ว มีจำนวน 3 กระทุ้ง
- กระทุ้งถามที่ค้างตอบ มีจำนวน 9 กระทุ้ง

เมื่อพิจารณาทั้งจากความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและข้อมูลสถิติแล้วสามารถแยกพิจารณาเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหารโดยการตั้งกระทู้ถามว่ามีประสิทธิภาพตามที่รัฐธรรมนูญประสงค์หรือไม่ได้ใน 2 ประเด็นสำคัญ ตามสภาพของกระทู้ คือ กระทู้ถามธรรมดาที่ถามได้ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และกระทู้ถามสดซึ่งถามได้เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

(1) กระทู้ถามธรรมดา

จากการพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์ในรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารผ่านกลไกการตั้งกระทู้ถามนั้น ยังได้พบว่ามีปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้การนำหลักการที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวนี้ไปสู่ผลในทางปฏิบัติให้ได้ผลอย่างไม่เต็มที่มากนัก ซึ่งสามารถแยกเป็นประเด็น ได้ดังนี้

1) ฝ่ายบริหารไม่เห็นความสำคัญ

ด้วยเหตุที่การตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารเป็นกิจกรรมหนึ่งในสภาที่ไม่มีผลกระทบต่อเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร เป็นเพียงการตั้งคำถามเกี่ยวกับปัญหาหรือข้อสงสัยในการทำงานของฝ่ายบริหารในบางเรื่อง บางประเด็น และเมื่อประเด็นคำถามดังกล่าวได้รับการตอบจากรัฐมนตรีแล้ว ไม่ว่าเรื่องนั้นจะได้รับคำตอบที่ชัดเจนหรือไม่ก็ตาม กระทู้ถามนั้นย่อมเป็นอันยุติ นอกจากนี้ บางกระทู้ถามมีลักษณะการถามเป็นทำนองการเมืองหรือถามตามกระแสที่ได้รับความนิยมจากสาธารณชนและสื่อมวลชน เพื่อโจมตีหรือลดความน่าเชื่อถือของฝ่ายบริหาร จึงทำให้ฝ่ายบริหารมักจะไม่ค่อยที่จะให้ความสนใจหรือให้ความสำคัญต่อกระทู้ถามในลักษณะดังกล่าวเท่าใดนัก และหากฝ่ายบริหารจะให้ความสนใจหรือรับที่จะนำคำถามไปดำเนินการแก้ไข ก็จะมีลักษณะการดำเนินการในลักษณะแบบขอไปที พอเรื่องที่ถามลดกระแสความสนใจหรือความสำคัญลง เรื่องหรือประเด็นที่ตั้งถามเป็นกระทู้นั้นก็จะจางหายไป ประหนึ่งว่าทั้งผู้ถามและผู้ตอบได้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งการถามและการตอบนั้นแล้ว ดังนั้น จึงมีข้อสังเกตว่าความเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติผ่านกระบวนการตั้งกระทู้ถามดังกล่าวนี้ สามารถส่งเสริมและสนับสนุนให้รัฐบาลตระหนักถึงความระมัดระวังในการบริหารราชการแผ่นดินอันจะนำไปสู่การเสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลหรือไม่ เพียงใด

2) ระเบียบและขั้นตอนการยื่นกระทู้ถาม

โดยปกติแล้ว ประเด็นหรือเรื่องที่ถูกหยิบยกขึ้นเป็นกระทู้ถามฝ่ายบริหารนั้นส่วนมากจะเป็นเรื่องที่กำลังได้รับความสนใจจากสาธารณชนหรือสื่อมวลชนตามที่ปรากฏเป็นข่าวหรือเรื่องที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อยู่ในขณะนั้นๆ โดยช่วงเวลาที่ประเด็นหรือเรื่องราวต่างๆ ที่ได้รับความสนใจจากสาธารณชนขณะนั้นส่วนมากจะอยู่ในระยะเวลา 2 ถึง 3 สัปดาห์ หากประเด็นหรือปัญหาที่ตกเป็นข่าวไม่ได้รับการยื่นหรือบรรจุเป็นกระทู้ถามภายในช่วงระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ความสำคัญและความสนใจของประเด็นคำถามก็จะลดลงทันทีโดยอัตโนมัติ

หากพิจารณาวิเคราะห์ถึงระเบียบและขั้นตอนการยื่นกระทู้ถามแล้ว จะประกอบด้วยหลักเกณฑ์ และขั้นตอน ดังนี้

1) สมาชิกสภาจะต้องยื่นกระทู้ถามล่วงหน้าเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาที่ตนสังกัด เพื่อให้ประธานสภานั้นๆ วินิจฉัยว่ากระทู้ถามนั้นมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- 1.1) เป็นกระทู้ถามหรือไม่
- 1.2) มีลักษณะต้องห้ามของกระทู้ถามข้อบังคับการประชุมของสภานั้นๆ หรือไม่
- 1.3) เป็นกระทู้ถามด่วนหรือไม่

2) ประธานสภานั้นๆ จะต้องวินิจฉัยกระทู้ถามนั้นภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับกระทู้ถามนั้น ผลการวินิจฉัยเป็นประการใด ให้เลขาธิการสภานั้นๆ แจ้งให้สมาชิกสภาทราบภายใน 5 วัน นับแต่วันที่ ประธานสภาวินิจฉัย

3) เมื่อประธานสภาวินิจฉัยแล้วมีผลว่าเป็นกระทู้ถามหรือเป็นกระทู้ถามด่วนให้ประธานสภาจัดส่ง กระทู้ถามนั้นไปยังรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตอบกระทู้ถาม⁹

กรณีที่กระทู้ถามนั้นเป็นกระทู้ที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา ให้รัฐมนตรีตอบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รัฐมนตรีได้รับกระทู้ถามนั้น หากเป็นกรณีกระทู้ถามที่ขอให้ตอบในที่ประชุมสภา (ในที่นี้ขอยก ตัวอย่างกรณีของการประชุมวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 136 ข้อ 139 และ ข้อ 140) จะต้องดำเนินการ ดังนี้

- 1) ถ้าเป็นกระทู้ถามทั่วไป

ให้ประธานวุฒิสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ส่งกระทู้ถามนั้น ไปยังรัฐมนตรี

- 2) ถ้าเป็นกระทู้ถามด่วน

ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งไปยังรัฐมนตรีด้วยว่าได้กำหนดให้ผู้ตั้งกระทู้ถาม ถามเรื่องนั้นในการ ประชุมครั้งใด โดยต้องคำนึงถึงความสำคัญของเหตุการณ์และความสนใจของประชาชน ซึ่งควรจะได้ ทราบโดยปัจจุบันนั้นเป็นหลักพิจารณา และ

3) หากประธานวุฒิสภาไม่อาจบรรจุกระทู้ถามเข้าระเบียบวาระการประชุมได้ภายในกำหนดระยะเวลา ดังกล่าวให้แจ้งเหตุขัดข้องให้ที่ประชุมวุฒิสภาทราบ และผู้ตั้งกระทู้ถามทราบ

⁹ ตัวอย่างหรือรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนดังกล่าวนี้ได้กำหนดเป็นหลักการไว้ในข้อบังคับ การประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2545 ข้อ 135 และข้อ 136 ส่วนขั้นตอนและวิธีการดำเนินการในส่วนของผู้แทนราษฎรนั้น เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 145 ข้อ 146 และข้อ 147 ซึ่งหลักการของทั้งสอง สภามีลักษณะทำนองเดียวกัน

จากระเบียบและขั้นตอนของการยื่นกระทู้ถามดังกล่าวข้างต้นนั้น ทางปฏิบัติโดยปกติจะใช้ระยะเวลาอย่างรวดเร็วที่สุดประมาณ 3 สัปดาห์ โดยเริ่มจากขั้นตอนการยื่นกระทู้ถามเป็นหนังสือต่อประธานสภา จนถึงขั้นตอนการบรรจุกระทู้ถามเข้าระเบียบวาระการประชุม และรัฐมนตรีมาตอบกระทู้ถามในสภา ซึ่งระยะเวลาประมาณ 3 สัปดาห์ในการยื่นกระทู้ถามเรื่องใดๆ เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ก็พอที่จะทำให้ทั้งสมาชิกผู้ถามและรัฐมนตรีผู้ตอบมีความกระตือรือร้นหรือมีความตั้งใจที่จะถามและตอบคำถามนั้น

แต่ในสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันแล้ว รัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 500 คน และสมาชิกวุฒิสภาอีกจำนวน 200 คน ซึ่งทั้งจำนวน 700 คน นี้ มีที่มาโดยมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และช่องทางที่จะนำปัญหาของประชาชนเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายบริหาร หรือช่องทางที่จะทำให้ตนเองมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสภา หรือมีโอกาสได้แสดงบทบาทในฐานะสมาชิกได้ง่ายที่สุดก็คือ การตั้งกระทู้ถามรัฐบาล ดังนั้น จึงทำให้จำนวนกระทู้ถามรัฐบาลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มมากขึ้นเป็นทวีคูณจนแต่ละสภาไม่สามารถนำกระทู้ถามแต่ละกระทู้บรรจุวาระการประชุมตามข้อกำหนดเวลาที่กล่าวข้างต้นได้

นอกจากนั้น ระยะเวลาของระเบียบวาระการประชุมเพื่อพิจารณากระทู้ถามของแต่ละสภาก็มีระยะเวลาจำกัด โดยปัจจุบันทั้งสองสภากำหนดให้มีการถามและตอบกระทู้ถามได้วันละไม่เกิน 5 กระทู้ จึงทำให้กระทู้ถามของสมาชิกบางคนใช้ระยะเวลาค่อนข้างนานกว่าที่จะถึงลำดับการบรรจุระเบียบวาระถามรัฐมนตรี สมาชิกบางคนต้องใช้เวลาในการดำเนินการตั้งแต่เริ่มต้นยื่นกระทู้ถามจนถึงวันที่รัฐมนตรีได้มาตอบกระทู้ในสภานานเป็นเวลาหลายเดือน ซึ่งทำให้ความสำคัญของกระทู้ถามหรือความสำคัญของปัญหาที่จะถามนั้นลดลง จนผู้ถามก็ไม่อยากถาม หรือผู้ตอบก็ไม่อยากตอบ หรือยิ่งไปกว่านั้นการนำปัญหาเพื่อเสนอรัฐบาลเพื่อหาทางแก้ไขนั้นอาจไม่ทันกับสภาพปัญหาบางปัญหาที่ต้องการให้ทันกับเวลาในการแก้ไขปัญหาลักษณะอย่างนี้ทั้งหมดนี้ เป็นต้น

3) การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ไม่มีความยืดหยุ่น

ดังที่กล่าวแล้วในหัวข้อเกี่ยวกับระเบียบและขั้นตอนการยื่นกระทู้ถามว่า กระทู้ถามส่วนมากจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นหรือได้รับความสนใจอยู่ในระยะเวลานั้นๆ กระบวนการยื่นหรือตอบกระทู้ถามในช่วงเวลาที่เรื่องหรือปัญหานั้นยังคงอยู่ในความสนใจของสาธารณชนอยู่ จะทำให้กลไกการทำหน้าที่ส่วนนี้ของสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล และทันต่อสภาพปัญหาหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และจะทำให้ทั้งผู้ถามและผู้ตอบกระทู้ถามมีความกระตือรือร้นที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวแต่หากมีลักษณะตรงกันข้าม กล่าวคือ ถ้ากระบวนการยื่นกระทู้ถามและตอบกระทู้ถามต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการตามระเบียบและขั้นตอนของสภาเป็นระยะเวลานาน จนล่วงเลยความสนใจของสาธารณชนหรือจนไม่สามารถที่จะนำประเด็นปัญหาดังกล่าวมาดำเนินแก้ไขได้ทันทั่วทั้ง ก็จะทำให้คุณค่าและความสำคัญของกระทู้ถามลดลง ซึ่งก็จะส่งผลให้ประสิทธิภาพและคุณภาพของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินผ่านกระบวนการตั้งกระทู้ถามลดลงตามลำดับไปด้วย

อย่างไรก็ตามปัญหาที่ทำให้การยื่นกระทู้ถามล่าช้า และไม่ทันกับสภาพปัญหานั้นไม่ได้เกิดจากระเบียบและขั้นตอนของการยื่นกระทู้ถามเท่านั้น แต่มีสาเหตุที่เกิดจากการดำเนินการของทางเจ้าหน้าที่สภาเพิ่มเติมด้วย ที่พบว่าเป็นประเด็นปัญหามากที่สุดคือ การดำเนินการในขั้นตอนของเจ้าหน้าที่ขาดความยืดหยุ่นหรือพิจารณาสลับหรือปรับเปลี่ยนลำดับเวลาและขั้นตอนของแต่ละกระทู้ถามตามเวลาให้มีความเหมาะสมกับสภาพปัญหาของกระทู้ถาม ซึ่งในความเป็นจริงกระทู้ถามหนึ่งย่อมมีความเหมาะสมที่จะต้องตอบในเวลาหนึ่งหรือสถานการณ์หนึ่งๆ เท่านั้น หากผ่านพ้นหรือล่วงเลยเวลานั้นไปแล้ว สภาพปัญหาของกระทู้ถามนั้นจะลดความสำคัญลง

แต่ทางปฏิบัติจริงที่เกิดขึ้นในขณะนี้คือ เจ้าหน้าที่สภาที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกระบวนการหรือระเบียบการยื่นกระทู้ถามนั้นจะตั้งเรื่องเสนอกระทู้ถามต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงขั้นการบรรจุระเบียบวาระให้รัฐมนตรีมาตอบในสภา กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบจะยึดถือและปฏิบัติตามกฎและระเบียบโดยเคร่งครัด และไม่อาจใช้ดุลพินิจในการพิจารณาให้ความสำคัญว่ากระทู้ถามใดเป็นกระทู้ถามด่วนที่ต้องได้รับการตอบจากรัฐมนตรีในช่วงเวลาที่เร่งด่วน หรือกระทู้ถามใดควรจะได้รับการบรรจุระเบียบวาระในช่วงเวลาใดถึงจะมีความเหมาะสม และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหามากที่สุด กล่าวคือ เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการตามกฎและระเบียบโดยเคร่งครัดว่ากระทู้ถามใดยื่นมาในช่วงเวลาใดตามลำดับก่อน-หลัง (ถึงแม้ว่าจะจะเป็นกระทู้ถามด่วนที่จะต้องได้รับการตอบจากรัฐมนตรีที่รับผิดชอบอย่างเร่งด่วนเพียงใดก็ตาม) ก็ให้เรียงลำดับตามระยะเวลาหรือขั้นตอนที่ยื่น ตัวอย่างเช่น หากขณะนั้นมีกระทู้ถามอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของสภาอยู่ 500 กระทู้ กระทู้ที่ยื่นใหม่ก็ต้องไปเรียงลำดับอยู่ที่อันดับ 501 ซึ่งยากที่กระทู้ถามลำดับที่ 501 จะดำเนินการผ่านระเบียบและขั้นตอนของสภาผ่าน 2 หรือ 3 สัปดาห์

จากกรณีปัญหาดังกล่าว บางครั้งพบว่าทำให้เกิดกระบวนการลัดคิวขึ้น ทั้งนี้เพราะสมาชิกที่ยื่นกระทู้ถามรู้ว่าหากกระทู้ถามของตนดำเนินไปตามช่องทางของสภา ย่อมทำให้คุณค่าและความสำคัญของกระทู้ถามของตนลดลง จึงมีการลอบบี้เจ้าหน้าที่ระดับสูงที่มีอำนาจในการตัดสินใจทั้งระดับข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง เพื่อให้กระทู้ถามของตนสามารถลัดคิวจากลำดับท้ายๆ มาอยู่ในลำดับต้นๆ ที่สามารถจะบรรจุเป็นระเบียบวาระการประชุมได้ทันที เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม สำหรับประเด็นการดำเนินการที่ขาดความยืดหยุ่นหรือไม่อาจใช้ดุลพินิจพิจารณา-ญาณของเจ้าหน้าที่ของสภาได้นี้ เป็นการดำเนินการที่น่าเห็นใจอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะระเบียบหรือข้อปฏิบัติไม่เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจได้โดยลำพังตนเอง หรือถ้าหากเจ้าหน้าที่หาญกล้าปฏิบัติหรือใช้ดุลพินิจตัดสินใจว่ากระทู้ถามใหม่ที่เพิ่งได้รับในวันนั้นๆ มีความสำคัญที่ควรจะต้องได้รับการจัดระเบียบวาระเป็นการเร่งด่วน จึงดำเนินการลัดคิวเลื่อนลำดับการพิจารณาเป็นกรณีพิเศษ ก็ไม่มีหลักประกันใดๆ ว่าเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการดังกล่าวจะไม่ถูกร้องเรียนกล่าวโทษ ดังนั้น ในการแก้ไขปัญหาการยื่นกระทู้ถามด่วนล่าช้า ผ่านกระบวนการหรือแนวทางการดำเนินการที่ยืดหยุ่นหรือสามารถใช้ดุลพินิจเพื่อประกอบการพิจารณาและในการตัดสินใจของประธานสภาในการบรรจุกระทู้ถามเข้าระเบียบวาระการประชุมนั้นจะต้อง

ได้รับการสนับสนุนและอนุมัติจากประธานสภา (ซึ่งมีอำนาจตัดสินใจสูงสุดตามข้อบังคับการประชุมของสภา) นั้นๆ และพร้อมกันนี้ เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ มีความสามารถ มีประสบการณ์และมีความทันต่อเหตุการณ์ของบ้านเมืองพอสมควร

4) รัฐมนตรีที่ถูกถามไม่ยอมมาตอบกระทู้ถามด้วยตนเอง

รัฐมนตรีที่ถูกถามปัญหา ซึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจหรือสั่งการได้โดยตรง ไม่ยอมมาตอบกระทู้ถามของสมาชิกด้วยตนเอง ก็เป็นอีกประเด็นปัญหาหนึ่งที่ทำให้กระบวนการนำเสนอปัญหาต่อฝ่ายบริหารผ่านกระบวนการยื่นกระทู้ถามของสภาเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และมีส่วนทำให้กลไกการตรวจสอบฝ่ายบริหารส่วนนี้ล้มเหลว ทั้งนี้เพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นๆ หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีหรือจากรัฐมนตรีให้มาตอบกระทู้ถามแทนนั้นไม่มีอำนาจในการตัดสินใจที่แท้จริง โดยเฉพาะอำนาจในการตัดสินใจในระดับนโยบายที่จะกำหนดแนวนโยบายหรือทิศทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาในระดับปฏิบัติ

จากสถิติการยื่นกระทู้ถามของสมาชิกสภา ไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พบว่ากระทู้ถามเหล่านั้นจะได้รับการตอบจากรัฐมนตรีช่วยว่าการเป็นส่วนใหญ่ ทั้งๆที่กระทู้ถามของสมาชิกสภาที่ยื่นถามไปนั้นจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงโดยตรงก็ตามแต่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะอ้างอยู่เสมอว่าเรื่องที่ถามนั้นตนเองไม่ได้รับผิดชอบ ซึ่งในทางบริหารราชการแผ่นดินแล้ว นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบเรื่องหรือหน่วยงานที่อยู่ในขอบเขตของอำนาจทั้งในระดับนโยบายและในระดับปฏิบัติ ซึ่งในทางปฏิบัติ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการจะแบ่งหรือมอบหมายให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้กำกับดูแลและสั่งการแทนตนก็ตาม แต่ในทางนิตินัยแล้วนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในเรื่องนั้นๆ

นอกจากนี้ ตามระเบียบและแนวทางปฏิบัติการดำเนินการของเจ้าหน้าที่สภา ในการเสนอเรื่องให้เลขาธิการสภาลงนามหนังสือเพื่อแจ้งไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรีให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมาตอบกระทู้ถามนั้น จะมีการระบุชื่อเพียงนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการเท่านั้นที่เชิญมาตอบกระทู้ถาม ที่เป็นเช่นนี้ เพราะต้องการให้ผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจสูงสุดทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติมาตอบกระทู้ถามเพื่อนำปัญหาและข้อเสนอแนะไปดำเนินการแก้ไขและปฏิบัติให้เกิดผล การที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีไม่ให้ความสำคัญและละเลยในการตอบกระทู้ถามด้วยตนเอง ย่อมทำให้ความสำคัญและการมีประสิทธิภาพในการตอบกระทู้ถามลดลงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และมีส่วนทำให้กลไกในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องมีการวิเคราะห์ปัญหาเพื่อหาทางปรับปรุงแก้ไขให้กลไกการควบคุมฝ่ายบริหารส่วนนี้ให้มีประสิทธิภาพต่อไป

(2) กระทุ้งถามสด

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีผลบังคับใช้อย่างครบถ้วน สมบูรณ์หรือเต็มรูปแบบในยุครัฐบาลของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีซึ่งมีอายุการทำงานผ่านมาแล้วปีเศษนั้น พบว่ากระบวนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ผ่านกลไกการตั้งกระทุ้งถามสดตามมาตรา 184 นี้ยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ตามที่มีการคาดหวังมากนัก และผลที่ได้รับจากการยื่นกระทุ้งถามสดก็ไม่ได้มีผลแตกต่างชัดเจนไปจากการยื่นกระทุ้งถามรัฐมนตรี ตามมาตรา 183 แต่ประการใด ซึ่งอาจสรุปได้ว่า กระบวนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ผ่านการตั้งกระทุ้งถามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 183 และ 184 นี้ มิได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของฝ่ายบริหาร และในขณะเดียวกันการบัญญัติให้มีการตั้งกระทุ้งถามสด (เป็นหลักการใหม่) ก็ได้เป็นปัจจัยสนับสนุนหรือส่งเสริมให้การทำงานของรัฐบาลมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้นแต่อย่างใดเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพราะกระบวนการตั้งกระทุ้งถามหรือการตอบกระทุ้งถามในสภาถือว่าเป็นกิจกรรมธรรมดาหนึ่งที่กระทำอยู่เป็นประจำเมื่อนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายตอบกระทุ้งถามไปแล้วไม่ว่ากระทุ้งถามนั้นจะเป็นกระทุ้งถามที่มีลักษณะเป็นการเมืองหรือไม่ก็ตาม หรือได้รับคำตอบที่ชัดเจนหรือสร้างความพอใจให้กับผู้ถามหรือไม่ก็ตาม กระทุ้งถามนั้นเป็นอันจบไป โดยไม่มีการลงมติหรือมีกลไกติดตามหรือตรวจสอบผลการตอบคำถามของรัฐมนตรีแต่อย่างใด

ประเด็นพิจารณาคือ ทำอย่างไรถึงจะทำให้กระบวนการตั้งกระทุ้งถามในสภาเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง กล่าวคือ ผู้ตั้งกระทุ้งถามควรจะได้ทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชนในการสะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชน และปัญหาที่เกิดจากความผิดพลาดในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารในขณะเดียวกัน ฝ่ายบริหารก็มีความตระหนักหรือให้ความสำคัญกับกระบวนการตั้งกระทุ้งถาม พร้อมทั้งใช้โอกาสหรือช่องทางดังกล่าวนี้เป็นกลไกที่จะอธิบายและให้ข้อมูลการบริหารราชการแผ่นดินที่ถูกต้องและเป็นจริงต่อสภา เพื่อสะท้อนให้สาธารณชนได้รับทราบว่าฝ่ายบริหารได้บริหารราชการไปในทิศทางใดบ้าง ก่อให้เกิดผลดีและผลเสียอย่างไร และจะดำเนินการบริหารจัดการหรือแก้ปัญหาของประเทศในอนาคตต่อไปในทิศทางใด ซึ่งถ้าเป็นไปในลักษณะดังกล่าวนี้ ก็จะส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างโปร่งใส รู้จักเลือกใช้กลไกของสภาเป็นช่องทางในการประชาสัมพันธ์การทำงานของรัฐบาล และลดความกดดันจากฝ่ายค้านและฝ่ายต่อต้านรัฐบาลทั้งจากฝ่ายการเมืองและประชาชนสอดคล้องกับหลักการที่ควรจะเป็น ซึ่งท้ายที่สุดก็จะส่งผลให้การทำงานของฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพมั่นคง สามารถจะบริหารราชการแผ่นดินและแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความต่อเนื่อง

1.2 การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีการกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นใหม่เกี่ยวกับการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร ภายใต้ข้อสมมุติฐานที่ว่า หากการควบคุมหรือการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างมีระบบ มีการกำหนดกระบวนการในการเสนอญัตติและข้อกล่าวหาอย่างชัดเจน ตลอดจนมีกระบวนการที่จะนำไปสู่สภาพบังคับหรือการลงโทษที่เป็นรูปธรรมแล้ว ย่อมก่อให้เกิดการเสริมสร้างเสถียรภาพและศักยภาพของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะผู้นำฝ่ายบริหาร

จากการสอบถามความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐบาล มีผู้ทรงคุณวุฒิได้แสดงความคิดเห็นไว้หลายแนวทางดังต่อไปนี้

(1) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเสนอญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ภายใต้ข้อสันนิษฐานว่า หากการควบคุมหรือตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นไปอย่างมีระบบ มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการยื่นญัตติหรือการกำหนดความชัดเจนของข้อกล่าวหา รวมทั้งการวางระเบียบและกำหนดขั้นตอนในการลงโทษที่เป็นรูปธรรมแล้วย่อมเป็นแนวทางหนึ่งที่สำคัญในอันที่จะสามารถเสริมสร้างเสถียรภาพของฝ่ายบริหารตลอดจนเป็นการคงไว้ซึ่งภาวะความเป็นผู้นำของผู้นำฝ่ายบริหารคือนายกรัฐมนตรี

หากพิจารณาถึงประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ในประเด็นเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน จากการสอบถามความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับหน่วยงานรัฐสภา สามารถแบ่งแยกประเด็นความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิได้ดังต่อไปนี้

ก. ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 185 ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร จึงจะมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้น ในทางปฏิบัติเสถียรภาพของการดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายบริหารหรือนายกรัฐมนตรี มิใช่อยู่ที่การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน หรือต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากไม่ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดมาตรการเช่นไรก็ตาม หากพิจารณาถึงความเป็นจริงในทางปฏิบัติแล้ว การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไม่อาจเกิดขึ้นได้เลยในสถานการณ์การเติบโตของพรรคการเมืองที่ผิดปกติดังเช่นในกรณีของพรรคไทยรักไทยซึ่งเป็นพรรครัฐบาลที่มีจำนวน

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเช่นนี้ เจื่อนไซต่อมา คือ การเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่ ก็ย่อมไม่มีความหมายอย่างใดเลยในแง่ความเป็นจริงในทางปฏิบัติ เนื่องจากเมื่อการเติบโตของระบบพรรคการเมืองมิได้เป็นไปอย่างปกติ จึงเกิดการรวมตัวกันเพื่อผลประโยชน์บางประการในทางการเมือง ซึ่งโดยธรรมชาติหรือจิตวิทยาทางการเมืองคงไม่มีพรรคใดที่ต้องการที่จะเป็นพรรคฝ่ายค้าน ไม่ว่าจะโดยผลประโยชน์ทางการเมือง หรือผลประโยชน์ในแง่การที่สามารถนำนโยบายของพรรคมาใช้บริหารประเทศก็ตาม เช่นนี้ เมื่อพรรคการเมืองที่คุมเสียงข้างมากเกินกึ่งหนึ่ง ซึ่งเป็นเสียงข้างมากในสภาเช่นนี้ การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญคือจำนวน 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด จึงทำให้ในทางปฏิบัติพรรคฝ่ายค้านที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาเหลืออยู่ไม่ถึงจำนวน 2 ใน 5 ไม่อาจทำหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริง อันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ในการกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี¹⁰

แต่หากพิจารณาถึงข้อดี การกำหนดสัดส่วนจำนวนสมาชิกและหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการสร้างความมั่นคงให้กับภาวะผู้นำของฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรี อันมีผลโดยตรงต่อเสถียรภาพของรัฐบาล¹¹

ส่วนกรณีปัญหาอีกประการหนึ่งของการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีคือการยุบรวมพรรคซึ่งปัญหาดังกล่าวจะเกิดขึ้นหลังจากที่การเลือกตั้งได้เสร็จสิ้นลงแล้ว และมีการจัดตั้งรัฐบาลขึ้นมา หลังจากนั้นเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง จึงมีการยุบรวมพรรคเกิดขึ้น ซึ่งแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะมีได้กำหนดห้ามไว้ แต่โดยมารยาททางการเมืองและผลประโยชน์ของประชาชนไม่น่าจะถูกต้องเหมาะสม เนื่องจากการที่ประชาชนเลือกพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใด ก็เป็นการเลือกเพราะมีความศรัทธาและเห็นชอบกับแนวนโยบายของพรรค หรือความนิยมในพรรค รวมทั้งความนิยมในตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค แต่เมื่อยุบพรรคมารวมเป็นพรรคเดียวกัน ประชาชนที่อาจไม่นิยมหรือไม่เห็นด้วยกับแนวนโยบายของพรรคหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค ทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่ทำให้ประชาชนอาจได้พรรคการเมืองที่ตนอาจไม่นิยมหรือไม่ศรัทธามาเป็นรัฐบาลหรือผู้บริหารประเทศในประเด็นนี้เมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดห้ามไว้แต่อย่างใด แต่กลับไปกำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง หรือในกฎหมายพรรคการเมือง เช่นนี้หากจะมีการแก้ไขสมควรไปแก้ไขในกฎหมายเลือกตั้ง ทั้งนี้หากพิจารณาจากรูปแบบการเลือกตั้งของประเทศฝรั่งเศส หรือประเทศเยอรมันแล้ว จะเห็นได้ว่าการเลือกตั้งจะมีการหาพรรคที่น่าจะได้รับคะแนนเสียงน้อย จากพรรคการเมืองที่มีขนาดใหญ่กว่า ถ้าพรรคคนไม่ได้เสียงข้างมากในสภา ก็จะขอให้มีการรวมพรรค เช่นนี้ เป็นนัยทางการเมืองที่จะทำให้ประชาชนทราบล่วงหน้าว่า จะมี

¹⁰ สมศักดิ์ ปริศนานันทกุล, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2545, หน้า 225-226.

¹¹ ชวน หลีกภัย, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2545, หน้า 237.

ปรากฏการณ์รวมพรรคเกิดขึ้น เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ โดยอยู่บนข้อมูลพื้นฐานเบื้องต้นของพรรคที่จะยุบรวมกันในอนาคต¹²

สำหรับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการเสนอญัตติขออภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่ พร้อมกับดำเนินกระบวนการถอดถอนด้วยนั้น จากการสอบถามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิสามารถแบ่งแยกประเด็นความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิได้ดังต่อไปนี้

หากพิจารณาถึงประเด็นปัญหาดังกล่าว เท่าที่ผ่านมาในทางปฏิบัติมีความเห็นว่าสมควรจะให้มีการทดลองใช้ไปก่อน เนื่องจากยังไม่สามารถพิจารณาถึงข้อผิดพลาด บกพร่อง หรือความไม่เหมาะสมของกฎหมายได้จากการอภิปรายเพียงครั้งเดียว¹³ สำหรับกรณีที่นายกรัฐมนตรีมีลักษณะการกระทำที่เข้าข่ายทุจริตต่อหน้าที่หรือมีการกระทำความผิดใดก็ตาม ยังมีกลไกอื่นอีกที่จะดำเนินการเพื่อถอดถอนหรือลงโทษได้ เช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่องการถอดถอนจากตำแหน่งตามมาตรา 303 และ 304 เช่นนี้ จึงมีความเห็นว่าระบบที่ใช้อยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังใช้ได้อยู่¹⁴ ซึ่งหากพิจารณาถึงมาตรการทางกฎหมายในต่างประเทศคือประเทศเยอรมัน เปรียบเทียบกับประเทศไทยนั้น ในประเทศเยอรมันฝ่ายค้านจะอภิปรายรัฐมนตรีไม่ได้ แต่อภิปรายนายกรัฐมนตรีได้ แต่สำหรับประเทศไทยฝ่ายค้านอภิปรายนายกรัฐมนตรีได้ เช่นนี้จึงมีกลไกในการควบคุมและตรวจสอบนายกรัฐมนตรีทางอ้อม กล่าวคือหากนายกรัฐมนตรีกำหนดนโยบาย หรือบริหารราชการแผ่นดินผิดพลาด แม้ว่าจะไม่อภิปรายนายกรัฐมนตรีก็ตาม แต่อาจใช้วิธีอภิปรายรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีแทน ซึ่งย่อมมีผลกระทบต่อนายกรัฐมนตรี หากมีการบริหารราชการที่ผิดพลาดจริง เช่นนี้ย่อมเป็นมาตรการที่ใช้ในการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารได้¹⁵

นอกจากนี้ผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านมีความคิดเห็นว่า ในประเด็นการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้น โดยธรรมชาติของระบบการปกครองแบบรัฐสภานั้น หากมีพรรคใดที่มีจำนวนสมาชิกในสภาเกินกึ่งหนึ่ง เป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติที่จะมีการยื่นญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ซึ่งโดยทางทฤษฎีแล้วเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม เนื่องจากหากเกิดกรณีที่มีการจัดตั้งรัฐบาลเป็นแบบรัฐบาลร่วม แล้วทำให้มีจำนวนสมาชิกมากจนเหลือจำนวนสมาชิกฝ่ายค้านน้อยมาก เช่น กรณีมีจำนวนสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลจำนวน 400 เสียง ในขณะที่จำนวนสมาชิก

¹² อมร รัชาสัตย์, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2545, หน้า 263-264.

¹³ อมร รัชาสัตย์, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2545, หน้า 263-264.

¹⁴ อมร รัชาสัตย์, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2545, หน้า 264. และพงศ์เทพ เทพกาญจนา, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2545, หน้า 243.

¹⁵ สมศักดิ์ ปริศนานันทกุล, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2545, หน้า 227-228.

พรรคฝ่ายค้าน จำนวน 100 เสียง เช่นนี้ย่อมทำให้การควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ไม่อาจเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติ แต่ทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพอย่างไม่เป็นไปตามธรรมชาติทางการเมือง ทั้งนี้ มีความเห็นว่าการสมควรจะกำหนดจำนวนสมาชิกโดยกำหนดหลักเกณฑ์พิจารณาจากตัวเลขของสมาชิก พรรคฝ่ายค้านว่ามีสัดส่วนจำนวนเท่าใด จึงจะสามารถจะสามารถยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ซึ่งจะทำให้เกิดระบบถ่วงดุลอำนาจการตรวจสอบ และสามารถจะควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะการควบคุมและตรวจสอบผู้นำฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรี¹⁶

ในกรณีที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี พร้อมทั้งเสนอรายชื่อสมาชิกรัฐสภาด้วยนั้น ในทางปฏิบัติจากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า นอกจากปัญหาเรื่องการกำหนดจำนวนผู้ขอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจแล้ว ยังมีอีกประเด็นปัญหาหนึ่ง กล่าวคือ เมื่อมีการยื่นรายชื่อเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจแล้ว จะต้องมีการเสนอชื่อผู้ที่จะมาเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งจุดนี้เองที่ทำให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจ ไม่เกิดประโยชน์อันใดเลย เนื่องจากในการอภิปราย เมื่อที่ประชุมสภามีจำนวนสมาชิกตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดย่อมหมายความว่าโดยนัยว่าที่ประชุมสภาไม่ให้การยอมรับหรือไว้วางใจนายกรัฐมนตรีที่ถูกเสนอชื่อเพื่อขอเปิดอภิปรายแล้ว และเมื่อมีการเสนอรายชื่อสมาชิกรัฐสภาคนใหม่เข้ามา ในการยื่นญัตติเพื่อขออภิปรายทั่วไปย่อมเป็นนัยทางการเมืองที่ทำให้เห็นได้ว่าที่ประชุมสภาไม่มีความประสงค์ให้การยอมรับนายกรัฐมนตรีที่ถูกเสนอชื่อมาใหม่ ซึ่งเมื่อกรณีเป็นเช่นนี้หากนายกรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายใช้วิธีลาออกจากตำแหน่งก่อน ที่ประชุมสภาย่อมไม่มีโอกาสที่จะอภิปรายต่อไปได้ จึงเป็นกรณีที่ไม่อาจจะใช้การลงมติเพื่อไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี เพื่อตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารได้ จึงมีความเห็นว่าการสมควรที่จะนำมาตรการการเสนอชื่อสมาชิกรัฐสภาคนใหม่ พร้อมกับการยื่นญัตติขออภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี¹⁷

สำหรับกรณีการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกับกระบวนการถอดถอนและการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 303 - 311 กล่าวคือ ในกรณีที่มีการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรนั้น หากข้อกล่าวหาที่ยื่นญัตติเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 303 คือมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติหรือมีพฤติการณ์ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ หรือการกระทำความผิดต่อหน้าที่ราชการหรือมีพฤติการณ์ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย ผู้ยื่นญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายดังกล่าวจะต้องยื่นญัตติและข้อกล่าวหาดังกล่าวไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

¹⁶ สมศักดิ์ ปรีคานันทกุล, *สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2545*, หน้า 227-228.

¹⁷ สัจจิต บุญบงการ, *สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2545*, หน้า 258-259.

(ป.ป.ช.) เพื่อที่จะดำเนินการพิจารณาได้ส่วน ซึ่งอันที่จริงเป็นเรื่องของวิวัฒนาการทางการเมือง ที่ต้องการให้นักการเมืองมีความรับผิดชอบ หากไปกระทำการหรือมีพฤติกรรมดังกล่าว¹⁸ แต่ทั้งนี้หากเป็นการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจโดยทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยไม่มีการยื่นข้อกล่าวหาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 303 แล้ว จะทำให้ผู้อภิปรายไม่อาจที่จะไปอภิปรายพาดพิงถึงประเด็นอื่นๆ นอกจากการบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาเท่านั้น¹⁹ ซึ่งประเด็นดังกล่าวผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นว่าสมควรให้คงไว้ในประเด็นยื่นญัตติขออภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รวมกับเรื่องการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง²⁰ เนื่องจากในการพิจารณาเพื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งกับการยื่นญัตติเพื่อขออภิปรายไม่ไว้วางใจนั้น เนื่องจากสังคมไทยเป็นสังคมที่ยังด้อยพัฒนามีการทุจริตคอร์รัปชันทั่วประเทศ สมควรให้มีการกำหนดกรอบหรือหลักเกณฑ์ที่เป็นธรรมในการกำหนดให้ผู้ที่เป็นผู้นำประเทศ หรือผู้นำฝ่ายบริหารต้องยอมเสียสละในอันที่จะต้องถูกตรวจสอบจากกฎเกณฑ์หรือกติกาที่กำหนดขึ้น เช่นนี้กระบวนการเรื่องการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งจึงสมควรที่จะมีอยู่ต่อไป เพื่อให้การปฏิรูปทางการเมืองเกิดขึ้นจริง และเพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามผู้ทุจริตให้ออกจากวงจรทางการเมืองต่อไป²¹ กล่าวคือ หากมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรายใดมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ หรือมีพฤติการณ์ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แม้ว่าหากผู้ถูกอภิปรายจะได้รับเสียงสนับสนุนจากที่ประชุมสภาก็ตามการดำเนินการหรือกระบวนการถอดถอนโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ก็ยังคงดำเนินการต่อไป เพราะเป็นคนละกระบวนการกัน ซึ่งระบบการตรวจสอบดังกล่าวเป็นกระบวนการตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารที่เหมาะสมกับสภาพทางการเมืองปัจจุบันเป็นอย่างยิ่ง²²

ข. ข้อมูลสถิติปี พ.ศ. 2540 - 2545

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 159 วรรคท้ายบัญญัติว่า “ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติให้รัฐสภาดำเนินการประชุมได้เฉพาะกรณีที่บัญญัติไว้ในหมวด 2 หรือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การอนุมัติพระราชกำหนด การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา การ

¹⁸ ชวน หลีกภัย, สัมภาษณ์เมื่อ 18 มิถุนายน 2545, หน้า 237.

¹⁹ มีชัย ฤชุพันธุ์, สัมภาษณ์เมื่อ 26 เมษายน 2545, หน้า 212-213.

²⁰ อัมรินทร์ ปาณิกบุตร, สัมภาษณ์เมื่อ 25 มิถุนายน 2545, หน้า 329. และพลตรีบุญฤทธิ ฐปขจร, สัมภาษณ์เมื่อ 21 มิถุนายน 2545, หน้า 198.

²¹ พลตรีบุญฤทธิ ฐปขจร, สัมภาษณ์เมื่อ 21 มิถุนายน 2545, หน้า 198.

²² อุทัย พิมพ์ใจชน, สัมภาษณ์เมื่อ 24 มิถุนายน 2545, หน้า 183-184.

เลือกหรือการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง การตั้งกระทู้ถาม และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เว้นแต่รัฐสภาจะมีมติให้พิจารณาเรื่องอื่นใดด้วยคะแนนเสียงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา” ดังนั้น ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติจึงไม่สามารถเสนอญัตติได้ การนำเสนอข้อมูลสถิติเกี่ยวกับญัตติในปี 2540 - 2545 จึงเป็นข้อมูลเฉพาะในการประชุมสามัญสามัญทั่วไปเท่านั้น ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

(1) ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2540

เนื่องจากช่วงระยะเวลาปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยประสบกับภาวะความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากกระแสความต้องการปฏิรูปการเมืองของประชาชน เกิดเป็นช่วงรอยต่อระหว่างการบริหารประเทศโดยรัฐธรรมนูญฉบับเดิม คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 กับ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อีกทั้งเป็นช่วงเวลาที่มีการบริหารประเทศโดยคณะรัฐมนตรีที่มีพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี และช่วงเวลาที่มีการบริหารประเทศโดยคณะรัฐมนตรีที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้นี้ ได้มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ จำนวน 2 เรื่อง ได้แก่

(1.1) การประชุมสามัญประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สอง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 133 กำหนดให้ในปีหนึ่งมีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาสองสมัย และมาตรา 156 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ ดังนั้น ในการประชุมสามัญประชุมสามัญประจำปี ครั้งที่สอง (วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 ถึง วันที่ 28 กันยายน 2540) สมัยที่พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี จึงมีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี จำนวน 1 เรื่อง คือ ญัตติ เรื่อง ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี

สาระ ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 156 โดยให้เหตุผลว่า การบริหารราชการแผ่นดินของพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีได้ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประเทศชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ ถึงขั้นล้มละลายเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนทุกระดับชั้นอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ของประเทศ ส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือ ความเชื่อมั่น เกียรติภูมิและศักดิ์ศรีของประเทศชาติโดยรวม จนเกิดภาวะ

วิกฤตศรัทธาต่อผู้นำของรัฐบาล รัฐบาลและระบบการเมืองที่มีพฤติกรรมการบริหารที่สับสนขาดความรับผิดชอบทั้งคำพูด การแสดงออก และการตัดสินใจ สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถ ไร้ประสิทธิภาพ ปราศจากภาวะความเป็นผู้นำ ด้อยวิจรรย์ญาณ ขาดวิสัยทัศน์ ปิดความรับผิดชอบให้พ้นตัว ทั้งยังมีพฤติกรรมฉ้อฉล เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวและพรรคพวก เลือกปฏิบัติปล่อยปละละเลยให้มีการฉ้อราษฎร์บังหลวง แสวงหาผลประโยชน์ท่ามกลางความเดือดร้อนของประชาชน ไม่ให้เป็นธรรมต่อข้าราชการประจำ เจตนาหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย จงใจปิดบัง บิดเบือนข้อมูล ข้อเท็จจริงอันสาธารณชนพึงรับรู้ ปล่อยให้มีการคุกคามการเสนอข่าวสารของสื่อมวลชน ลิดรอนสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน โดยมีเจตนาปกปิดความล้มเหลวในการบริหารราชการแผ่นดินของตน

ผลการดำเนินการ ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงไว้วางใจ 212 เสียง และไม่ไว้วางใจ 170 เสียง ซึ่งมติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร จึงถือว่า พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร

ผู้เสนอญัตติ นายชวน หลีกภัย กับคณะ จำนวน 85 คน

(1.2) การประชุมสมัยสามัญทั่วไป

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ในการประชุมสมัยสามัญทั่วไป (วันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 ถึง วันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2541) สมัยที่นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี มีการเสนอญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ จำนวน 1 เรื่อง คือ ญัตติ เรื่อง ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

สาระ ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ เนื่องจากการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ช่วงเวลาเพียง 3 เดือนเศษ แต่มีพฤติกรรมและพฤติการณ์ที่ส่อไปในทางทุจริตติดมิชอบ การไร้ประสิทธิภาพ ปล่อยปละละเลยให้มีการฉ้อราษฎร์บังหลวง เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองและ หรือพวกพ้อง การละเลยไม่เอาใจใส่ที่จะปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ไม่สามารถดูแลพี่น้องประชาชนให้มีความมั่นใจในความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มิหนำซ้ำยังใช้ความรุนแรงและกระทำการอันโหดร้ายทารุณต่อประชาชน ช่มชู้ คุกคามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้าน บิดเบือน และขาดไว้ซึ่งการยึดมั่นในหลักการคุณธรรม จริยธรรม ที่ตนกล่าวอ้าง มุ่งแต่สร้างภาพและขาดความรับผิดชอบต่อ

ผลการดำเนินการ ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงไว้วางใจ 208 เสียง และไม่ไว้วางใจ 177 เสียง งดออกเสียง 2 เสียง ซึ่งมติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร จึงถือว่ารัฐมนตรีทั้งคณะได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร

ผู้เสนอญัตติ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ กับคณะ จำนวน 154 คน

(2) ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ปี พ.ศ. 2541

ในปี พ.ศ. 2541 ในระหว่างมีการประชุมสมัยวิสามัญ วันที่ 20 พฤษภาคม 2541 ถึงวันที่ 28 พฤษภาคม 2541 ซึ่งมีการประชุมรวม 5 ครั้ง และสมัยสามัญนิติบัญญัติ วันที่ 24 มิถุนายน 2541 ถึงวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2541 ซึ่งมีการประชุมรวม 34 ครั้ง และมีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาอีก 1 ครั้ง

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาข้อมูลสถิติเกี่ยวกับการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ปี พ.ศ. 2541 มีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

(2.1) การประชุมสมัยวิสามัญและสมัยสามัญนิติบัญญัติ

เนื่องจากเป็นสมัยวิสามัญ (วันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2541 ถึงวันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2541) และในสมัยสามัญนิติบัญญัติ (วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2541) ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 159 วรรคท้าย ไม่ได้ให้สิทธิในการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

(2.2) การประชุมสมัยสามัญทั่วไป

มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ในสมัยสามัญทั่วไป (วันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2541 ถึงวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2542) จำนวน 1 เรื่อง คือญัตติเรื่องขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

สาระ ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล คือ

- | | |
|------------------------------|--|
| 1. นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง |
| 2. นายสุเทพ เทือกสุบรรณ | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม |
| 3. พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ | รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย |

เนื่องจากรัฐมนตรีดังกล่าวได้บริหารราชการแผ่นดินโดยไร้ประสิทธิภาพ ไม่เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา ขาดความรู้ความสามารถ ขาดวิจารณญาณ ไม่มีจริยธรรมและความชอบธรรม ช่มเห้งรังแกข้าราชการประจำ ทั้งยังมีการกระทำที่ผิดกฎหมาย มีความประพฤติฉ้อฉลส่อไปในทางไม่สุจริต ยึดผลประโยชน์ของตนและพวกพ้องมากกว่าประชาชน ไม่สมควรที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต่อไป พฤติกรรมดังกล่าวได้สร้างความเสียหายต่อประเทศชาติอย่างรุนแรง และกระทบกระเทือนความเป็นอยู่ของประชาชน

ผลการดำเนินการ ที่ประชุมอภิปรายระหว่างวันที่ 27 - 29 มกราคม 2542 และลงมติในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2542 ด้วยคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจ 125 เสียง ไว้วางใจ 251 เสียง และงดออกเสียง 2 เสียง เท่ากันทั้ง 3 คน โดยมติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร จึงถือว่ารัฐมนตรีทั้ง 3 คน ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร

ผู้เสนอญัตติ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ กับคณะ จำนวน 127 คน

(3) ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ปี พ.ศ. 2542

เมื่อพิจารณาข้อมูลสถิติเกี่ยวกับการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ปี พ.ศ. 2542 มีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

(3.1) การประชุมสมัยสามัญนิติบัญญัติ

เนื่องจากสมัยสามัญนิติบัญญัติ (วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2542 ถึงวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2542) ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) มาตรา 159 วรรคท้าย ไม่ได้ให้สิทธิในการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

(3.2) การประชุมสมัยสามัญทั่วไป

มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะในสมัยสามัญทั่วไป (วันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 ถึงวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2543) จำนวน 1 เรื่อง คือ ญัตติเรื่องขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ (เป็นการเสนอตามกติกากำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งเป็นไปตามบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 317)

สาระ ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ เนื่องจากรัฐบาลนี้บริหารประเทศโดยไม่เอาใจใส่ดูแลทุกข์สุขของอาณาประชาราษฎร์ โดยเฉพาะเกษตรกรคนยากจน ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ปลอมโยให้ราคาพืชผลทางการเกษตรเกือบทุกชนิดตกต่ำอย่างไม่เคยมีมาก่อนใช้อำนาจรัฐข่มเหงรังแกทำร้ายราษฎรที่มาร้องขอความเป็นธรรมอย่างโหดร้าย เจตนาใช้กำลังเข้าคุกคามสื่อมวลชนยิ่งกว่ารัฐบาลเผด็จการในอดีต ประพฤติตนเป็นช่องโจร เกื้อกูลต่ออำนาจเถื่อนทุกชนิดให้ดำรงอยู่ทำให้นักธุรกิจไทยทั่วประเทศต้องล้มละลายและเสียหายมากที่สุดเป็นประวัติการณ์ พุจริตและรู้เห็นปกป้องคุ้มครองให้มีการทุจริตในหน่วยงานราชการมากที่สุด ไม่รับผิดชอบในทุกเรื่องที่เกิดขึ้นในบ้านเมืองบริหารประเทศโดยไร้จริยธรรม ล้มละลายในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ผู้นำรัฐบาลไร้วิสัยทัศน์ไร้ความสามารถ และไร้ประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ ขาดความเป็นผู้นำที่ก่อให้เกิดความมีเอกภาพในการบริหารงานด้านเศรษฐกิจ ตลอดจนการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดล้มเหลวทำให้เกิดผลเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศชาติอย่างร้ายแรง ซึ่งหากปล่อยให้บริหารประเทศต่อไปจะก่อให้เกิดความทุกข์ยากระส่ำระสายในหมู่ประชาชนมากยิ่งขึ้น และนำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรงทางสังคมอย่างไม่สิ้นสุดนับเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ผลการดำเนินการ ที่ประชุมอภิปรายระหว่างวันที่ 15 - 19 ธันวาคม พ.ศ. 2542 และลงมติในวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2542 ด้วยคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจ 125 เสียง ไว้วางใจ 229 เสียง และงดออกเสียง

13 เสียง เท่ากันทั้ง 3 คน โดยมติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร (สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จำนวน 377 คน) จึงถือว่ารัฐมนตรีทั้งคณะได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร

ผู้เสนอญัตติ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ กับคณะ จำนวน 128 คน

(4) ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี พ.ศ. 2543

ในปี พ.ศ. 2543 ในระหว่างสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2543 ถึงวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2543 มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร รวม 34 ครั้ง และมีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา 2 ครั้ง และต่อมาในวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกายกสภาผู้แทนราษฎร หลังจากนั้นได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ขึ้นเป็นครั้งแรก ในวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2544 การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 500 คน โดยแบ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งแบบแบ่งเขต จำนวน 400 คน และแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน 100 คน

เมื่อยุบสภาแล้วทำให้ไม่มีการประชุมสมัยสามัญทั่วไป จึงไม่มีการยื่นขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจแต่อย่างใด

(5) ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ปี พ.ศ. 2544

ในปี พ.ศ. 2544 ในระหว่างสมัยประชุมสามัญวิสามัญ วันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2544 ถึงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2544 ซึ่งมีการประชุมรวม 3 ครั้ง และสมัยสามัญนิติบัญญัติ วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ถึงวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 รวม 35 ครั้ง

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาข้อมูลสถิติเกี่ยวกับการประชุมสมัยสามัญทั่วไป วันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 ถึงวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2544 ไม่ปรากฏว่ามีการยื่นขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐบาลแต่อย่างใด

(6) ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลปี พ.ศ. 2545

ในปี พ.ศ. 2545 ในสมัยประชุมสามัญสามัญทั่วไป ตั้งแต่วันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545 ถึงวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2545 ในระหว่างสมัยประชุมฯ มีการประชุมรวม 31 ครั้ง การประชุมของสภาผู้แทนราษฎรในสมัยประชุมนี้มีการพิจารณาญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล 1 ครั้ง ดังต่อไปนี้

(6.1) การประชุมสมัยสามัญทั่วไป

มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ในสมัยสามัญทั่วไป (วันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2545 ถึงวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2545) จำนวน 1 เรื่อง คือ ญัตติ เรื่องขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

สาระ รัฐบาลภายใต้การนำของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 สัญญาว่าจะบริหารประเทศด้วยความซื่อสัตย์สุจริต “คิดใหม่ ทำใหม่” เพื่อไทยทุกคน แต่ตลอดระยะเวลา 1 ปี 2 เดือนเศษที่ผ่านมา รัฐบาลกลับมีพฤติกรรมการบริหารราชการแผ่นดินในทิศทางตรงกันข้าม กล่าวคือ รัฐบาลมิได้ปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบโดยเสมอหน้าจริงจัง นโยบายประกาศสงครามกับคอร์รัปชันเป็นเพียงการสร้างภาพและเครื่องมือจัดการทางการเมืองกับฝ่ายอื่นที่ไม่ยอมเข้าพวก หรือศิโรราบต่อรัฐบาล แต่หากเป็นพวกพ้องของรัฐบาลก็จะได้รับการปกป้องละเว้นเป็นการเลือกปฏิบัติทั้งรัฐบาลยังปล่อยปละละเลยให้รัฐมนตรีและพวกพ้องแสวงหาประโยชน์จากการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ การใช้นโยบาย ใช้ตำแหน่งหน้าที่ราชการทั้งเพื่อประโยชน์ส่วนตนและเพื่อเป็นการตอบแทนผลประโยชน์ต่อตัวบุคคลในคณะรัฐบาล การบริหารราชการแผ่นดินยุคนี้จึงเป็นการสมคบกันเอาอำนาจบริหารมาใช้บริหาร “ธุรกิจการเมือง” ที่มีขุมข่ายโยงใยกับตัวบุคคลที่มีตำแหน่งหลายระดับในฝ่ายรัฐบาล อันมีลักษณะเป็น “เครือข่ายธุรกิจการเมือง” ทั้งยังมีการใช้นโยบายเป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์ โดยวิธีการแยบยล หากดูผิวเผินเสมือนสนองประโยชน์ส่วนรวม แต่เบื้องลึกที่แท้จริงคือประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง จึงกล่าวได้ว่า ยุค “คิดใหม่ ทำใหม่” คือยุคของการ “ทุจริตแบบใหม่” หรือการ “ทุจริตเชิงนโยบาย” โดยที่รัฐบาลไม่ได้เข้าไปป้องกันขัดขวางการหาประโยชน์ดังกล่าวใดๆ ทั้งนี้ เพราะต่างก็เป็นผู้หนึ่งที่ได้รับผลประโยชน์จากการ “ทุจริตเชิงนโยบาย” ดังกล่าว

นอกจากนี้ รัฐบาลยังใช้อำนาจโดยมิชอบ คุกคามสิทธิเสรีภาพ ปิดหู ปิดตา ปิดปาก เพื่อสกัดกั้นการแสดงความคิดเห็นและการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน บีบบังคับ แทรกแซงสื่อมวลชนด้วยวิธีการสกปรก เพื่อหวังผลในการเสนอข่าวสารด้านเดียวเฉพาะที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐบาล ทั้งยังมีพฤติกรรมชอบใช้อำนาจบาตรใหญ่ข่มเหงรังแกข้าราชการ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติกรรมการบริหารแผ่นดินบกพร่อง ผิดพลาดปราศจากความรับผิดชอบ ไร้ประสิทธิภาพในหลายกรณี ก่อให้เกิดความเสียหายใหญ่หลวงต่อผลประโยชน์ของประเทศและประชาชน มีพฤติกรรมส่อทุจริต กระทำผิดระเบียบ ผิดกฎหมาย ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป

แต่โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญมาตรา 158 บัญญัติว่า การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าสองในห้าของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอญัตติ ซึ่งฝ่ายค้านมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมกันไม่ถึงจำนวนดังกล่าว และโดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 186 บัญญัติให้มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลต้องใช้เสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน

ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายค้านจึงขอเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ตามมาตรา 186 ของรัฐธรรมนูญ โดยมีรัฐมนตรีที่ถูกขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรายนามดังต่อไปนี้

- | | |
|--------------------------------------|--|
| 1. นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ | รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง |
| 2. ร้อยเอก สุชาติ เชาววิเศษ | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง |
| 3. ร้อยตำรวจเอก ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย |
| 4. นายสมบัติ อุทัยสง | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย |
| 5. นายอดิศักดิ์ โพธารามิก | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ |
| 6. นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม |
| 7. พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ | รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม |
| 8. พลเอก ยุทธศักดิ์ ศศิประภา | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม |
| 9. นายพิทักษ์ อินทรวินัย | รองนายกรัฐมนตรี |
| 10. นายสมศักดิ์ เทพสุทิน | รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี |
| 11. นายเดช บุญ-หลง | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม |
| 12. นางลดาวัลย์ วงศ์ศรีวงศ์ | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม |
| 13. นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ |
| 14. นายประชา มาสินนธ์ | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม |
| 15. นายสุวิทย์ คุณกิตติ | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ |

ผลการดำเนินการ ที่ประชุมอภิปรายระหว่างวันที่ 22 - 25 พฤษภาคม 2545 และลงมติในวันที่ 28 พฤษภาคม 2545 ดังนี้

1. รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) คะแนนเสียงไว้วางใจ 357 เสียง ไม่ไว้วางใจ 131 เสียง จดออกเสียง 1 เสียง
2. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (ร้อยเอก สุชาติ เชาววิเศษ) คะแนนเสียงไว้วางใจ 359 เสียง ไม่ไว้วางใจ 132 เสียง
3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ร้อยตำรวจเอก ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์) คะแนนเสียงไว้วางใจ 359 เสียง ไม่ไว้วางใจ 132 เสียง จดออกเสียง 3 เสียง

4. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายสมบัติ อุทัยสาंग) คะแนนเสียงไว้วางใจ 359 เสียง ไม่ไว้วางใจ 132 เสียง งดออกเสียง 3 เสียง

5. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายอดิศักดิ์ โพธารามิก) คะแนนเสียงไว้วางใจ 359 เสียง ไม่ไว้วางใจ 133 เสียง งดออกเสียง 3 เสียง

6. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ) คะแนนเสียงไว้วางใจ 359 เสียง ไม่ไว้วางใจ 132 เสียง งดออกเสียง 3 เสียง

7. รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ) คะแนนเสียงไว้วางใจ 358 เสียง ไม่ไว้วางใจ 130 เสียง งดออกเสียง 5 เสียง

8. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม (พลเอก ยุทธศักดิ์ ศศิประภา) คะแนนเสียงไว้วางใจ 355 เสียง ไม่ไว้วางใจ 132 เสียง งดออกเสียง 4 เสียง

9. รองนายกรัฐมนตรี (นายพิทักษ์ อินทรวินัย) คะแนนเสียงไว้วางใจ 359 เสียง ไม่ไว้วางใจ 132 เสียง งดออกเสียง 3 เสียง

10. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสมศักดิ์ เทพสุทิน) คะแนนเสียงไว้วางใจ 355 เสียง ไม่ไว้วางใจ 133 เสียง งดออกเสียง 4 เสียง

11. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (นายเดช บุญ-หลง) คะแนนเสียงไว้วางใจ 358 เสียง ไม่ไว้วางใจ 131 เสียง งดออกเสียง 4 เสียง

12. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (นางลดาวัลย์ วงศ์ศรีวงศ์) คะแนนเสียงไว้วางใจ 357 เสียง ไม่ไว้วางใจ 132 เสียง งดออกเสียง 5 เสียง

13. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์) คะแนนเสียงไว้วางใจ 357 เสียง ไม่ไว้วางใจ 132 เสียง งดออกเสียง 4 เสียง

14. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม (นายประชา มาลินนที) คะแนนเสียงไว้วางใจ 357 เสียง ไม่ไว้วางใจ 132 เสียง งดออกเสียง 3 เสียง

15. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายสุวิทย์ คุณกิตติ) คะแนนเสียงไว้วางใจ 357 เสียง ไม่ไว้วางใจ 131 เสียง งดออกเสียง 4 เสียง

โดยที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงถือว่ารัฐมนตรีทั้ง 15 คน ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร

ผู้เสนอญัตติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 132 คน

เมื่อพิจารณาความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิประกอบกับข้อมูลที่ได้แสดงมาข้างต้นเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติด้วยวิธีการอภิปรายไม่ไว้วางใจ พบว่าแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดเงื่อนไขการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารไว้อย่างเป็นขั้นตอนและมีการเชื่อมโยงและสัมพันธ์กับกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งและการดำเนินคดีอาญาไว้อย่างเป็นระบบก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วเป็นเรื่องค่อนข้างยากที่จะนำแนวคิดหรือข้อกำหนดในเชิงทฤษฎีที่ผ่านกระบวนการคิดและการวางแผนอย่างเป็นระบบไปสู่ผลในทางปฏิบัติได้อย่างสมบูรณ์ นอกจากนี้ เงื่อนไขดังกล่าวเป็นแนวคิดที่ได้รับการกำหนดขึ้นเป็นหลักการใหม่ และเพิ่งใช้บังคับกับรัฐบาลของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เป็นครั้งแรก ดังนั้น ในระยะเริ่มต้นนี้จึงยังไม่สามารถที่จะตัดสินหรือชี้ชัดลงไปได้ว่าหลักการใหม่ดังกล่าวนี้ เมื่อนำไปใช้ในทางปฏิบัติแล้ว จะสามารถขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายตามแนวคิดและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้กระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีส่วนช่วยเสริมสร้างให้การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารเกิดเสถียรภาพมากยิ่งขึ้นหรือไม่ และสามารถทำให้กระบวนการควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยผ่านกระบวนการขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจของสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผลหรือไม่ เพียงใด

อย่างไรก็ตามจากการได้ศึกษาวิเคราะห์และติดตามการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกับรัฐบาลของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ที่มีอายุการทำงานหนึ่งปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะประเด็นการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยผ่านกระบวนการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ พบว่าการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในส่วนที่ว่าด้วยการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารที่ได้รับการกำหนดขึ้นเป็นหลักการใหม่ยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มีปัญหาและความยุ่งยากหลายประการที่ส่งสัญญาณว่าแนวคิดการตรวจสอบรัฐบาลที่ผ่านการคิดและวางแผนกันอย่างเป็นขั้นตอนและเป็นระบบนั้น ไม่สามารถนำไปสู่ผลในทางปฏิบัติได้อย่างตามที่คาดการณ์ไว้ ซึ่งอาจจะทำให้ข้อกำหนดและเงื่อนไขซึ่งเป็นหลักการใหม่เกิดความล้มเหลว ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ สำหรับประเด็นปัญหาและความยุ่งยากที่เป็นอุปสรรคดังกล่าวข้างต้น คือ การกำหนดญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีต้องใช้เสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึงจำนวนสองในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 185 ญัตติที่ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงชื่อสนับสนุนจำนวนไม่น้อยกว่าสองในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร จำนวนตัวเลขสองในห้าของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 500 คน ในปัจจุบันก็คือ 200 คน หลักการกำหนดจำนวนตัวเลขสองในห้าดังกล่าวเมื่อพิจารณาแล้ว ไม่น่าจะส่งผลกระทบหรือก่อให้เกิดความยุ่งยากใดๆ ต่อการทำงานตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยพรรคฝ่ายค้าน เพราะตัวเลขสองในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดมีเพียง 200 คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หากพรรครัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาลประกอบด้วย สมาชิก

สภาผู้แทนราษฎรจำนวนกึ่งหนึ่งคือ 250 คน หรือเกินกึ่งหนึ่งแต่ไม่เกิน 300 คน พรรคฝ่ายค้านก็ยังมิสิทธิ์หรือมีเสียงเพียงพอต่อการที่จะยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ นอกจากนี้ การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 201 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจำนวน 36 คน (รวมนายกรัฐมนตรี) ก็มีส่วนบีบบังคับให้พรรคร่วมรัฐบาลมีจำนวนน้อยพรรค เพื่อมิให้เกิดปัญหาการแบ่งโควตาตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งเป็นปัญหาหลักทุกครั้งที่มีการเจรจาจัดตั้งรัฐบาล

อย่างไรก็ตามเมื่อนำข้อสมมติฐานดังกล่าว มาเปรียบเทียบกับเหตุการณ์จริงที่เกิดขึ้นแล้ว กลับเป็นไปในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่แล้ว เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 พรรคไทยรักไทย ซึ่งนำโดย พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ชนะการเลือกตั้งแบบถล่มทลายเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครอง โดยเฉพาะการเลือกตั้งของประเทศไทย โดยได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทั้งหมดก็สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ โดยไม่ต้องดึงพรรคการเมืองอื่นเข้าร่วม ยิ่งเป็นการเมืองพรรคเดียวแล้ว ย่อมก่อให้เกิดผลดีหลายประการ เช่น การนำนโยบายพรรคไปสู่ผลในทางปฏิบัติ โดยไม่ต้องผสมผสานหรือปรับนโยบายให้ตรงกับพรรคร่วมรัฐบาลอื่นๆ ความเป็นเอกภาพในการบริหารงานของรัฐบาล และการจัดสรรคนลงในตำแหน่งรัฐมนตรี เป็นต้น

ในต่างประเทศก็เคยมีการจัดตั้งรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากเกินกึ่งหนึ่งไปเพียงหนึ่งเสียงมาแล้ว คือ ประเทศอิสราเอล เมื่อครั้งพรรคลิกุดของนายเมนาเชม เบกิน ชนะการเลือกตั้งได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 61 คน จากจำนวนทั้งหมด 120 คน ซึ่งการบริหารงานของรัฐบาลนายเบกินก็เป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพ ไม่มีปัญหาอะไรมากนัก ทั้งที่ต้องปกครองประเทศในสถานการณ์ที่มีศัตรูอยู่รอบข้าง

สำหรับกรณีของประเทศไทยแล้วหาเป็นเช่นนั้นไม่ ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีพัฒนาการทางการเมืองการปกครองมาแล้วถึง 70 ปีเศษ ผ่านการปฏิวัติรัฐประหารถึง 16 ครั้ง ผ่านการเสียเลือดเสียเนื้อและชีวิตของพี่น้องประชาชนเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยถึง 3 ครั้ง²³ ผ่านการเลือกตั้งทั่วไป 20 ครั้ง และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วถึง 15 ฉบับ จนนำไปสู่กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ 16 โดยมีเจตนารมณ์สำคัญมุ่งหวังที่จะปฏิรูปการเมือง

²³ การเดินขบวนประท้วงรัฐบาลเผด็จการของนิสิตนักศึกษาและประชาชนเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยในประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่นำไปสู่การเสียเลือดเนื้อและชีวิตของประชาชนเป็นจำนวน 3 ครั้ง คือครั้งแรก วันที่ 14 ตุลาคม 2516 นิสิตนักศึกษาเดินขบวนประท้วงรัฐบาลเผด็จการของจอมพลถนอม กิตติขจร ครั้งที่ 2 วันที่ 6 ตุลาคม 2519 นิสิต นักศึกษาและประชาชนประท้วงการลักลอบเดินทางเข้ามาในประเทศไทยของสามเณร จอมพล ถนอม กิตติขจร ทั้งสองครั้งเป็นข้ออ้างของพวกฝ่ายขวาในการปราบปรามนักศึกษาที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และครั้งสุดท้าย เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ในปี 2534 ประชาชนนำโดย พลตรี จำลอง ศรีเมือง ประท้วงรัฐบาลของพลเอก สุจินดา คราประยูร ผู้นำสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ รสช. คนสำคัญอันนำไปสู่การปราบปรามผู้ประท้วง และมีผู้เสียชีวิตและสูญหาย (ที่ยังไม่สามารถหาคำตอบได้) เป็นจำนวนมาก

สามารถพิจารณาถ่วงน้ำหนักการลงคะแนนบุคคลเข้าสู่ระบบการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพปราศจากการซื้อสิทธิขายเสียง หรืออำนาจในทางมิชอบใดๆ รวมทั้งจัดให้มีกระบวนการควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงสภาพความเป็นจริงทางการเมืองที่เกิดขึ้นและเป็นอยู่ในปัจจุบันแล้ว ทาได้แตกต่างไป จากอดีตที่ผ่านมาไม่ กล่าวคือ นักการเมืองที่อยู่ในสภาก็น้อยลงทำให้ยังเป็นนักการเมืองรุ่นเก่าที่ คลุกคลีและสัมผัสอยู่ในวัฏจักรการเมืองมานานน้อยกว่าสิบปี เป็นนักการเมืองอาชีพที่ผ่านการเป็นรัฐบาล และฝ่ายค้านมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน มีความรอบรู้และความชำนาญในกลวิธีที่จะใช้อำนาจรัฐในการ แสวงหาผลประโยชน์ รวมทั้งมีความรู้และชำนาญในวิธีการหลบลีกการตรวจสอบจากกลไกของรัฐอย่าง จับตัวได้ยาก เมื่อสภาพการณ์เป็นเช่นนี้ จึงเป็นเรื่องค่อนข้างยากที่ระบบการเมืองไทยจะเป็นไปตามข้อ สมมติฐานที่รัฐธรรมนูญคาดหวังไว้อย่างรวดเร็ว แต่ก็คงจะพอเป็นไปได้โดยต้องใช้เวลาอีกสักพักใหญ่ๆ

กรณีของการจัดตั้งรัฐบาลของพรรคไทยรักไทยก็มีแนวโน้มเป็นไปเช่นเดียวกับวัฏจักรการเมือง ไทยแบบเดิมๆ ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น แม้ว่าพรรคไทยรักไทยจะได้ที่นั่งสูงสุดในสภาผู้แทนราษฎร แต่ การเริ่มต้นจัดตั้งรัฐบาลก็แสดงให้เห็นว่าผู้นำพรรคไทยรักไทย ซึ่งจะต้องเป็นผู้นำฝ่ายบริหารนั้นได้ใช้ ความได้เปรียบทางการเมืองทั้งในด้านการชนะการเลือกตั้งและช่องว่างของรัฐธรรมนูญ ด้วยการจัดตั้ง รัฐบาลประกอบด้วย พรรคร่วมรัฐบาลถึง 3 พรรคการเมือง คือ พรรคไทยรักไทย พรรคความหวังใหม่ และ พรรคชาติไทย ซึ่งมีเสียงรวมกันเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเท่ากับเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่า พรรคฝ่ายค้านแม้รวมกันทั้งหมดก็ไม่สามารถขอยืนหยัดติดขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้

ต่อมาพรรคเสรีธรรมซึ่งมีนายประจวบ ไชยสาณฑ์ เป็นหัวหน้าพรรคไม่ได้รับเลือกตั้ง เพราะ คะแนนแบบบัญชีรายชื่อพรรครวมกันไม่ถึงร้อยละ 5 ได้ประกาศยุบพรรคเข้าไปรวมกับพรรคไทยรักไทย²⁴ และหลังจากพรรคร่วมรัฐบาลได้บริหารประเทศมาได้ระยะเวลาหนึ่ง พรรคความหวังใหม่นำโดย พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ อดีตนายกรัฐมนตรีก็ได้ประกาศยุบพรรค และเข้าไปรวมกับพรรคไทยรักไทย แต่มี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 3 คน ที่ไม่เข้าไปรวมกับพรรคไทยรักไทยคือ นายชิงชัย มงคลธรรม ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง และพันโท (หญิง) วิติยา รังสิตพล

การประกาศยุบพรรคของพรรคเสรีธรรมกับพรรคความหวังใหม่ไปรวมกับพรรคไทยรักไทยนั้นได้ ส่งผลให้พรรคไทยรักไทยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้น และเมื่อรวมกับพรรคร่วมรัฐบาลคือพรรค

²⁴ พรรคเสรีธรรมประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบเขตเลือกตั้งทั้งหมด 12 คน ส่วนสมาชิกแบบ บัญชีรายชื่อไม่ได้รับการเลือกตั้ง ซึ่งรวมทั้งนายประจวบ ไชยสาณฑ์ หัวหน้าพรรค ทั้งนี้เพราะได้คะแนนเสียงแบบบัญชี รายชื่อพรรคไม่ถึงร้อยละ 5 หลังจากยุบรวมกับพรรคไทยรักไทยแล้ว นายประจวบ ไชยสาณฑ์ ได้ตำแหน่งผู้แทนทางการค้า ซึ่งรัฐบาลตั้งขึ้นใหม่เลียนแบบจากสหรัฐอเมริกา ปัจจุบันรัฐบาลของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร มีผู้แทนทางการค้า รวม 3 คน คือ นายประจวบ ไชยสาณฑ์ นายทอง พิทยะ และนายกันตธีร์ ศุภมงคล

ชาติไทยแล้วจะมีเสียงสนับสนุนรัฐบาลถึงกว่า 300 เสียง ส่งผลให้รัฐบาลซึ่งนำโดยพรรคไทยรักไทยสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในสภาได้มีน้ำหนักมากขึ้น สามารถที่จะกำหนดหรือชี้นำมติใดๆ ในสภาได้อย่างสะดวกง่ายดาย ยิ่งไปกว่านั้น ปัจจุบันพรรคชาติพัฒนาได้เข้าร่วมรัฐบาลเป็นพรรคที่ 5 (หรือเป็นพรรคที่ 3 ภายหลังเมื่อพรรคเสรีธรรมกับพรรคความหวังใหม่ได้ยุบรวมกับพรรคไทยรักไทยแล้ว) ทั้งที่ได้ตำแหน่งรัฐมนตรีมาเพียง 3 ตำแหน่ง²⁵ จึงเท่ากับว่าขณะนี้รัฐบาลมีเสียงสนับสนุนในสภาทั้งหมดกว่า 300 เสียง อย่างไรก็ตาม การกระทำดังกล่าวของพรรคแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลถึงแม้ว่าจะเป็นภาระกระทำที่ไม่ผิดหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาก็ตาม แต่ถ้าพิจารณาวิเคราะห์ในเชิงลึกให้ถึงเจตนาแห่งการกระทำแล้วจะพบว่าผู้นำพรรคไทยรักไทยซึ่งเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลกำลังใช้ความได้เปรียบทางการเมืองและช่องว่างจากรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้พรรคฝ่ายค้านที่จะขอยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีต้องมีเสียงสนับสนุนถึงสองในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ด้วยการพยายามดึงพรรคการเมืองอื่นๆ เข้าร่วมรัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลมีเสียงสนับสนุนเกิน 301 เสียง เพื่อจะได้เป็นหลักประกันว่าฝ่ายค้านจะไม่สามารถยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ ซึ่งข้อวิเคราะห์ดังกล่าวกำลังเกิดขึ้นเป็นจริงให้เห็นอยู่ในขณะนี้

อนึ่ง เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า วิธีการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลที่รุนแรงและสร้างความเกรงกลัวและสร้างความเสื่อมเสียชื่อเสียงให้กับรัฐมนตรีที่ถูกตรวจสอบมากที่สุดนั้นก็คือการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งในอดีตการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีมีการอภิปรายค่อนข้างรุนแรง บางครั้งถึงขั้นนำชื่อเสียงบรรพบุรุษและวงศ์ตระกูลมาอภิปรายโจมตีและแฉในสภา รวมทั้งมีการกล่าวอ้างและนำหลักฐานต่างๆ มาประกอบและสนับสนุนการอภิปรายไม่ไว้วางใจอยู่เสมอ ซึ่งหลักฐานและข้ออ้างเหล่านั้นเมื่อมีการพิสูจน์และได้กลับจากผู้ถูกอภิปรายแล้ว พบว่ามีมูลความจริงบ้าง ไม่มีความจริงบ้าง สลับกันเป็นอยู่อย่างนี้จนกลายเป็นวัฏจักรการเมืองในทางลบสร้างความเสื่อมเสียและเอื้อมระอาต่อระบบการเมืองไปทั่ว

นอกจากนี้ผู้นำรัฐบาลบางคนไม่ต้องการให้ชื่อเสียงวงศ์ตระกูลถูกนำมาอภิปรายให้ต่างพร้อยในสภา จึงพยายามอย่างยิ่งเพื่อมิให้ตนถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจในสภาถึงกับตัดสินใจให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อฝ่ายค้านยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ หรือบางครั้งบางสมัยมีการเจรจากันใน

²⁵ พรรคชาติพัฒนาได้โควตาตำแหน่งรัฐมนตรี 3 ตำแหน่ง แต่มีจำนวนคนที่ดำรงตำแหน่ง 2 คน ทั้งนี้ เพื่อให้จำนวนรัฐมนตรีเกิน 36 คน ตามข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญ มาตรา 201 สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีของพรรคชาติพัฒนาคือ นายกร ทัพพะรังสี หัวหน้าพรรค เป็นรองนายกรัฐมนตรี และนายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ เลขาธิการพรรค เป็นรัฐมนตรีทบวงมหาวิทยาลัย ควบรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นเรื่องค่อนข้างแปลกที่เลขาธิการนั่งควบรัฐมนตรีแทนที่จะเป็นหัวหน้าพรรคเหมือนพรรคอื่นๆ

ทางลับกับพรรคฝ่ายค้านบางพรรค เพื่อยื่นเงื่อนไขไม่ให้มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีคนสำคัญในรัฐบาล (ซึ่งมีอำนาจในการจัดตั้งรัฐบาลหรือปรับปรุงคณะรัฐมนตรี) แลกกับการได้เข้าร่วมรัฐบาล ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่านักการเมืองที่เข้ามาเป็นรัฐบาลค่อนข้างจะให้ความสำคัญและเกรงกลัวต่อการอภิปรายไม่ไว้วางใจของพรรคฝ่ายค้าน และถ้าหากการเมืองหรือผู้ที่ถูกอภิปรายนั้นมีโอกาสหรือความได้เปรียบที่จะกำหนดเงื่อนไขให้ตนถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจแล้วจะกระทำทันที ยกเว้นในกรณีที่ผู้ถูกอภิปรายไม่มีเงื่อนไขหรือความได้เปรียบอยู่ในมือ จึงต้องจำยอมรับชะตากรรมนั่งฟังพรรคฝ่ายค้านอภิปรายโจมตีในสภา

เงื่อนไขหรือเหตุการณ์ที่ได้ยกมาเป็นกรณีศึกษาดังตัวอย่างที่ได้กล่าวมาโดยลำดับนี้เป็นสถานการณ์ความเป็นจริงที่เกิดขึ้นเป็นวัฏจักรก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนยุคปฏิรูปการเมืองที่มีการกำหนดเงื่อนไขการเข้าสู่ตำแหน่งของนักการเมือง และวิธีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของนักการเมืองไว้อย่างเข้มงวด โดยเฉพาะประเด็นการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารผ่านการอภิปรายไม่ไว้วางใจที่จะต้องมีการเชื่อมโยง หรือดำเนินการถอดถอนจากตำแหน่งและการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองควบคู่ไปด้วยกัน ยิ่งทำให้นักการเมืองที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่ฝ่ายบริหารมีความเกรงกลัวและมีความวิตกกังวลที่จะถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจเป็นทวีคูณ กล่าวคือ หากนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใดถูกยื่นญัตติอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในสภา หากข้อกล่าวหาเป็นไปตามหรือสอดคล้องกับข้อกล่าวหาที่กำหนดในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 303 กล่าวคือ มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติดังต่อไปนี้ทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย (ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วข้อกล่าวหาของพรรคฝ่ายค้านที่จะอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีผู้ใดนั้นจะอยู่ในกรอบ 4 ประเด็นนี้เป็นหลัก) ผู้ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจท่านนั้นจะต้องถูกยื่นรายชื่อต่อวุฒิสภาเพื่อเริ่มกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่ง และกระบวนการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองควบคู่ไปกับการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนั้นด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาควบคู่กันไปในลักษณะดังกล่าวแล้ว เป็นเรื่องค่อนข้างหนัก และถ้าข้อกล่าวหาท่านนั้นถูกพิสูจน์ว่ามีมูลความจริง ผลที่ตามมานอกจากจะถูกออกจากตำแหน่งและถูกตัดสิทธิในการทางการเมืองเป็นระยะเวลา 5 ปีแล้ว ยังจะต้องรับโทษทางอาญาที่ถูกพิจารณาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกด้วย นักการเมืองใดถ้าถูกลงโทษดังกล่าวนี้แทบจะกล่าวได้ว่าสูญสิ้นทุกอย่างในชีวิต ไม่ว่าจะเป็นชื่อเสียงเกียรติคุณ สิทธิทางการเมือง รวมทั้งอิสรภาพของชีวิต ซึ่งตัวอย่างการลงโทษถอดถอนออกจากตำแหน่งและการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวได้เกิดขึ้นแล้ว ถึงแม้ว่าจะไม่ได้มีที่มาจากฐานเริ่มต้นของการอภิปรายไม่ไว้วางใจก็ตาม คือ กรณีของนาย จิรายุ จรัสเสถียร ที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข นายวิวัฒน์ ที่ถูกศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตัดสินว่ามีความผิดในกรณีที่ชักจูงให้นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด

ยอมซื้อขายกับบริษัทพรรคพวกของตนเองในราคาแพงเพื่อทุจริตหรือเก็บค่านายหน้าจากงบประมาณของรัฐที่อนุมัติให้โรงพยาบาลจัดซื้อยาเป็นเวลา 6 ปี

ดังนั้นจึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 185 ที่ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าสองในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้น เป็นไปได้ค่อนข้างยากหรือบทบัญญัติในมาตรานี้จะไม่สามารถเป็นจริงขึ้นมาได้ トラบใดที่ผู้นำฝ่ายบริหารยังมีข้อได้เปรียบทางการเมือง และมีเงื่อนไขในการเข้าชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าสองในห้าตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ดังนั้น การขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเกิดขึ้นได้ค่อนข้างยากหรืออาจจะไม่มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเกิดขึ้นอีกเลยก็เป็นได้ โดยปกติแล้วการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล (ตามวัฒนธรรมและประเพณีทางการเมืองของประเทศไทย) นั้น เป้าหมายที่จริงจะอยู่ที่การโค่นล้มรัฐบาล เพื่อให้พรรคการเมืองของตนเข้าไปเป็นรัฐบาลแทน เช่น กรณีของการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี (ซึ่งรวมทั้งนายกรัฐมนตรี) พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ในปี 2540 ของพรรคฝ่ายค้าน (นำโดยพรรคประชาธิปัตย์) จนกระทั่งนำไปสู่การลาออกของพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี และพรรคประชาธิปัตย์ได้เป็นพรรคแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลในเวลาต่อมา เป็นต้น ดังนั้น เป้าหมายหรือรัฐมนตรียกเว้นนายกรัฐมนตรีจะมีเงื่อนไขหรือถือไฟทางการเมืองที่เหนือกว่าด้วยการบีบให้พรรคฝ่ายค้านบางพรรคไม่ยอมเห็นชอบในการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี เพื่อหวังเข้าร่วมรัฐบาล เมื่อเป็นเช่นนี้ การจัดตั้งรัฐบาลครั้งต่อไป คงไม่มีวิธีการและปัจจัยที่แตกต่างไปจากวิธีการและแผนการจัดตั้งรัฐบาลของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ที่พยายามรวมเสียงสนับสนุนรัฐบาลให้ได้มากที่สุด หรืออย่างน้อยที่สุดก็ต้องให้มากกว่า 301 เสียง เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้นำรัฐบาลจะไม่ถูกยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

นอกจากนี้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังเป็นช่องว่างให้นักการเมืองถือโอกาสในการหลบหลีกการอภิปรายไม่ไว้วางใจแล้ว ประเด็นวัฒนธรรมและประเพณีทางการเมืองของประเทศไทยที่ยังไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ก็คือพรรคการเมืองที่ดั่งขึ้นมานั้นเป้าหมายสูงสุดมิใช่เป็นการนำนโยบายของพรรคเป็นทางเลือกให้ประชาชนเลือกเข้ามาบริหารประเทศ แต่กลับเป็นการเข้าร่วมหรือการได้เป็นพรรครัฐบาล นักการเมืองยังมีทัศนคติว่าการได้เป็นรัฐมนตรีหรือการมีตำแหน่งทางการเมืองในรัฐบาลนั้นจะเป็นช่องทางให้ได้มาซึ่งโอกาสในการเข้าไปประกอบธุรกิจส่วนตัวของตน (นักการเมือง) หรือของเครือญาติและคนใกล้ชิด รวมทั้งอาจเป็นช่องทางหรือโอกาสเอื้ออำนวยในการทุจริตงบประมาณ ตลอดจนการได้มาซึ่งชื่อเสียง วงศ์ตระกูลของตนและครอบครัว ในทางตรงกันข้ามการเป็นฝ่ายค้านในสภากลับไม่มีอำนาจบารมี และไม่มีชื่อเสียง รวมไปถึงไม่มีโอกาสที่จะเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ใดๆ การที่พรรคการเมืองของประเทศไทยส่วนใหญ่ โดยเฉพาะพรรคการเมืองเฉพาะกิจ คิดเช่นนี้จะทำให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในสภาขาดซึ่งอุดมการณ์และทิศทางการเมืองที่แน่นอน แต่กลับมุ่งที่จะเข้าร่วมรัฐบาลเป็นหลักถึงแม้ว่าบางครั้งจะอยู่ในซีกพรรคฝ่ายค้าน แต่กลับทำตัวเป็นกลางๆ ไม่ดำเนินการใดๆ ที่จะมัลผลกระทบ

ต่อรัฐบาล ซึ่งพรรคการเมืองเหล่านี้ได้กลายเป็นโอกาสและเครื่องมือต่อรองทางการเมืองของผู้นำรัฐบาลที่จะดึงเข้ามาร่วมรัฐบาลได้ทุกขณะเพื่อให้ได้เสียงเกินจำนวน 301 เสียง ถึงแม้จะแลกด้วยตำแหน่งอันน้อยนิดที่ไม่สามารถผลักดันให้นโยบายของพรรคตนเองได้มีส่วนนำไปปฏิบัติตามที่ได้รณรงค์หาเสียงไว้ก็ตาม ดังนั้น จึงมีข้อพิจารณาว่าการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 185 ได้บัญญัติว่าการที่พรรคฝ่ายค้านจะยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีต้องใช้เสียงสนับสนุนสองในห้า นั่นจะเป็นการสนับสนุนและเปิดช่องว่างให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงสูงสุดในการจัดตั้งรัฐบาลพยายามชวนขวายจัดตั้งรัฐบาลให้ได้เสียงเกิน 301 เสียง ทั้งที่ตำแหน่งรัฐมนตรีมีเพียง 36 ตำแหน่ง (รวมนายกรัฐมนตรี) เพื่อหลบหลีกการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ จนกลายเป็นเผด็จการทางรัฐสภาที่พรรคฝ่ายค้านไม่สามารถควบคุมและตรวจสอบการทำงานของนายกรัฐมนตรีได้เช่นกัน

มีข้อสังเกตในประการสุดท้ายว่าจากเงื่อนไขของเสียงสนับสนุนการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารและความเชื่อมโยงการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจกับการถอดถอนจากตำแหน่งตามมาตรา 303-311 อย่างน้อยได้ก่อให้เกิดให้เกิดผลดีเป็นรูปธรรมต่อระบบการเมืองไทยรวม 2 ประการ คือ

ประการแรก ฝ่ายค้านจะพิจารณาดำเนินการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารด้วยความละเอียดและรอบคอบมากขึ้น ไม่สามารถดำเนินการบนพื้นฐานของข้อกล่าวหาในลักษณะลอยๆ โดยไม่มีมูลความจริงไม่ได้ ดังที่พรรคฝ่ายค้านกำลังดำเนินการอยู่ในสภานี้ เพราะหากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตัดสินว่าข้อกล่าวหาของฝ่ายค้านนั้นไม่มีมูลหมายความว่าฝ่ายค้านจะสูญเสียความน่าเชื่อถือไปไม่มากก็น้อย

นอกจากนี้ เงื่อนไขเกี่ยวกับเสียงสนับสนุนที่กำหนดไว้ถึงสองในห้าสำหรับเปิดอภิปรายผู้นำฝ่ายบริหารก็จะเป็นข้อจำกัดอีกประการหนึ่งที่ทำให้ฝ่ายค้านตรวจสอบการทำงานของผู้นำฝ่ายบริหารได้มากยิ่งขึ้นที่จะหาเสียงสนับสนุนญัตติถึงสองในห้า ซึ่งปัจจุบันคือ 200 เสียง จากจำนวนสมาชิกทั้งหมด 500 คน หรือถ้าต้องการจะหาเสียงสนับสนุนญัตติให้ได้สองในห้าตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด พรรคฝ่ายค้าน (ซึ่งปัจจุบันมีเสียงรวมกันไม่ถึง 200 เสียง) จะต้องแสดงหลักฐานให้พรรคร่วมรัฐบาลเห็นชัดเจนว่าผู้นำฝ่ายบริหารมีพฤติกรรมร้ายแรงผิดปกตีส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดตำแหน่งราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย สมควรที่จะถูกตรวจสอบโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ซึ่งถ้าหากพรรคฝ่ายค้านมีข้อมูลและหลักฐานการกล่าวหาที่เป็นรูปธรรมชัดเจน อาจได้เสียงสนับสนุนจากพรรคร่วมรัฐบาล (กรณีที่พรรคฝ่ายค้านมีเสียงไม่ถึงสองในห้า) ในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตามประเพณีและวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศไทยที่ผ่านมาแล้ว ก่อนข้างเป็นเรื่องยากที่พรรคฝ่ายค้านจะสามารถจูงใจให้สมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลหันมาสนับสนุนญัตติของพรรคฝ่ายค้าน พรรคฝ่ายค้านจึงไม่อาจที่จะยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

นายกรัฐมนตรีตลอดสมัยอายุของสภาผู้แทนราษฎร 4 ปีในกรณีที่มิมีจำนวนเสียงไม่ถึงสองในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

ประการที่สอง ภายหลังการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้ว ไม่ว่าผลการลงมติจะเป็นประการใดก็ตาม กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่ง (ในกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลว่าข้อกล่าวหาที่ฝ่ายค้านยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนั้นมีมูล) จะดำเนินการไต่สวนต่อไป ทั้งในส่วนของกรรมการถอดถอนของวุฒิสภา²⁶ และในส่วนของกรรมการดำเนินการของอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่สามารถที่จะปล่อยให้ผ่านพ้นไปโดยไม่มีการดำเนินมาตรการใดๆ เหมือนที่ผ่านมานี้ในอดีตไม่ได้ ซึ่งประเด็นการเชื่อมโยงการอภิปรายไม่ไว้วางใจกับมาตรการการถอดถอนจากตำแหน่งดังกล่าวนี้จะทำให้กระบวนการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพ ฝ่ายค้านไม่สามารถจะใช้กลไกทางสภาผ่านการอภิปรายไม่ไว้วางใจที่จะโจมตีหรือกล่าวหาฝ่ายบริหารในลักษณะลอยๆ โดยปราศจากหลักฐานยืนยันไม่ได้ หรือในทางกลับกันหากฝ่ายค้านมีหลักฐานยืนยันและสนับสนุนข้อกล่าวหาชัดเจน และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาเหล่านั้นมีมูล ผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นจะต้องหยุดการปฏิบัติหน้าที่ทันที กระบวนการถอดถอนและการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็จะเริ่มต้นดำเนินการไต่สวนทันที ไม่ว่ารัฐบาลจะมีเสียงสนับสนุนในสภามากน้อยเพียงใดก็ตาม

1.3 การตั้งคณะกรรมการ

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินผ่านกลไกการตรวจสอบจากคณะกรรมการถือว่าการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยทางอ้อม โดยผลของการควบคุมตรวจสอบไม่ได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อเสถียรภาพของฝ่ายบริหารมากนัก โดยหลักการแล้วเป็นการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาญัตติหรือประเด็นปัญหาใดๆ เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินควบคู่ไปกับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการจะให้พิจารณาศึกษาในรายละเอียดเพื่อให้เกิดความถูกต้องและสมบูรณ์ก่อนที่จะนำผลการพิจารณาสรุปเป็นรายงานการพิจารณาการศึกษาของวุฒิสภาผ่านไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป โดยไม่มีข้อผูกพันว่ารัฐบาลจะต้องนำไปปฏิบัติเป็นเพียงข้อเสนอแนะ ซึ่งรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจะนำไปปฏิบัติหรือไม่ก็ได้

จากการสอบถามความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการมีผู้ทรงคุณวุฒิแสดงความคิดเห็นไว้ดังต่อไปนี้

²⁶ ตามมาตรา 307 มติวุฒิสภาที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งนั้นจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ซึ่งปัจจุบันก็คือ 120 เสียง จากสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด 200 คน

(1) การตั้งคณะกรรมการสิทธิการในสภาผู้แทนราษฎร

มาตรการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารผ่านกระบวนการปฏิบัติงานของกรรมการสิทธิ เนื่องจากเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นคณะกรรมการสิทธิการสามัญ หรือเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกเพื่อแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญแล้ว คณะกรรมการสิทธิการสามัญและคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญ ซึ่งมีบทบาทอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้วรายงานผลการปฏิบัติงานต่อสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสิทธิการในเรื่องการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน จากการสอบถามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิทางสาขานิติศาสตร์ และรัฐศาสตร์ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับวงงานรัฐสภา สามารถแบ่งแยกประเด็นความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิได้ดังต่อไปนี้

ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

หากพิจารณาถึงบทบาท อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิการสภาผู้แทนราษฎรจะเห็นได้ว่ายังไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากคณะกรรมการสิทธิการมีเพียงอำนาจในการตรวจสอบข้อเท็จจริง แต่ยังไม่มียอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายต่างๆ อันส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน้าที่ของคณะกรรมการ กล่าวคือ หากคณะกรรมการสิทธิการมีการพิจารณากฎหมายในประเด็นใดแล้ว โดยเฉพาะร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงิน หากต้องการที่จะขยายผลการศึกษาของคณะกรรมการไปสู่กระบวนการพิจารณาในการร่างหรือตรากฎหมาย จะต้องดำเนินการส่งผลการศึกษาคณะกรรมการดังกล่าวไปให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการเนื่องจากเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะเสนอร่างกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามฝ่ายบริหารหากพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับผลการศึกษาดังกล่าว ฝ่ายบริหารก็อาจไม่นำผลการศึกษาที่ส่งมานั้นเสนอเป็นร่างกฎหมายก็เป็นได้ เช่นนี้หากต้องการที่จะให้กรรมการสิทธิการมีบทบาทในการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามผลการศึกษาที่คณะกรรมการพิจารณาแล้ว จะต้องส่งเสริมให้มีการกำหนดบทบัญญัติที่เพิ่มอำนาจของคณะกรรมการและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ชัดเจน เป็นรูปธรรม โดยเฉพาะสิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย²⁷ นอกจากนี้หลักการประการหนึ่งของกรรมการสิทธิการ คือแทนที่การพิจารณาร่างกฎหมายจะต้องดำเนินการโดยที่ประชุมใหญ่ร่วมกันทั้งสภา ก็อาจกำหนดมอบหมายให้กรรมการสามัญที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้นไปพิจารณา แต่ในทางปฏิบัติกรรมการสามัญกลับมิได้ทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายเลย แต่ไปตั้งเป็นกรรมการวิสามัญซึ่งผิดกับหลักการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสิทธิการ²⁸

²⁷ สุจิต บุญบงการ, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2545, หน้า 261.

²⁸ เดโช สวานานนท์, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2545, หน้า 289-290.

สำหรับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อ การควบคุมและตรวจสอบการทำงานฝ่ายบริหาร คือ ในทางปฏิบัติการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมสิทธิ์ของทั้งสองสภา มีการปฏิบัติหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 212 กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า วุฒิสภา ต้องปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องเกี่ยวกับนโยบาย ส่วนสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องเกี่ยวกับรายละเอียดโดยรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง นอกจากนี้ ยังกำหนดให้รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ของตนเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎร และต้องรับผิดชอบนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา ดังนั้น รัฐมนตรีแต่ละท่านจะต้องรับผิดชอบต่อวุฒิสภาในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น เช่นนี้การที่วุฒิสภาหากจะพิจารณาตรวจสอบเรื่องใด สมควรจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารในระดับนโยบาย มิใช่ไปพิจารณาตรวจสอบปัญหาที่เป็นเรื่องของรายละเอียดในระดับท้องถิ่น เช่นนี้ในบางกรณีซึ่งเกิดปัญหาขึ้นนั้น จึงมิใช่อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่จะไปเรียกให้ฝ่ายบริหารมาชี้แจง แต่เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร เพราะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารจะต้องรับผิดชอบต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจยับยั้งมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารหรือรัฐมนตรีได้²⁹

เกี่ยวกับประเด็นปัญหาในเรื่องของจำนวนคณะกรรมการธิการ ปัจจุบันคณะกรรมการธิการมีจำนวนมากเกินไป มีความเห็นว่าสมควรที่จะกำหนดให้ผู้ที่อยู่ในกรรมการแต่ละคณะอยู่ได้เฉพาะคณะกรรมการที่ตนมีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านเท่านั้น³⁰

สำหรับประเด็นของการกำหนดให้กรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาจากการสอบถามความคิดเห็นผู้ทรงคุณวุฒิได้แสดงความคิดเห็นไว้หลายแนวทาง สามารถแบ่งแยกได้เป็น 3 แนวทาง ดังต่อไปนี้คือ

แนวทางที่หนึ่ง

สมควรให้มีการกำหนดให้กรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เพื่อให้มีผลต่อการเรียกบุคคลใดมาให้ปากคำในการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือเพื่อให้ผู้ครอบครองเอกสาร หรือพยานดังกล่าวมาชี้แจงต่อคณะกรรมการ ซึ่งหากไม่มาตามที่คณะกรรมการเรียกมาจะต้องมีมาตรการในการลงโทษทางอาญา³¹ ซึ่งถ้าไม่กำหนดให้อำนาจกรรมการในฐานะเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาไว้เช่นนี้ หากอาศัยแต่การขอความร่วมมือย่อมแสดงว่าผู้ที่ถูกเรียกให้มาชี้แจงจะมาหรือไม่มาก็ได้

²⁹ ชุมพล ศิลปอาชา, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2545, หน้า 304.

³⁰ อธิษฐานต์ ปาณิกบุตร, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2545, หน้า 330.

³¹ ชุมพล ศิลปอาชา, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2545, หน้า 303.

เพราะหากไม่มาชี้แจงก็ไม่ได้มีบทลงโทษหรือสภาพบังคับแต่อย่างใด หากตราบไต่ที่กรรมการการยังไม่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย³²

แนวทางที่สอง

ในส่วนนี้ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เห็นด้วยกับการกำหนดให้กรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เนื่องจากถ้าให้กรรมการมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว จะต้องมีการสอบสวนผู้กระทำความผิดเพื่อที่จะลงโทษ แต่การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ มีเจตนารมณ์เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงในประเด็นปัญหา และเพื่อที่จะพิจารณาปรับปรุงกฎหมาย ทั้งนี้ เห็นว่าสมควรมีบทบังคับเพื่อที่จะพิจารณาปรับปรุงกฎหมาย โดยเห็นว่าสมควรกำหนดให้มีบทบังคับอื่นที่มีใช้บทบังคับตามประมวลกฎหมายอาญา³³ เช่นหากพระภิกษุในศาสนาพุทธมีการทุจริตเงินวัด จะถือว่าเป็นกรณีเจ้าพนักงานทุจริตต่อหน้าที่หรือไม่ ซึ่งการจะไปกำหนดให้บุคคลหรือองค์กรใดเป็นเจ้าพนักงานจะต้องศึกษาผลกระทบให้รัดกุมก่อน³⁴ นอกจากนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาก็มีเอกสิทธิ์ในการปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองอยู่แล้ว กล่าวคือ สามารถที่จะวิจารณ์หรือกล่าวพาดพิงถึงบุคคลอื่นได้หรือสามารถเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริงได้ แต่มิใช่การสอบสวนซึ่งเป็นคนละเรื่องกัน³⁵ หรืออาจกล่าวได้ว่ากระบวนการตรวจสอบการปฏิบัติงานกับกระบวนการในการสอบสวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงนั้นมีลักษณะและความหมายที่แตกต่างกัน³⁶

แนวทางที่สาม

สมควรกำหนดให้กรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาเฉพาะในบางกรณี ซึ่งต้องอยู่ภายใต้บทบาทอำนาจหน้าที่ที่กำหนดขึ้น ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องเรียกหรือมีคำสั่งให้บุคคลใดมาให้ปากคำ หรือให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารหรือการรับฟังการให้ปากคำหรือกรณีที่เชิญบุคคลมาชี้แจงข้อเท็จจริง กรณีตัวอย่างเช่นนี้สมควรจะกำหนดให้กรรมการมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เพราะจะทำให้การแสวงหาข้อเท็จจริงและการตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารมีประสิทธิภาพ³⁷ ซึ่งหากกรรมการไปปฏิบัติหน้าที่แล้วไปออกคำสั่งเรียกให้

³² อมร รักษาสัตย์, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2545, หน้า 267.

³³ สุจิต บุญบงการ, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2545, หน้า 260.

³⁴ มีชัย ฤชุพันธุ์, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2545, หน้า 216.

³⁵ อมร รักษาสัตย์, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2545, หน้า 267-268.

³⁶ เดโช สวานนท์, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2545, หน้า 291.

³⁷ อมร รักษาสัตย์, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2545, หน้า 267. และเสรี สุวรรณภานนท์, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2545, หน้า 306.

บุคคลที่ปฏิบัติงานอยู่ในแต่ละกระทรวงมาชี้แจงแล้ว บุคคลผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามจะถือว่าเป็นการขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาเช่นนี้ไม่สมควรกำหนดเช่นนั้น แต่สมควรกำหนดเฉพาะบางเรื่องบางประเด็นมิใช่ทุกกรณีเพื่อให้เกิดความเหมาะสม³⁸

นอกจากนี้ หากพิจารณาให้ถึงรากเหง้าของปัญหา อันที่จริงการที่จะกำหนดให้กรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่ คงมิใช่ประเด็นสำคัญ แต่ที่สำคัญ คือการกำหนดขอบเขตภาระหน้าที่รวมทั้งจิตสำนึกที่ดีของกรรมการในแต่ละคณะ³⁹ เนื่องจากหากกรรมการได้มีการปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาไม่นำการเมืองเข้ามาแอบแฝงในการปฏิบัติหน้าที่ การที่กรรมการจะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญาหรือไม่คงมิใช่ประเด็นสำคัญอีกต่อไป⁴⁰

(2) การตั้งคณะกรรมการในวุฒิสภา

มาตรการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารผ่านกระบวนการปฏิบัติงานของระบบกรรมการ เมื่อวุฒิสภาได้เลือกสมาชิกวุฒิสภาคนใดเป็นคณะกรรมการสามัญ หรือต้องเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกวุฒิสภา เพื่อแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการวิสามัญแล้ว คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งมีบทบาท อำนาจและหน้าที่ในการกระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานผลการปฏิบัติงานต่อที่ประชุมวุฒิสภา ทั้งนี้หากพิจารณาถึงประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการในเรื่องการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน จากการสอบถามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิทางสาขานิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับหน่วยงานรัฐสภา สามารถแบ่งแยกประเด็นความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิได้ดังต่อไปนี้

ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

การพิจารณาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวุฒิสภา ในเรื่องจำนวนของคณะกรรมการเมื่อพิจารณาตามบทบาทอำนาจหน้าที่แล้วจะเห็นได้ว่าในประเด็นเรื่องจำนวนคณะกรรมการ ไม่ใช่ประเด็นปัญหาสำคัญแต่อย่างใด เนื่องจากจำนวนของคณะกรรมการที่กำหนดขึ้นจะพิจารณาจากสภาปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน หากเกิดปัญหาขึ้นโดยหลักก็เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญ แต่หากเป็นปัญหาเฉพาะเรื่องที่ต้องพิจารณาเป็นพิเศษ ก็อาจตั้งเป็นกรรมการวิสามัญ แต่ปัญหาที่ต้องพิจารณาเกิดขึ้นจากความซ้ำซ้อนของการปฏิบัติ

³⁸ เสรี สุวรรณภานนท์, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2545, หน้า 306.

³⁹ ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการ พ.ศ. 2542

⁴⁰ สุจิต บุญบงการ, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2545, หน้า 260.

หน้าที่ของกรรมการที่ตั้งขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก⁴¹ นอกจากนี้ ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินจะต้องกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการให้ชัดเจน เช่น ถ้าเป็นปัญหาเรื่องเศรษฐกิจและพาณิชย์ ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่มีความใกล้เคียงกัน เรื่องก็อาจเข้าสู่วิธีการพิจารณาของคณะกรรมการที่พิจารณาเรื่องเกี่ยวกับเศรษฐกิจ หรือกรณีปัญหาเกี่ยวกับการเงินการคลัง เรื่องก็อาจจะเข้าสู่วิธีการพิจารณาของคณะกรรมการที่พิจารณาเรื่องเกี่ยวกับเศรษฐกิจเช่นกัน อันส่งผลกระทบต่อขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการในทางปฏิบัติ⁴²

นอกจากนี้ ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับจำนวนคณะกรรมการปัจจุบันมีจำนวนมากเกินไป ซึ่งอันที่จริงผู้ที่อยู่ในคณะกรรมการแต่ละคณะ สมควรจะอยู่ในคณะกรรมการที่ตนมีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านเท่านั้น⁴³ หากพิจารณาถึงหลักการเกี่ยวกับกรรมการของประเทศสหรัฐอเมริกา จะเห็นว่ารัฐบาลหรือฝ่ายบริหารของประเทศสหรัฐอเมริกามีบทบาทอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายหรือศึกษาข้อเท็จจริง เพื่อที่จะใช้ประกอบในการร่างกฎหมายหรือพิจารณาแก้ไขกฎหมาย แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และข้อบังคับการประชุม กลับเป็นการกำหนดบทบาทอำนาจและหน้าที่อย่างกว้างขวาง โดยกำหนดให้ทำการศึกษาพิจารณาเรื่องใดๆ ก็ได้ แต่ทั้งนี้กลับมิได้กำหนดให้อำนาจในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวไว้ เพียงแต่ให้เป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายบริหารว่าได้บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายไว้ต่อรัฐสภาหรือไม่ มีใช้การชักถามการบริหารราชการแผ่นดินหรือการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารซึ่งไม่ถูกต้อง⁴⁴ ทั้งนี้ ในประเด็นต่างๆ เหล่านี้ สามารถแก้ไขได้โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ หรือขอบเขต และการปฏิบัติหน้าที่แต่ละประเด็นแต่ละเรื่องให้ชัดเจน⁴⁵

สำหรับประเด็นของการกำหนดให้กรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ประมวลกฎหมายอาญา มีความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิสามารถแบ่งแยกได้เป็น 3 แนวทาง ดังต่อไปนี้ คือ

แนวทางที่หนึ่ง

สมควรกำหนดให้กรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เพื่อให้มีผลต่อการเรียกบุคคลใดมาให้ปากคำหรือเพื่อให้ผู้ครอบครองเอกสารหรือพยาน ส่งเอกสารหรือมาชี้แจงต่อ

⁴¹ เสรี สุวรรณภานนท์, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2545, หน้า 309.

⁴² มิชัย ฤทธิพันธุ์, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2545, หน้า 217.

⁴³ อธิฐานต์ ปาณิกบุตร, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2545, หน้า 331.

⁴⁴ อมร รักชาติ, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2545, หน้า 267.

⁴⁵ พลตรี มนูญกฤต รูปขจร, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2545, หน้า 202.

คณะกรรมการธิการ ซึ่งหากไม่มาตามที่คณะกรรมการธิการเรียกมาจะต้องมีสภาพบังคับทางอาญา⁴⁶ ซึ่งหากไม่กำหนดอำนาจในฐานะเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาไว้เช่นนี้ หากอาศัยแต่การขอความร่วมมือแสดงว่าผู้ที่ถูกเรียกให้มาชี้แจงจะมาหรือไม่ก็ได้ เพราะหากไม่มาชี้แจงก็ไม่ได้มีบทลงโทษแต่ประการใด หากตรวจใดที่กรรมการยังไม่มีความเป็นเจ้าพนักงาน⁴⁷

แนวทางที่สอง

ในประเด็นนี้มีผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดให้กรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เนื่องจากถ้ากรรมการมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญาแล้ว จะต้องทำหน้าที่ในการสอบสวนผู้กระทำความผิดเพื่อที่จะลงโทษ แต่การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ มีเจตนารมณ์เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงในประเด็นปัญหาและเพื่อที่จะพิจารณาปรับปรุงกฎหมาย ทั้งนี้ เห็นว่าสมควรมีบทบังคับเพื่อลงโทษแต่มีใช้บทบังคับตามประมวลกฎหมายอาญา⁴⁸ เช่น หากพระภิกษุในวัดมีการทุจริตเงินวัด จะถือว่าเป็นกรณีเจ้าพนักงานทุจริตต่อหน้าที่หรือไม่ เช่นเดียวกับการกำหนดให้กรรมการเป็นเจ้าพนักงาน ซึ่งการจะไปกำหนดให้บุคคลหรือองค์กรใดเป็นเจ้าพนักงานจะต้องศึกษาผลกระทบให้รัดกุมก่อน⁴⁹ นอกจากนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาก็มีเอกสิทธิ์คุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่อยู่แล้ว กล่าวคือ สามารถที่จะวิจารณ์หรือกล่าวหาตักเตือนถึงบุคคลอื่นได้ หรือสามารถเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริงได้ แต่มิใช่การสอบสวนเป็นคนละเรื่องกัน⁵⁰ หรืออาจกล่าวได้ว่ากระบวนการตรวจสอบกับกระบวนการในการสอบสวนนั้นมีลักษณะและความหมายที่แตกต่างกัน⁵¹

แนวทางที่สาม

สมควรกำหนดให้กรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาเฉพาะในบางกรณี ซึ่งต้องอยู่ภายใต้บทมหาอำนาจหน้าที่ที่กำหนดขึ้น ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องเรียกหรือมีคำสั่งให้บุคคลใดมาให้ปากคำ หรือให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารหรือการรับฟังการให้ปากคำ หรือกรณีเป็นบุคคลมาชี้แจงข้อเท็จจริง กรณีตัวอย่างเช่นนี้สมควรจะกำหนดให้กรรมการมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เพราะจะทำให้การแสวงหาข้อเท็จจริงและการตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารมีประสิทธิภาพ⁵² แต่หากกรรมการไปปฏิบัติหน้าที่หรือไปออกคำสั่งให้บุคคลอื่นกระทำ

⁴⁶ ชุมพล ศิลปอาชา, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2545, หน้า 13.

⁴⁷ อมร รัชกาลัตย์, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2545, หน้า 7.

⁴⁸ สุจิต บุญบงการ, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2545, หน้า 5.

⁴⁹ มีชัย ฤชุพันธุ์, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2545, หน้า 10.

⁵⁰ อมร รัชกาลัตย์, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2545, หน้า 6-7.

⁵¹ เดโช สวานนท์, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2545, หน้า 8.

⁵² อมร รัชกาลัตย์, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2545, หน้า 7. และเสวี สุวรรณภานนท์, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2545, หน้า 7.

การใดๆ แล้ว บุคคลผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามจะถือเป็นการขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญา เช่นนี้ ไม่ถูกต้องเป็นอย่างยิ่ง แต่สมควรกำหนดเฉพาะบางเรื่องบางประเด็นมิใช่ทุกกรณี เป็นเรื่องคำสั่งของเจ้าพนักงานเพื่อให้เกิดความถูกต้องและเหมาะสม⁵³

นอกจากนี้ หากพิจารณาให้ถึงรากเหง้าของปัญหาอันที่จริง การที่จะกำหนดให้กรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่ คงมิใช่ประเด็นสำคัญ แต่ประเด็นสำคัญ คือ การกำหนดบทบาทภาระและหน้าที่ รวมทั้งจิตสำนึกที่ดีของกรรมการแต่ละฝ่าย⁵⁴ เนื่องจากหากกรรมการได้มีการปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา ไม่นำการเมืองเข้ามาแอบแฝงในการปฏิบัติหน้าที่ การที่กรรมการจะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญาหรือไม่คงมิใช่ประเด็นสำคัญอีกต่อไป⁵⁵

1.4 การควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดิน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของฝ่ายบริหารไว้อย่างเข้มงวด โดยมีมาตรการควบคุมโดยตรงผ่านกลไกของรัฐสภา และการควบคุมผ่านองค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งการควบคุมโดยทางอ้อมผ่านกลไกการตรวจสอบจากประชาชนโดยกระบวนการถอดถอน

1.4.1 การควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดินโดยสภาผู้แทนราษฎร มาตรการควบคุมการใช้จ่ายเงินโดยผ่านกลไกของสภาผู้แทนราษฎร มีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

มาตรการควบคุมการใช้จ่ายเงินโดยผ่านกระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพการควบคุมการใช้จ่ายเงิน ซึ่งจากการสอบถามความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ มีข้อพิจารณา ดังนี้

การควบคุมการใช้จ่ายเงินโดยผ่านกระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในประเด็นของการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะมีการพิจารณาโดยใช้ระยะเวลาพิจารณาเพียง 120 วัน ซึ่งไม่น่าจะเพียงพอต่อการพิจารณา จึงสมควรที่จะตั้งคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญขึ้น เพื่อให้มีกระบวนการพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบ ไม่ถูกจำกัดด้วยระยะเวลา ทั้งนี้ รวมถึง

⁵³ อมร รักษาสัตย์, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2545, หน้า 7 และเสรี สุวรรณภานนท์, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2545, หน้า 7.

⁵⁴ สัจจิต บุญบงการ, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2545, หน้า 5.

⁵⁵ มิชัย ฤชุพันธุ์, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2545, หน้า 10.

ระยะเวลาการเสนอญัตติเพื่อให้มีการพิจารณางบประมาณรายจ่าย จึงมีความเห็นว่าสมควรกำหนดให้มีระยะเวลายาวนานขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับระยะเวลาในการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณดังกล่าวข้างต้น⁵⁶

นอกจากนี้ ในประเด็นของกรณีที่รัฐบาลชุดปัจจุบันได้มีการกำหนดเป้าหมายเรื่องการกลับคืนสู่ระบบงบประมาณที่เน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน มีความเห็นว่าเป็นแนวทางที่ไม่ถูกต้องเหมาะสมเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากก่อให้เกิดปัญหาความไม่สอดคล้องกันในการะบวนการพิจารณาและติดตามตรวจสอบงบประมาณ กล่าวคือ รัฐบาลได้มีการปรับระบบการพิจารณางบประมาณเป็นระบบที่เน้นผลของงาน ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงลักษณะของการตรวจสอบงบประมาณแล้ว จะเห็นได้ว่าจะต้องมีคณะกรรมการที่สามารถติดตามตรวจสอบงบประมาณได้อย่างจริงจัง ซึ่งหากจะพิจารณาถึงตัวอย่างในปัจจุบันจะมีคณะกรรมการอยู่คณะหนึ่ง ในจำนวน 31 คณะกรรมการ จะเห็นได้ว่าเป็นจำนวนที่น้อยมากในการทำหน้าที่ตรวจสอบและติดตามการใช้จ่ายงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพ

ส่วนในประเด็นเกี่ยวกับการพิจารณางบประมาณที่เน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน อันก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ รัฐบาลมีการตั้งงบประมาณกลางขึ้นเพื่อใช้ในการกิจตามที่รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารกำหนดขึ้น จึงก่อให้เกิดปัญหาในการตรวจสอบเป็นอย่างยิ่ง เพราะฝ่ายนิติบัญญัติไม่ว่าจะก้าวล่วงเข้าไปพิจารณาการใช้จ่ายงบประมาณในลักษณะดังกล่าว อันเป็นการขัดกับหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร⁵⁷ รวมทั้งประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นที่ไม่สมควรที่จะมากำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบ เนื่องจากจะทำให้การตรวจสอบไม่สามารถกระทำด้วยความรอบคอบถี่ถ้วน

นอกจากนี้ เมื่อวุฒิสภาเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งและเป็นตัวแทนของประชาชนเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงสมควรให้มีการกำหนดระยะเวลาและกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาเพื่อปรับลด หรือปรับเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้สอดคล้องกับระยะเวลาและกระบวนการพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายต่อไป

สำหรับประเด็นของการพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา เกี่ยวกับการพิจารณางบประมาณแผ่นดิน จากการสอบถามความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นว่า ในทางปฏิบัติผู้ที่มีอำนาจโดยตรงในการใช้จ่ายงบประมาณคือ ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง และอธิบดี ซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ในระบบราชการการใช้จ่ายเงินมิได้ถูกควบคุมโดยตรงจากองค์กรนิติบัญญัติ จึงมีความเห็นว่าสมควรกำหนด

⁵⁶ เดโช สนวนานนท์, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2545, หน้า 8 และพุมพล ศิลปอาชา, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2545, หน้า 10.

⁵⁷ อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 4 กันยายน 2545, หน้า 7.

ให้นักการเมืองที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภามาดำรงตำแหน่งบริหารในหน่วยราชการต่างๆ ซึ่งจะทำให้สามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณได้ในระดับหนึ่ง⁵⁸

1.4.2 การควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดินโดยวุฒิสภา

มาตรการควบคุมการใช้จ่ายเงินโดยผ่านกลไกของวุฒิสภา มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพการควบคุมการใช้จ่ายเงิน ซึ่งจากการสอบถามความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิมีข้อพิจารณา ดังนี้

ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

มาตรการควบคุมการใช้จ่ายเงินโดยผ่านกระบวนการพิจารณาของวุฒิสภา มีประเด็นข้อพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพการควบคุมการใช้จ่ายเงิน ซึ่งจากการสอบถามความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิมีข้อพิจารณา ดังต่อไปนี้

การควบคุมการใช้จ่ายเงินโดยผ่านกระบวนการพิจารณาของวุฒิสภา ในประเด็นของการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ในส่วนที่เกี่ยวกับวุฒิสภานั้น โดยอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาแล้ว วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น โดยไม่มีอำนาจพิจารณาปรับลดหรือเพิ่มงบประมาณแต่อย่างใด นอกจากนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านยังมีความเห็นว่า หากพิจารณาถึงแนวทางปฏิบัติในความเป็นจริงแล้ว การใช้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน ผู้ที่มีอำนาจในการใช้งบประมาณคือ ปลัดกระทรวง และอธิบดีต่างๆ ซึ่งอาจมีการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินโดยไม่ยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก ซึ่งในประเด็นปัญหานี้ มีความเห็นว่าสมควรกำหนดให้ข้าราชการประจำ ตั้งแต่ระดับ 10 ขึ้นไป ไม่ต้องมีฐานะเป็นข้าราชการประจำ โดยข้าราชการประจำให้มีตำแหน่งสูงสุดเพียงระดับ 9 เช่นนี้ผู้ที่มาดำรงตำแหน่งบริหารในระดับกระทรวง หรือกรม เช่น ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง หรืออธิบดี จะต้องเป็นผู้ที่เป็นนักการเมืองได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาให้ดำรงตำแหน่งบริหาร โดยกำหนดให้มีหน้าที่ปฏิบัติราชการตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น⁵⁹

เมื่อพิจารณาความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิประกอบกับการพิจารณาสภาพข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน พบว่า ในขณะที่ประเทศไทยถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะประกาศใช้มาแล้วเกือบ 5 ปี แต่บทบาทและอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดิน ซึ่งพบว่ายังมีปัญหาการทุจริตและการใช้งบประมาณไปในทางที่ไม่ถูกมืออยู่ค่อนข้างมาก แต่การดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยภาพรวมยังไม่สามารถตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้อย่าง

⁵⁸ พลตรี มนูญกฤต รูปขจร, *สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2545*, หน้า 201.

⁵⁹ พลตรี มนูญกฤต รูปขจร, *สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2545*, หน้า 201.

เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จนสามารถนำผู้ทุจริตมาลงโทษได้ ซึ่งถ้าเปรียบเทียบกับ การแสดงบทบาทหรือการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ แล้ว ถือว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (โดยหลักการแล้วถือว่าองค์กรนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะมีส่วนร่วมในอันที่จะปฏิรูปการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ) อยู่ในลำดับท้ายๆ ของความเชื่อมั่น และความน่าเชื่อถือจากประชาชน ขาดผลงานการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินที่เป็นรูปธรรม จึงมีข้อสังเกตว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะสามารถดำเนินการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดินให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไปอย่างสุจริต โปร่งใส และเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมได้หรือไม่

2. การถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร

จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและจากแบบสอบถามประชาชนทั่วไปของคณะผู้วิจัย สามารถชี้ให้เห็นถึงประสิทธิภาพของมาตรการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหารได้ดังนี้

2.1 การถ่วงดุลโดยตรง : การยุบสภาผู้แทนราษฎร

แม้ว่าวัตถุประสงค์สำคัญของการยุบสภาผู้แทนราษฎร คือ การหาทางออกสำหรับการแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ที่เมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายบริหารเห็นว่า กลไกของฝ่ายนิติบัญญัติกำลังก้าวก้าวล่วงภารกิจของฝ่ายบริหารเข้ามามากกว่าที่ควรจะต้องอยู่แต่เพียงการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จนอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อกลไกการบริหารราชการแผ่นดินทั้งระบบ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้เลือกที่จะตัดสินใจในขั้นสุดท้ายว่า จะเห็นชอบด้วยกับฝ่ายบริหาร คือ ฝ่ายรัฐบาล หรือจะเห็นชอบด้วยกับฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาผู้แทนราษฎร กระบวนการคืนอำนาจการตัดสินใจให้กับประชาชนก่อนถึงระยะเวลาที่กำหนดนั้นก็คือ การยุบสภาผู้แทนราษฎรและกำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่เป็นการทั่วไปนั่นเอง ซึ่งผลของการเลือกตั้งจะเป็นเครื่องชี้ถึงมติมหาชนว่า เลือกที่จะยอมรับในกิจกรรมของฝ่ายใด เป็นสำคัญ⁶⁰

ตามมาตรา 116 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน บัญญัติว่า

“มาตรา 116 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

⁶⁰ ดวงรัตน์ เล่าห์ตงพงษ์ศิริ, ปัญหาทางกฎหมายของการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พ.ศ. 2543, หน้า 39.

การยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในหกสิบวัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน”

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นที่เข้าใจและยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การที่พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรในคราวใดนั้น ย่อมเป็นไปตามที่นายกรัฐมนตรีถวายความเห็นในฐานะผู้รับสนองพระบรมราชโองการฯ และในขณะเดียวกัน การถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรนี้ เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร ไม่ใช่การบริหารราชการแผ่นดินที่จะต้องให้คณะรัฐมนตรีร่วมพิจารณาหรือให้ความเห็นชอบ แต่จัดเป็นมาตรการหรือเครื่องมือทางการเมืองที่สำคัญของฝ่ายบริหารที่จะใช้ถ่วงดุลกับฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างทรงประสิทธิภาพมาโดยตลอด และเป็นมาตรการที่มีขีดชั้นความรุนแรงเท่าเทียมกับการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลโดยสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง ซึ่งจากผลการวิจัยพบว่า ความรับผิดชอบในการยุบสภาผู้แทนราษฎร ยังคงเป็นของนายกรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว กล่าวคือ

ก. ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์ในทางการเมืองหลายท่านแล้ว พบว่า การคงหลักการให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ ในกรณีที่ยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น เป็นหลักการที่ถูกต้องและเหมาะสมแล้ว⁶¹ เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันถือว่านายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบทางการเมืองแต่ผู้เดียว ซึ่งคณะรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมีความรับผิดชอบต่อการดังกล่าวนี้แต่อย่างใด รัฐมนตรีเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาไว้เท่านั้น ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเอง ในมาตรา 212 ที่บัญญัติว่า “ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ ตามมาตรา 211 และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี”

การเปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเหตุผลและความจำเป็นของการยุบสภาผู้แทนราษฎรก่อนนั้น ย่อมทำให้กลไกการยุบสภาผู้แทนราษฎรมีความยุ่งยาก และจะไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของมาตรการถ่วงดุลของฝ่ายบริหารที่มีต่อฝ่ายนิติบัญญัติได้ เพราะเป็นที่เชื่อได้ว่า ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทน

⁶¹ พงศ์เทพ เทพกาญจนา, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2545, หน้า 254.

ราษฎรคนใดประสงค์ให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรบ่อยครั้ง เนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้งย่อมหมายถึงการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหล่านั้น ก็จะต้องออกไปทำการหาเสียงเลือกตั้งกันใหม่ ซึ่งต้องใช้เงินและสรรพกำลังในการหาเสียงครั้งหนึ่งๆ เป็นจำนวนไม่น้อย ดังนั้น หากเปิดโอกาสให้มีการล่วงรู้ถึงเหตุผลและความจำเป็นก่อนการยุบสภาแต่ละครั้ง จะทำให้การยุบสภานั้นไม่อาจกระทำได้เลย เพราะจะต้องถูกโต้แย้ง คัดค้าน จากฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฝ่ายรัฐบาลด้วยตนเอง

อย่างไรก็ตาม ผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านมีความเห็นในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ เห็นว่า การให้นายกรัฐมนตรี เป็นผู้ถวายความเห็น เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรแต่ผู้เดียวนั้นน่าจะไม่ถูกต้อง เพราะเท่ากับเป็นการสร้างอำนาจให้นายกรัฐมนตรีอยู่เหนือฝ่ายนิติบัญญัติ ในความเป็นจริง นายกรัฐมนตรี คือ ผู้ที่กุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรอยู่แล้ว ฉะนั้นถ้าจะต้องยุบสภาก็น่าจะได้ถามความเห็นจากสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน⁶²

กรณีการยุบสภาผู้แทนราษฎรนี้ มีผู้ทรงคุณวุฒิบางท่าน⁶³ เสนอแนวทางการแก้ไขประเด็นเรื่องอำนาจการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ด้วยการเสนอให้ลดระยะอายุของสภาผู้แทนราษฎรให้สั้นลงเหลือเพียง 2 ปี ซึ่งจะมีผลเท่ากับทำให้ฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร ต้องเริ่มต้นการทำงานให้เร็วขึ้น เพราะวาระการดำรงตำแหน่งสั้นลง จะล่าช้าอยู่ก็ต่อไปไม่ได้ ซึ่งหากเป็นดังนั้นการยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยฝ่ายรัฐบาลก็จะเป็นความจำเป็นอีกต่อไป

ข. ข้อมูลสถิติ ปี 2540 - 2545

นับแต่เมื่อได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 เป็นต้นมา พบว่ามีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเพียงครั้งเดียวเท่านั้น คือ การยุบสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2543 ซึ่งในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว มีใจความสำคัญว่า

“ตามที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้กราบบังคมทูลฯ เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 ขอให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นายกรัฐมนตรี และในเวลาต่อมาได้มีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นบริหารราชการแผ่นดินนั้น เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า คณะรัฐมนตรีที่จัดตั้งขึ้นในขณะนั้นมีภารกิจสำคัญ คือ การเร่งดำเนินการทั้งหลายให้เป็นไปตามกรอบระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดและเร่งแก้ไขปัญหาภาวะวิกฤตของประเทศ บัดนี้ การดำเนินการเพื่อตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติว่าต้องให้เสร็จภายในเวลาที่กำหนดได้สำเร็จลงแล้ว ...ฯลฯ... จึงสมควรคืนอำนาจการ

⁶² พลตรี มนูญกฤต รูปขจร, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2545, หน้า 194.

⁶³ พันธ ทัศนยานนท์, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2545, หน้า 323.

ตัดสินใจทางการเมืองกลับไปให้ประชาชนด้วยการยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป... ฯลฯ...”⁶⁴

การยุบสภาดังกล่าวข้างต้นนับเป็นการยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และเป็นการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่มีเหตุผลพิเศษ ที่มีใช่เป็นความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติดังเช่นในอดีต

2.2 การถ่วงดุลโดยอ้อม : ระบบพรรคการเมือง

การกำหนดให้ตั้งพรรคการเมืองได้ง่าย ในขณะที่ก็มีการส่งเสริมให้มีพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรน้อยพรรค ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถถ่วงดุลกับฝ่ายนิติบัญญัติโดยผ่านระบบพรรคการเมืองได้ด้วย โดยจะเห็นได้ว่า กลไกของพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็งทั้งในแนวนโยบายและความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจสามารถควบคุมและกำหนดทิศทางการดำเนินการของสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหาร ก็ยังมีความจำเป็นต้องรับผิดชอบต่อสมาชิกพรรคการเมืองนั้นๆ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะได้แยกบทบาทและอำนาจหน้าที่ของทั้งสองออกจากกันอย่างค่อนข้างเด็ดขาดแล้วก็ตาม แต่ในสภาพความเป็นจริง ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ด้วยกับรัฐมนตรีที่แม้ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ต้องพ้นจากสมาชิกภาพ แต่ก็ยังมีฐานะเป็นสมาชิกพรรคการเมือง พรรคเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ ฉะนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองฝ่ายจึงยังมิอยู่ต่อไป

จากการศึกษาวิจัย พบว่า โดยทั่วไป แก่นนำสำคัญในพรรคการเมืองที่เป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร มักเป็นผู้ที่ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งสำคัญในฝ่ายบริหารเสมอ เช่น หัวหน้าพรรคการเมืองใหญ่ที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรก็คือ บุคคลคนเดียวกับนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี หรือเลขาธิการพรรคการเมือง ก็มักได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีในกระทรวงสำคัญๆ เป็นต้น และรวมถึงแนวนโยบายของพรรค ก็คือ ส่วนหนึ่งของแนวนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภานั้นเอง ซึ่งบทบาทและความสำคัญของพรรคการเมืองก็ดี นโยบายพรรคก็ดี หัวหน้าพรรคการเมือง หรือเลขาธิการพรรคก็ดี ที่มีต่อพรรคการเมืองนั้นอย่างไร ย่อมส่งผลต่อการดำเนินบทบาททางการเมืองของสมาชิกพรรคในสภาผู้แทนราษฎรได้ เช่น สมาชิกพรรคการเมืองย่อมต้องเคารพและเชื่อมั่นในแนวนโยบายของพรรคการเมืองอันใด ก็ต้องเคารพและเชื่อมั่น รวมทั้งให้การสนับสนุนในนโยบายของรัฐบาลด้วยเช่นกัน ในฐานะที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล

⁶⁴ พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2543, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 102 ก วันที่ 9 พฤศจิกายน 2543, หน้า 1-2.

ในทำนองเดียวกัน สมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ก็เช่นเดียวกัน แก่นนำสำคัญในพรรคการเมืองนั้น ก็คือแก่นนำสำคัญในฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรด้วย เช่น ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ก็คือบุคคลคนเดียวกับหัวหน้าพรรคการเมืองใหญ่มีได้ร่วมรัฐบาลนั่นเอง การดำเนินบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน ก็ย่อมดำเนินไปตามแนวนโยบายของพรรคการเมืองของตนเป็นสำคัญ

เกี่ยวกับกระบวนการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยผ่านระบบพรรคการเมืองนี้ ผู้วิจัยพบว่า ผู้ทรงคุณวุฒิหลายฝ่าย มีความเห็นที่สอดคล้องกันว่า เป็นกระบวนการที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการเสริมสร้างระบบพรรคการเมืองให้เข้มแข็งได้ประการหนึ่ง ซึ่งความเข้มแข็งของระบบพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ทำให้เกิดการรวมตัวกันของพรรคการเมืองต่างๆ เป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ที่มีแนวโน้มว่าจะเป็นระบบสองพรรคใหญ่ต่อไปในอนาคต ดังจะเห็นได้จากกรณีการรวมพรรคเสรีธรรม และพรรคความหวังใหม่ เข้ากับพรรคไทยรักไทย แม้ว่าเหตุผลของการรวมพรรคการเมืองทั้งสองจะมีเหตุปัจจัยอย่างอื่นประกอบด้วย แต่การรวมพรรคก็ทำให้พรรครัฐบาลมีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้น อันส่งผลให้รัฐบาลมีเสถียรภาพที่มั่นคง และสามารถขับเคลื่อนนโยบายหลักของพรรคผ่านสภาผู้แทนราษฎรได้ง่ายขึ้น⁶⁵ ดังกรณีการผลักดันนโยบายการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าก็ดี นโยบายการฟื้นฟูเศรษฐกิจ หรือการปฏิรูประบบราชการก็ดี ล้วนแต่มีผลพวงมาจากการที่พรรครัฐบาลมีเสียงข้างมากอย่างท่วมท้นในสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง ซึ่งกรณีดังกล่าวยากที่จะเกิดขึ้นได้ในระบบการเมืองแบบเก่า ที่ฝ่ายรัฐบาลมักมาจากการรวมตัวกันของหลายๆ พรรคการเมือง เพราะในระบบรัฐบาลผสมแบบเก่านั้น แต่ละพรรคการเมืองต่างก็บริหารงานโดยยึดถือแนวนโยบายของพรรคการเมืองของตนเองเป็นสำคัญ และด้วยเหตุที่พรรคการเมือง เป็นพรรคที่มีขนาดใหญ่ขึ้น ย่อมสามารถคัดสรรสมาชิกพรรคที่มีคุณภาพเข้ามาทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในฐานะรัฐมนตรีได้ง่าย และไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงอิทธิพลของกลุ่มการเมืองภายในพรรคดังเช่นในอดีตอีกต่อไป

อย่างไรก็ตาม โดยลักษณะของสังคมไทยในปัจจุบัน มีผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านมีความเห็นว่า การมีพรรคการเมืองที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ยังไม่ใช่ว่ารูปแบบของพรรคการเมืองใหญ่อย่างแท้จริง⁶⁶ แต่เป็นการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยมีเหตุปัจจัยอย่างอื่นที่นอกเหนือจากเจตคติทางการเมือง แนวนโยบาย และวัตถุประสงค์ในแนวทางเดียวกัน อันจะเรียกได้ว่าเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่อย่างแท้จริง

อนึ่ง การถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร ผ่านกระบวนการพรรคการเมืองดังกล่าวข้างต้นนั้น โดยหลักการแล้วถือว่าเป็นผลดีทั้งในด้านการสร้างเสถียรภาพให้เกิดขึ้นกับฝ่ายบริหารและ

⁶⁵ พงศ์เทพ เทพกาญจนา, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2545, หน้า 255.

⁶⁶ พลตรี บุญฤกษ์ ภูษจร, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2545, หน้า 197. และ เดโช สวานานนท์, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2545, หน้า 286.

ในด้านการสร้างความน่าเชื่อถือให้เกิดขึ้นกับพรรคการเมือง แต่ในทางปฏิบัติแล้วยังมีข้อจำกัดและช่องว่างหลายประการที่ทำให้การบังคับใช้บทบัญญัติดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเท่าที่ควร กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบและมาตรการในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ในการขับสมาชิกคนใดคนหนึ่ง ทั้งที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้น โดยการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกขับออกจากพรรคการเมือง และจะต้องสิ้นสมาชิกภาพตามมาตรา 118 (8) สามารถอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ตามมาตรา 47 วรรคสาม และวรรคสี่ และหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติของพรรคการเมืองที่ขับสมาชิกออกจากพรรคมีความขัดแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขก็มีผลทำให้มตินั้นเป็นอันยกเลิกไป และสมาชิกพรรคการเมืองที่ถูกขับออกจากพรรคมีสิทธิที่จะสมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ข้อกำหนดดังกล่าวถึงแม้ว่าโดยหลักการแล้วจะเป็นเรื่องที่ดี เพราะจะทำให้การใช้อำนาจของพรรคการเมืองในการขับสมาชิกออกจากพรรคเป็นไปด้วยความชอบธรรมมากยิ่งขึ้น แต่ในทางปฏิบัติแล้วการจะพิจารณาว่ามติของพรรคในกรณีใดหรือเรื่องใดเป็นการขัดแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่นั้น เป็นประเด็นค่อนข้างมีความหมายกว้างมาก ยากจะให้นิยามความหมายที่แน่นอนและมีความชัดเจนได้ และหากศาลรัฐธรรมนูญตัดสินว่ามติของพรรคการเมืองมีความขัดแย้งกับหลักการดังกล่าว ก็จะมีผลทำให้บทบาทและความเข้มแข็งของพรรคการเมืองลดความสำคัญลง และส่งผลให้การถ่วงดุลโดยพรรคการเมืองของฝ่ายบริหารต่อฝ่ายนิติบัญญัติลดความสำคัญด้วย เช่น กรณีของกลุ่มงูเห่าในพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งนำโดยนายวัฒนา อัศวเหม ฝ่าฝืนมติพรรคโดยการนำสมาชิกจำนวนทั้งหมด 12 คน ลงชื่อสนับสนุนเลือกนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งต่อมาคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคประชาธิปัตย์ไทยจำนวนสามในสี่ ได้ลงมติให้สมาชิกพรรคที่ลงมติสนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์จัดตั้งรัฐบาลทั้ง 12 คน (ซึ่งต่อมารู้จักกันในนามว่ากลุ่มงูเห่า) พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ไทย เพื่อต้องการให้สมาชิกกลุ่มงูเห่าสิ้นสุดสมาชิกภาพ อย่างไรก็ตาม สมาชิกพรรคที่ถูกขับออกจากพรรคประชาธิปัตย์ไทยทั้ง 12 คน ได้ยื่นคำร้องตามมาตรา 47 วรรคสาม ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติของพรรคประชาธิปัตย์ไทยที่ลงมติขับพวกตนให้พ้นจากการเป็นสมาชิกภาพนั้นมีความขัดแย้งกับหลักการพื้นฐานของการปฏิบัติหน้าที่ของพวกตนในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ เพราะว่าการที่กลุ่มของพวกตนทั้ง 12 คน ที่ลงชื่อสนับสนุนเลือกนายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ เป็นนายกรัฐมนตรี นั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศและประชาชนที่ต้องการเลือกผู้นำที่มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ขึ้นมากอบกู้ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้น ซึ่งในที่สุดศาลรัฐธรรมนูญก็มีคำวินิจฉัยว่ามติของพรรคประชาธิปัตย์ไทยที่ให้ขับสมาชิกพรรคจำนวน 12 คน ออกจากพรรคในข้อหาฝ่าฝืนมติพรรคไปสนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์นั้น เป็นการขัดแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

กรณีตัวอย่างดังกล่าวนี้ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อศักยภาพการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองขึ้นอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก มีผลทำให้ความศักดิ์สิทธิ์ของมติพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 118 (8) ซึ่งว่าด้วยการขับสมาชิกพรรคที่ฝ่าฝืนมติของพรรคออกจากการเป็นสมาชิกลดความสำคัญลง และประการที่สองคือ สมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งในสภาจะไม่เกรงกลัวหรือให้ความสำคัญต่อมติพรรคการเมืองที่จะขับตนออกจากพรรคอีกต่อไป เพราะตนสามารถปฏิบัติหน้าที่ในสภากายได้ข้อกล่าวอ้างโดยอาศัยหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (ซึ่งยากที่จะให้คำนิยามหรือจำกัดความว่าหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นครอบคลุมถึงเรื่องใดบ้าง) ได้อย่างอิสระ โดยอาศัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (กลุ่มงูเห่า) ของพรรคประชาธิปัตย์เป็นบรรทัดฐาน ซึ่งผลที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้พรรคการเมืองมีกลไกและมาตรการในการบังคับสมาชิกพรรคการเมืองให้ปฏิบัติตามวินัย กฎระเบียบ และข้อบังคับของพรรคการเมือง ทั้งนี้เพราะถ้าหากพรรคการเมืองโดยรวมสามารถควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้แล้ว ก็จะมีผลให้รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นโดยพรรคการเมืองมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้นด้วย

การไม่ปฏิบัติตามมติของพรรคการเมืองดังกล่าวข้างต้น สามารถยกตัวอย่างประกอบให้เห็นเป็นกรณีตัวอย่างได้อีกกรณีหนึ่ง คือ ในกรณีของการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามมาตรา 186 รัฐบาลของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร จำนวน 15 คน ระหว่างวันที่ 22-28 พฤษภาคม 2545 ซึ่งภายหลังจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจสิ้นสุดลงแล้ว พรรคร่วมรัฐบาลมีมติชัดเจนว่าให้สมาชิกพรรค ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจรัฐมนตรีทั้ง 15 คน แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏคือคะแนนไว้วางใจของรัฐมนตรีแต่ละคนที่ได้รับนั้น แตกต่างกันไป ไม่เป็นไปตามมติของพรรคร่วมรัฐบาลที่ให้สมาชิกพรรคลงมติไว้วางใจรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจทั้งหมด ซึ่งรายละเอียดความแตกต่างคะแนนไว้วางใจของรัฐมนตรีทั้งหมดแสดงให้เห็นโดยตารางดังนี้

ตารางการลงคะแนนเสียงไว้วางใจและไม่ไว้วางใจในการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

รัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

วันอังคารที่ 28 พฤษภาคม 2545

ที่	ชื่อ - สกุล	รัฐมนตรี	ไว้วางใจ	ไม่ไว้วางใจ	งดออกเสียง	ไม่ร่วมลงคะแนนเสียง	จำนวน ส.ส. ที่เข้าร่วมประชุมทั้งหมด
1	นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์	รองนายกรัฐมนตรี และ รมว. คลัง	357	131	1	1	490
2	ร.อ. สุชาติ เชาววิจิตร	รมช. คลัง	359	132	-	-	491
3	ร.ต.อ. ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์	รมว. มหาดไทย	359	132	3	-	494
4	นายสมบัติ อุทัยสา	รมช. มหาดไทย	359	132	3	-	494
5	นายอดิศักดิ์ โพธารามิก	รมว. พาณิชย์	359	133	3	-	494
6	นายสุริยะ จีรุงเรืองกิจ	รมว. อุตสาหกรรม	359	132	3	-	494
7	พลเอก ขวาลิต ยงใจยุทธ	รองนายกรัฐมนตรี และ รมว. กลาโหม	158	130	5	-	491
8	พลเอก ยุทธศักดิ์ ศศิประภา	รมช. กลาโหม	355	132	4	-	491
9	นายพิทักษ์ อินทรวินัยนันท์	รองนายกรัฐมนตรี	359	132	3	-	494
10	นายสมศักดิ์ เทพสุทิน	รมต. ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี	355	133	4	2	494
11	นายเดช บุญหลง	รมว. แรงงาน	358	131	4	-	493
12	นางลดาวัลย์ วงศ์ศรีวงศ์	รมช. แรงงาน	357	132	5	-	494
13	นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์	รมช. เกษตร	357	132	4	-	493
14	นายประชา มาสินนธ์	รมช. คมนาคม	357	132	3	-	492
15	นายสุวิทย์ คุณกิตติ	รมว. ศึกษา	357	131	4	1	493

จากตารางแสดงความแตกต่างของคะแนนความไว้วางใจรัฐมนตรีแต่ละท่านได้แสดงให้เห็นว่า ยังมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายนิติของพรรคตนเอง โดยไม่ยอมยกมือให้ความไว้วางใจ ซึ่งอาจจะมีเหตุผลมาจากการอภิปรายของพรรคฝ่ายค้าน หรือความไม่ชอบหรือมีอคติเป็นการส่วนตัว แต่ประเด็นที่ควรพิจารณาประเด็นแรกคือ พรรคการเมืองที่สมาชิกพรรคไม่ปฏิบัติตามมติพรรคที่ประกาศไปล่วงหน้า แล้วนั้น ทั้งหมดในขณะนี้มิได้ดำเนินการลงโทษใดๆ ปลอ่ยให้เหตุการณ์ผ่านไปโดยราวกับว่ามติพรรคการเมืองนั้นเป็นเพียงข้อตกลงธรรมดา โดยไม่มีกฎหมายรองรับ แน่นนอนกรณีนี้ย่อมเป็นการบ่อนทำลายความศักดิ์สิทธิ์และศักยภาพของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น ประเด็นที่สอง คือ การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ปฏิบัติตามมติพรรค และไม่มีผลกระทบใดๆ เกิดขึ้นกับตนนั้น จะเป็นการเปิดช่องว่างให้สมาชิกพรรคการเมืองอื่นๆ ปฏิบัติตาม โดยไม่เกรงกลัวต่อการลงโทษของพรรคการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ และการที่สมาชิกพรรคการเมืองซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้ตราพระราชบัญญัติขึ้นใช้บังคับเป็น กลับไม่ปฏิบัติตามวินัย กฎ และข้อบังคับของพรรคการเมือง ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ การกระทำดังกล่าวนั้นนอกจากจะไม่เป็นการสนับสนุนและส่งเสริมความเข้มแข็งและความมีศักยภาพของพรรคการเมืองแล้ว เป็นการปฏิบัติหน้าที่อันเหมาะสมตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ต้องการปฏิรูปการเมืองหรือไม่

ส่วนที่ 2
เสถียรภาพของรัฐบาล

4

เจตนารมณ์ในการกำหนดมาตรการส่งเสริมเสถียรภาพ รัฐบาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรนั้นสามารถค้นหาได้โดยการพิจารณาจากตัวบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญประกอบกับเจตนาของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยกร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จสิ้นและรัฐสภาไม่มีอำนาจในการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว แต่ต้องลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ดังนั้นในการค้นหาเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงต้องพิจารณาจากเจตนาของสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งแสดงออกในขั้นตอนต่างๆ ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ¹

เมื่อจะพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ประการใดเกี่ยวกับการวางมาตรการในการเสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐบาล ต้องพิจารณาจากตัวบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญประกอบกับเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ คือ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญตามหลักการข้างต้นแล้ว พบว่าในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญนั้นปรากฏชัดเจนในกรอบเบื้องต้นที่ใช้ในการยกร่างรัฐธรรมนูญว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญเห็นความสำคัญของปัญหาการที่รัฐบาลขาดเสถียรภาพ และพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังปรากฏชัดในเอกสารดังกล่าวในหัวข้อประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง ความตอนหนึ่งว่า

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ, เอกสารประกอบงาน “4 ปีรัฐธรรมนูญ : ปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง” 10 ตุลาคม 2544, หน้า 26.

“...รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นหลังเลือกตั้งก็มีลักษณะเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็แข่งขันเป็นรัฐมนตรี มีระบบโควตาและกลุ่มในพรรค เป็นเหตุให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพและนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำรัฐบาลก็ตกอยู่ภายใต้ความกดดันของพรรคตนเอง และพรรคร่วมรัฐบาล จึงไม่อาจแสดงภาวะความเป็นผู้นำในการบริหารประเทศและแก้ไขปัญหาของประชาชนได้ สภาวะเช่นนี้ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ไม่มีรัฐบาลใดอยู่นานพอจะแก้ปัญหาบ้านเมืองได้ แม้เลือกตั้งใหม่บุคลากรทางการเมืองก็คงเปลี่ยนแปลงน้อยมาก และรัฐบาลใหม่ก็อยู่ได้ไม่นาน ประสิทธิภาพในการบริหารบ้านเมืองจึงไม่เกิดขึ้น...”²

“3. คณะรัฐมนตรี

3.1 สภาพปัญหาหลัก

3.1.1 รัฐบาลเป็นรัฐบาลผสม อ่อนแอและขาดเสถียรภาพ ไม่มีพรรคใดกำหนดนโยบายเรื่องใดได้เอง พรรคร่วมรัฐบาลขัดแย้งกันบ่อยครั้ง นายกรัฐมนตรีตกอยู่ภายใต้ความกดดันของพรรค ทำให้ต้องเป็นผู้ประสานประโยชน์ระหว่างพรรคอันเป็นที่มาของการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ

3.1.2 นายกรัฐมนตรีมีอำนาจตามกฎหมาย แต่ไม่อาจแสดงความเป็นผู้นำในการบริหารประเทศ เพราะตกอยู่ภายใต้การครอบงำ และต่อรองของพรรคตนเองและพรรคร่วมรัฐบาล ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน

3.1.3 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแข่งขันกันเป็นรัฐมนตรี เป็นเหตุให้ได้รัฐมนตรีบางส่วนที่ขาดคุณภาพ

3.1.4 การแต่งตั้งรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีถูกกดดันจากคนในพรรคตนเอง พรรคร่วมรัฐบาล และนายทุนผู้สนับสนุนพรรคการเมือง ทำให้ได้คนซึ่งประชาชนไม่ยอมรับ

3.1.5 รัฐมนตรีออกมามีวิจารณ์รัฐบาลโดยไม่เคารพหลักความรับผิดชอบร่วมกัน”³

จากที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นเจตนาของสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ตระหนักถึงปัญหาการขาดเสถียรภาพของรัฐบาลไทยในอดีตที่ผ่านมา จึงได้ตั้งเป็นสภาพปัญหาเพื่อหาหนทางสร้างมาตรการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาลต่อไป

² สภาร่างรัฐธรรมนูญ, กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, เอกสารพื้นฐานประกอบกระบวนการรับฟังความคิดเห็นเพื่อการมีส่วนร่วมกำหนดรัฐธรรมนูญโดยประชาชน มีนาคม 2540, หน้า 40.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 46-47.

ต่อมา ก็ปรากฏว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้พยายามลดความไร้เสถียรภาพของรัฐบาล การขาดความเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรี เพราะเป็นรัฐบาลผสม โดยมีมาตรการต่างๆ เพื่อประกอบการพิจารณาพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ ดังนี้

“1. เพิ่มความเข้มแข็งให้พรรคโดยระบบบัญชีรายชื่อ ส.ส. บัญชีพรรคและพรรคที่ได้ต่ำกว่า 5% ไม่มีสิทธิได้ ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อ มาตรการกำหนด 5% นี้ เพื่อสกัดพรรคเล็กพรรคน้อยที่เข้ามาในสภาและไม่อาจมีบทบาทได้เต็มที่ แต่อาจสร้างความไร้เสถียรภาพให้รัฐบาลได้ และปัญหารุนแรงจากรัฐบาลผสมก็จะยังเกิดขึ้น

2. การกำหนดให้การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ทำยากกว่ารัฐมนตรีอื่น (มาตรา 186) และจะต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีใหม่มาด้วย เพื่อให้ให้นายกรัฐมนตรีอยู่เหนือรัฐมนตรีอื่นของรัฐบาลผสม และกันการหักหลังกันเองของพรรคร่วมรัฐบาลผสม

3. การไม่ให้รัฐมนตรีเป็น ส.ส. ในขณะเดียวกัน เพื่อแยกหน้าที่นิติบัญญัติกับบริหาร (มาตรา 117 (7) และวรรคท้าย และมาตรา 205) เพื่อให้ผู้ควบคุม (ส.ส.) กับผู้ถูกควบคุม (รัฐมนตรี) เป็นคนละฝ่ายแต่ละฝ่ายทำหน้าที่ได้เต็มที่ และที่สำคัญที่สุดก็เพื่อให้รัฐมนตรีในรัฐบาลผสมต้องประพฤติดนให้อยู่ในวินัยและความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี และเคารพความเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรี เพราะหากถูกนายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำให้พ้นตำแหน่งก็ต้องหมดอำนาจหน้าที่ทางการเมืองทันที จะกลับไปเป็น ส.ส. ในสภาต่อไปไม่ได้ ระบบนี้ใช้อยู่ในหลายประเทศที่มีการปกครองระบอบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เช่น เนเธอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก และนอร์เวย์

4. ให้รัฐบาลตั้งกระทรวง ทบวงกรม หรือโอนหรือยุบกระทรวง ทบวง กรม ได้โดยพระราชกฤษฎีกา เพื่อแก้ปัญหาของบ้านเมืองได้ทันการณ์ และข้าราชการต้องตื่นตัวกับงานใหม่ ๆ อยู่เสมอ”⁴

ท้ายที่สุดเมื่อกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ พร้อมเสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้จัดทำรายงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ เสนอไปพร้อมกับร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยความตอนหนึ่งของรายงานดังกล่าวในหัวข้อหลักการและสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่เพิ่มเติมขึ้นใหม่ ได้แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ในการสร้างมาตรการเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐบาล ดังนี้

⁴ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้อะไรกับประชาชนบ้าง? คู่มือประกอบการพิจารณาพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2540, หน้า 11-12.

“5.3.1 มาตรการที่ทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ และนายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำ ดังนี้

(1) การส่งเสริมความเข้มแข็งของพรรคการเมือง โดยให้มีการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อ (ปาร์ตี้ลิสต์) ให้พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงต่ำกว่าร้อยละ 5 ในระบบบัญชีรายชื่อไม่ได้รับที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(2) การกำหนดให้การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีกระทำได้ยากกว่ารัฐมนตรี คือ ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และจะต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีใหม่ด้วย

(3) การห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกัน เป็นการแยกหน้าที่นิติบัญญัติกับบริหารให้แต่ละฝ่ายทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(4) การกำหนดให้การเลือกนายกรัฐมนตรีต้องกระทำโดยเปิดเผยในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

(5) การให้สิทธิคณะรัฐมนตรีนำร่างกฎหมายที่ไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร เสนอให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาอีกครั้ง เฉพาะในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่ผ่านความเห็นชอบในร่างกฎหมายนั้น ด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่และรัฐบาลได้แถลงไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาแล้วว่าเป็นกฎหมายที่จำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

(6) การให้ฝ่ายบริหารตั้งกระทรวง ทบวง กรม หรือโอน หรือยุบกระทรวง ทบวง กรม ได้โดยพระราชกฤษฎีกา”⁵

เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและเจตนาคของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแล้ว สามารถจำแนกมาตรการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดขึ้นเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลได้ ดังนี้

1. การเสริมสร้างพรรคการเมืองให้เข้มแข็งและให้มีพรรคการเมืองน้อยพรรคในสภา

สภาพการณ์ในอดีตของประเทศไทยในยุคประชาธิปไตย การจัดตั้งรัฐบาลไทยไม่เคยมีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวจัดตั้งรัฐบาลได้ รัฐบาลที่ผ่านมาเป็นการจัดตั้งเป็นรัฐบาลผสม คือ รัฐบาลประกอบไปด้วยหลายพรรคการเมืองเข้ามาร่วมกันจัดตั้งรัฐบาล รัฐบาลผสมที่ผ่านมาเกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลบ่อยครั้ง เกิดการต่อรองระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลเพื่อผลประโยชน์ต่างๆ จนเมื่อผลประโยชน์ไม่อาจประสานกันได้อีกต่อไป ความขัดแย้งก็ถึงจุดสิ้นสุด เป็นเหตุให้นายกรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่งหรือไม่ก็ยุบสภา รัฐบาลจึงเป็นรัฐบาลที่ไม่มีเสถียรภาพ

⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ, ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช... พร้อมด้วยรายงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ, ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2540, หน้า 27.

นอกจากความขัดแย้งจะเกิดระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลแล้ว ในแต่ละพรรคการเมืองเองก็มีการแบ่งพรรคแบ่งพวก แบ่งก๊ก แบ่งเหล่า เป็นมุ้งต่างๆ พรรคการเมืองไม่ได้เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง แต่กลับเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามาสู่พรรคการเมือง เมื่อความไม่เป็นประชาธิปไตยเกิดขึ้นตั้งแต่ในพรรคการเมือง ย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อพรรคการเมือง เมื่อพรรคการเมืองนั้นเข้าร่วมรัฐบาล กลุ่มผลประโยชน์ในพรรคการเมืองย่อมเรียกร้องให้หัวหน้าพรรคต่อรองกับนายกรัฐมนตรี ท้ายสุดรัฐบาลก็ไม่อาจอยู่ได้อีกต่อไป

จะสังเกตเห็นได้ว่าสาเหตุสำคัญที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองที่มีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลนั้นมีอยู่ 2 ประการสำคัญ คือ

ประการแรก พรรคการเมืองในประเทศไทยมีจำนวนหลายพรรค โดยไม่มีพรรคใดพรรคหนึ่งสามารถมีเสียงข้างมากในสภาพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้เพียงพรรคเดียว ทำให้รัฐบาลไทยที่ผ่านมาเป็นรัฐบาลผสม

ประการที่สอง พรรคการเมืองในประเทศไทย โครงสร้างภายในพรรคยังไม่เป็นประชาธิปไตย ทำให้กลุ่มผลประโยชน์ในพรรคการเมืองเรียกร้องสิ่งต่างๆ ต่อนายกรัฐมนตรี ผ่านทางหัวหน้าพรรคการเมือง เมื่อพรรคการเมืองนั้นเข้าร่วมรัฐบาล ทำให้เกิดความขัดแย้งในรัฐบาลในที่สุด

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้นนี้เอง รัฐธรรมนูญจึงได้สร้างมาตรการต่างๆ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้พรรคการเมืองและส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีจำนวนน้อยพรรคที่มีบทบาทในสภา

1.1 การเสริมสร้างพรรคการเมืองให้เข้มแข็งโดยการกำหนดให้สมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผูกพันกับการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

เมื่อใดที่พรรคการเมืองเข้มแข็ง มีประชาธิปไตยในพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมืองมีวินัย พรรคการเมืองก็จะสามารถควบคุมสมาชิกพรรคการเมืองได้ และเมื่อพรรคการเมืองนั้นเป็นรัฐบาล รัฐบาลนั้นก็ย่อมเป็นรัฐบาลที่ไม่มีความแตกแยก และมีเสถียรภาพ โดยมาตรการที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้นเพื่อเสริมสร้างพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง โดยการกำหนดให้สมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผูกพันกับการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง พรรคการเมืองจะสามารถควบคุมสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ก็ต่อเมื่อรัฐธรรมนูญให้บทบาทพรรคการเมืองในการคัดเลือกและส่งผู้สมัครลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว พรรคการเมืองก็ยังสามารถควบคุมได้ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง (มาตรา 107 (4))

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง เท่ากับเป็นการให้อำนาจพรรคการเมืองแต่เพียงผู้เดียวในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเหตุผลที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เช่นนี้ก็เพื่อป้องกันปัญหาความไร้เสถียรภาพของรัฐบาล หรือแม้กระทั่งของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเคยเกิดขึ้นในอดีตและอาจเกิดขึ้นได้จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระที่สามารถดำเนินการหรือตัดสินใจไปในทางใดๆ ได้ตามอำเภอใจโดยปราศจากกลไกหรือกฎเกณฑ์ใดๆ ควบคุม⁶

อย่างไรก็ดีการที่กำหนดให้การสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอำนาจของพรรคการเมืองเช่นนี้ อาจมีผู้มองว่ากีดกันสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งของบุคคล แต่หากพิจารณา รัฐธรรมนูญในภาพรวมจะพบว่า แม้รัฐธรรมนูญประสงค์ให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง จนทำให้มองได้ว่ากีดกันสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง แต่ถ้าพิจารณาให้ถ่องแท้จะพบว่า ประเด็นข้อกังวลดังกล่าว รัฐธรรมนูญได้กำหนดทางออกไว้แล้ว โดยกำหนดให้การจัดตั้งพรรคการเมืองสามารถกระทำได้ง่ายกว่าในอดีต⁷ และพรรคการเมืองที่จัดขึ้นแล้ว แม้ไม่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งหรือส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งแล้วไม่ได้รับเลือกตั้ง พรรคการเมืองนั้นก็ยังคงอยู่เหมือนเช่นในอดีต ดังนั้น สมาชิกพรรคการเมืองใดที่พรรคการเมืองไม่ส่งลงสมัครรับเลือกตั้ง ก็สามารถลาออกจากพรรคการเมืองแล้วจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่เพื่อส่งตนเองลงสมัครรับเลือกตั้งได้

(2) การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง พรรคใดพรรคหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน (มาตรา 107 (4))

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน ก็เพราะมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนต้องพิจารณาและศึกษาอุดมการณ์ของพรรคการเมืองซึ่งตนประสงค์จะเข้าเป็นสมาชิกและลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคการเมืองนั้น ไม่ใช่

⁶ พงศ์เทพ เทพกาญจนา, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19/2540 วันอังคารที่ 15 กรกฎาคม 2540, หน้า 140.

⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 8 บัญญัติว่า “ผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์และไม่มีลักษณะที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญมีจำนวนตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไปสามารถรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองได้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้นตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

เพียงแต่เข้าสังกัดพรรคการเมืองเพื่อผลประโยชน์หรือเพื่อโอกาสในการได้รับเลือกตั้งเท่านั้น และมาตรการนี้จะทำให้การย้ายพรรคการเมืองในการเลือกตั้งทุกครั้งที่มีขึ้นไม่อาจจะกระทำได้อีกต่อไป⁸

หากพิจารณาถึงมาตรการนี้จะพบว่า เป็นการป้องกันการซื้อตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งในช่วงที่มีการเปิดรับสมัครเลือกตั้ง และเป็นการป้องกันการขายตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วยในขณะเดียวกัน เพราะพฤติกรรมการซื้อขายเช่นนี้ไม่สร้างสรรคประชาธิปไตย หากแต่ทำให้ประชาธิปไตยเสื่อมลง ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุที่ว่าตามอุดมการณ์แล้วพรรคการเมืองคือการรวมตัวของบุคคลที่มีความเห็นทางการเมืองร่วมกัน พรรคการเมืองไม่ใช่ว่าการรวมตัวเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง การที่รัฐธรรมนูญกำหนดมาตรการกีดกันการย้ายพรรคในช่วงเปิดรับสมัครเลือกตั้งนั้นจะช่วยส่งเสริมให้บุคคลที่รวมตัวเป็นพรรคการเมืองเป็นการรวมตัวเพื่ออุดมการณ์ทางการเมืองที่สอดคล้องต้องกันอย่างแท้จริง

(3) การกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง (มาตรา 118 (8))

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ก็เพื่อสร้างมาตรการบังคับให้กับพรรคการเมืองในการใช้ควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นสมาชิกของพรรคให้อยู่ในวินัย กฎ ข้อบังคับของพรรคการเมือง เพราะเมื่อพรรคการเมืองสามารถควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ รัฐบาลก็มีเสถียรภาพ

โดยสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสิ้นสุดลงเมื่อพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง อาจเกิดขึ้นได้ใน 2 กรณี คือ

กรณีแรก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกพรรคการเมืองลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

กรณีที่สอง พรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสมาชิกอยู่มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง

แต่อย่างไรก็ดีในกรณีที่สองนั้น รัฐธรรมนูญได้สร้างมาตรการในการตรวจสอบให้การขับสมาชิกของพรรคการเมืองออกจากพรรคการเมืองมีความชอบธรรมมากยิ่งขึ้น โดยการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกขับออกจากพรรคสามารถอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ (มาตรา 47 วรรคสาม)

⁸ พงศ์เทพ เทพกาญจนา, รายงานการประชุมสมาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19/2540 วันอังคารที่ 15 กรกฎาคม 2540, หน้า 197.

1.2 การส่งเสริมให้มีพรรคการเมืองน้อยพรรค

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบผสม 2 แบบ คือ การเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น 100 คน และการเลือกตั้งในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตเดียวคนเดียว 400 คน ในระบบบัญชีรายชื่อนั้นโดยหลักใช้วิธีการคิดคะแนนตามสัดส่วนที่พรรคการเมืองนั้นได้รับในการเลือกนั้น ซึ่งทุกพรรคการเมืองจะได้ที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อ ย่อมจะส่งผลให้มีจำนวนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมาก เพื่อลดจำนวนพรรคการเมืองที่จะมีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดว่าบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดได้คะแนนต่ำกว่าร้อยละ 5 บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นจะไม่มีสิทธิได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อ

ผลของการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องร้อยละ 5 ในกรณีของบัญชีรายชื่อนั้น ทำให้พรรคการเมืองที่ได้รับเสียงสนับสนุนเล็กน้อยไม่สามารถมีที่นั่งในสภา เป็นการสกัดพรรคเล็กพรรคน้อยไม่ให้เข้ามามีบทบาทในสภา ดังนั้น พรรคการเมืองที่จะมีบทบาทในสภาได้ต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชนมากพอสมควร

นอกจากนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องร้อยละ 5 ในกรณีของบัญชีรายชื่อนั้น ยังอาจทำให้เกิดแนวโน้มการรวมพรรคเล็กพรรคน้อยเพื่อให้เกิดเป็นพรรคที่มีขนาดใหญ่ขึ้น และทำให้มีพรรคการเมืองน้อยลง

อย่างไรก็ตามข้อสังเกตว่า แม้พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนในระบบบัญชีรายชื่อไม่ถึงร้อยละ 5 จะไม่มีที่นั่งในสภาในกรณีนี้ก็ตาม แต่พรรคการเมืองนั้นอาจมีที่นั่งในสภาหากได้รับเลือกตั้งในระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง แม้พรรคการเมืองนั้นได้รับเลือกตั้งเพียง 1 คนก็ตาม นอกจากนั้น พรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมืองนั้นยังคงมีสถานะเป็นพรรคการเมืองอยู่ต่อไป ไม่ถูกยุบพรรคเหมือนในอดีตที่ผ่านมา เพียงแต่การดำเนินบทบาทของพรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นการดำเนินบทบาทภายนอกสภา

ดังนั้นหากพิจารณาหลักเกณฑ์ในเรื่องร้อยละ 5 ในกรณีของบัญชีรายชื่อนั้น จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญมีความประสงค์เพื่อป้องกันปัญหาความไร้เสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล ซึ่งจะเกิดขึ้นภายใต้รัฐบาลผสม หรือสภาผู้แทนราษฎรที่ประกอบไปด้วยพรรคการเมืองหลายพรรคการเมือง⁹

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เพื่อส่งเสริมให้มีพรรคการเมืองน้อยพรรค อันจะเป็นการแก้ไขปัญหาสภาพการณ์ที่มีพรรคการเมืองเป็นจำนวนมาก รัฐธรรมนูญเยอรมันจึงได้มีการใช้ระบบการเลือกตั้งระบบผสมระหว่างการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว กับการเลือกตั้งแบบสัดส่วน โดยมี

⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19/2540 วันอังคารที่ 15 กรกฎาคม 2540, หน้า 79-82.

การกำหนดให้ในการเลือกตั้งแบบสัดส่วน พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงคิดเป็นอัตราตั้งแต่ร้อยละ 5 ขึ้นไปเท่านั้นจึงจะมีที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือไม่ก็ต้องชนะการเลือกตั้งอย่างน้อยที่สุด 3 เขตเลือกตั้งในการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียวจึงจะมีที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด¹⁰

2. การเพิ่มภาวะความเป็นผู้นำให้แก่นายกรัฐมนตรี

ในช่วงที่ประเทศไทยบริหารประเทศโดยรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ปรากฏอยู่เสมอว่านายกรัฐมนตรีไทยไม่อาจเป็นผู้นำที่แท้จริงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถึงแม้ว่านายกรัฐมนตรีได้ชื่อว่าเป็นประมุขฝ่ายบริหารซึ่งย่อมจะต้องมีอำนาจมาก แต่สืบเนื่องมาจากการที่รัฐบาลไทยเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคการเมือง ในความเป็นจริงนายกรัฐมนตรีไทยจึงไม่อาจควบคุมรัฐบาลของตนได้อย่างเต็มที่และก่อให้เกิดระบบเจ้ากระทรวง โดยพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลรับผิดชอบกระทรวงใดก็ทวงกันไม่ให้รัฐมนตรีร่วมรัฐบาลที่อยู่ต่างพรรคการเมืองเข้ามายุ่งเกี่ยว แม้กระทั่งนายกรัฐมนตรีเองก็ไม่อาจเข้าไปยุ่งเกี่ยวได้ เมื่อใดนายกรัฐมนตรีเข้าไปยุ่งเกี่ยวก็ถูกกล่าวหาว่าก้าวก่ายและท้ายสุดย่อมนำไปสู่ความขัดแย้ง รัฐบาลเกิดความแตกแยก ล้มส่อรัฐบาลชุดนั้นแต่เพียงเท่านั้น สภาพการณ์เช่นนี้แสดงให้เห็นว่านายกรัฐมนตรีไทยขาดภาวะความเป็นผู้นำที่จะสามารถเป็นผู้นำรัฐบาลควบคุมรัฐมนตรี เพื่อให้มีการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงได้สร้างมาตรการขึ้นมาเพื่อเพิ่มภาวะความเป็นผู้นำให้กับนายกรัฐมนตรี เพื่อนายกรัฐมนตรีจะได้ใช้ภาวะความเป็นผู้นำนั้นควบคุมรัฐบาล และผลักดันให้มีการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมาตรการดังกล่าวได้แก่ การกำหนดให้การเลือกนายกรัฐมนตรีต้องกระทำในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และการกำหนดให้มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในเชิงสร้างสรรค์

2.1 การกำหนดให้การเลือกนายกรัฐมนตรีต้องกระทำในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

กระบวนการเลือกนายกรัฐมนตรีไทยในอดีตได้มีการมอบอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจเลือกนายกรัฐมนตรีไว้กับหัวหน้าพรรคการเมืองและประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยเมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วเสร็จ บรรดาหัวหน้าพรรคการเมืองก็ดำเนินการเปิดเจรจาเพื่อกำหนด

¹⁰ กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์, “รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน : 4 ประเด็นสำคัญ” ในเอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “บทเรียนจากรัฐธรรมนูญต่างประเทศต่อการปฏิรูปการเมืองไทย” จัดโดย คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม วันพุธที่ 5 มีนาคม 2540 ณ โรงแรมอมาริวดอเตอร์เกด กรุงเทพฯ, หน้า 2.

ตัวบุคคลขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี แต่ละพรรคการเมืองที่มาร่วมเจรจาก็จะมีรายชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคตนเองอยู่ในมือ เมื่อเจรจาได้ผลสรุปอย่างไร พรรคการเมืองที่ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลก็จะส่งรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคของตนให้แก่ประธานสภาผู้แทนราษฎร หลังจากนั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะนำชื่อผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

กระบวนการเลือกนายกรัฐมนตรีดังกล่าวมานั้น ทำให้นายกรัฐมนตรีต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของหัวหน้าพรรคที่ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาล และนายกรัฐมนตรีก็มิได้มาจากความเห็นชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมาก เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลงชื่อให้หัวหน้าพรรคการเมืองนั้นก็ไม่ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองจะพิจารณาเห็นชอบให้ใครเป็นนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้ปรับเปลี่ยนวิธีการในการเลือกนายกรัฐมนตรี โดยเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนได้มีโอกาสตัดสินใจร่วมกันในการลงมติเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งเป็นนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จ โดยมติให้ความเห็นชอบดังกล่าวจะต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และการลงมตินี้ต้องกระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย (มาตรา 202)

แต่อย่างไรก็ดีในกรณีที่พ้นกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบุคคลใดได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบให้ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ภายใน 15 วันนับแต่วันที่พ้นกำหนดดังกล่าว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเสนอชื่อบุคคลซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นนายกรัฐมนตรีขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวต่อไป

การที่รัฐธรรมนูญยอมให้มีการเสนอชื่อผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดแม้ไม่ได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีนี้ จะเห็นได้ว่าคงเพราะต้องการป้องกันภาวะยึดเอื้อจากการใช้อำนาจต่อรองในการเลือกนายกรัฐมนตรีเพื่อหวังผลประโยชน์ทางการเมืองในระหว่างพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งหากปล่อยให้มีการต่อรองเช่นนี้โดยไม่กำหนดเวลาไว้ ประเทศก็จะว่างเว้นจากนายกรัฐมนตรีทำให้อาจเกิดความเสียหายต่อการบริหารราชการแผ่นดินได้

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การเลือกนายกรัฐมนตรีต้องกระทำโดยเปิดเผย ส่งผลตามมาที่สำคัญว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนจะต้องมีดุลพินิจโดยอิสระในการลงมติดังกล่าว ทั้งนี้ที่กำหนดไว้ในมาตรา 156 วรรคสี่ว่า “การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด... สมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด” ซึ่งทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสามารถเข้าสู่ตำแหน่งและดำรงตำแหน่งได้อย่างเต็มภาคภูมิ นอกจากนั้นยังสามารถป้องกันการซื้อเสียงระหว่างพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลกับสมาชิกพรรคการเมืองอื่นที่อาจมี

ขึ้นได้เพราะความอิสระและไม่ถูกผูกมัดโดยมติพรรคการเมืองในการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคน เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะลงมติไปในทางใด สามารถถูกตรวจสอบได้ทั้งจากพรรคการเมือง สื่อมวลชน และประชาชนได้ แต่อย่างไรก็ตามการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการลงคะแนนโดยเปิดเผยก็อาจเป็นการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองสามารถเข้าไปมีบทบาทและมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคน อันจะเป็นผลให้บทบัญญัติรับรองความเป็นอิสระ และไม่ถูกผูกมัดโดยมติของพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนไม่อาจบังคับใช้เป็นจริงได้¹¹

จากการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การเลือกนายกรัฐมนตรีต้องกระทำในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ด้วยเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การลงมติกระทำโดยเปิดเผย ย่อมเป็นผลทำให้นายกรัฐมนตรีได้รับเลือกเข้าสู่ตำแหน่งอย่างมีเกียรติและสมภาคภูมิ การเลือกนายกรัฐมนตรีด้วยวิธีการเช่นนี้ทำให้นายกรัฐมนตรีสามารถกล่าวอ้างความชอบธรรมในการเข้าสู่ตำแหน่งว่าได้รับการเลือกมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งเพื่อบริหารประเทศได้ ไม่ใช่ได้รับเลือกมาจากคนเพียงไม่กี่คนเหมือนเช่นในอดีต นายกรัฐมนตรีจึงไม่ต้องบริหารประเทศโดยเกรงใจใครบางคนที่ไม่ให้ความเห็นชอบให้ตนเองก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หากแต่นายกรัฐมนตรีต้องบริหารประเทศโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม เพราะการที่ตนได้รับการเลือกเข้าสู่ตำแหน่งโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็เท่ากับว่าประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเลือกตนเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

2.2 การกำหนดให้มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในเชิงสร้างสรรค์

การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีภายใต้กติกาของรัฐธรรมนูญในอดีตที่ผ่านมาเป็นการเปิดอภิปรายเพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์ในทางการเมืองเพื่อให้ได้เข้าร่วมเป็นพรรคร่วมรัฐบาล มิใช่เป็นการอภิปรายเพื่อควบคุมการบริหารงานนายกรัฐมนตรี จึงไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแล้วสามารถลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ หากแต่ปรากฏอยู่เสมอว่าภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจแล้วมีการปรับคณะรัฐมนตรีโดยเปลี่ยนแปลงพรรคร่วมรัฐบาล การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจึงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองกับนายกรัฐมนตรี อันส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้สร้างหลักเกณฑ์ใหม่ในการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีให้ยากกว่ากรณีการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เพื่อวัตถุประสงค์ในการสร้างภาวะผู้นำให้แก่นายกรัฐมนตรีโดยให้นายกรัฐมนตรีมีฐานะเหนือกว่า

¹¹ เดโช สวานานนท์, รายงานการประชุมสภาสร้างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 24/2540 วันอังคารที่ 22 กรกฎาคม 2540 หน้า 48-49.

รัฐมนตรีอื่น ภายใต้หลักเกณฑ์ใหม่นี้จะทำให้การขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเป็นไปอย่างสร้างสรรค์ โปร่งใส และชัดเจน มิใช่ดำเนินไปเพียงเพื่อหวังผลประโยชน์ทางการเมืองในการเข้าร่วมรัฐบาล หรือเพื่อล้มรัฐบาลแต่ในความเป็นจริงกลับไม่อาจจัดตั้งรัฐบาลหรือไม่อาจเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่ได้¹²

หลักเกณฑ์ใหม่ในการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้น มีดังนี้

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมิสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี (มาตรา 185)

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาที่จะยื่นเสนอขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนี้ เป็นจำนวนที่มากกว่าการยื่นขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคล ซึ่งใช้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียง 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ความแตกต่างดังกล่าวนี้จะสะท้อนให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญในสถานะของนายกรัฐมนตรีมากกว่ารัฐมนตรี และเป็นการยกสถานะของนายกรัฐมนตรีให้อยู่เหนือรัฐมนตรี เพื่อเป็นการสร้างภาวะความเป็นผู้นำให้แก่นายกรัฐมนตรี

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ สามารถยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ จะเห็นได้ว่า จำนวน 2 ใน 5 นี้ เมื่อจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอยู่ 500 คน จำนวน 2 ใน 5 ก็เท่ากับ 200 คน ในขณะที่มติที่จะลงเพื่อไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้นต้องมีเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งก็เท่ากับว่าต้องมีเสียงลงมติไม่ไว้วางใจจำนวน 251 เสียง เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อมีการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีการลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจะพบว่ามีจำนวนเสียงที่ต้องการเพื่อไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีอีกเพียง 51 เสียง ซึ่งหากมีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจกัน จำนวนอีกเพียง 51 เสียงไม่ได้เป็นจำนวนที่มากนั้นที่จะสามารถไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไว้เช่นนี้ เป็นไปเพื่อให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้นดำเนิน

¹² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26/2540 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 25 กรกฎาคม 2540, หน้า 139-141.

ไปอย่างสร้างสรรค์ คือ มีเป้าหมายที่แน่ชัดและมีความเป็นไปได้ที่จะล้มรัฐบาล เพื่อให้มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ได้ ไม่ใช่การอภิปรายเพื่อเป้าหมายเพียงการสั่นคลอนรัฐบาลเหมือนในอดีตที่ผ่านมา¹³

มีข้อสังเกตว่าในอดีตนั้นรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะด้วย นอกเหนือจากการขอยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีรายบุคคล แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ยกเลิกบทบัญญัติในการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ โดยกรณีที่จะให้มีผลเสมือนหนึ่งไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ ต้องกระทำโดยการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ในฐานะที่นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าของคณะรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดของรัฐมนตรีทั้งคณะ¹⁴ โดยผลหากสามารถลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีสำเร็จ คณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งไป

(2) การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้นต้องมีการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปมาด้วย (มาตรา 185)

เมื่อมีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี นอกจากจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อขอยื่นญัตติจะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาแล้ว ญัตติดังกล่าวต้องมีการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปมาด้วย และในระหว่างที่มีการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถพิจารณาและตรวจสอบการทำงานของนายกรัฐมนตรีได้อย่างเต็มที่และไม่เปล่าประโยชน์ นายกรัฐมนตรีจะยุบสภาไม่ได้

นอกจากนี้หากปรากฏว่าการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้นญัตตินั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติดังต่อไปนี้ในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้จะต้องมีการส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อพิสูจน์ความถูกต้องทางกฎหมายก่อนการเสนอญัตติดังกล่าว และหลังจากนั้นจึงจะเสนอญัตติและดำเนินการต่อไปได้ โดยไม่ต้องรอผลการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องมีการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปด้วยในการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้น มีผลทำให้ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจสามารถเปรียบเทียบระหว่างนายกรัฐมนตรีและผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป ทำให้สมาชิกสภาผู้แทน

¹³ มนตรี รูปสุวรรณ และแก้วสรร อติโพธิ, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26/2540 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 25 กรกฎาคม 2540, หน้า 143-145.

¹⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26/2540 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 25 กรกฎาคม 2540, หน้า 139-141.

ราษฎรจะต้องใช้ดุลพินิจตัดสินใจจากข้อมูลภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจว่า จะสนับสนุนนายกรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจต่อไปหรือไม่ โดยเปรียบเทียบกับคุณสมบัติ ความรู้ความสามารถ และความเหมาะสมของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป นอกจากนั้นประชาชนก็จะเกิดการเปรียบเทียบเช่นเดียวกัน ดังนั้นหากผู้ที่ถูกเสนอชื่อให้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไป เมื่อเปรียบเทียบกับนายกรัฐมนตรีซึ่งถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจแล้ว ประชาชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เห็นว่านายกรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจสมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ก็จะเป็นการเสริมสร้างภาวะผู้นำให้แก่นายกรัฐมนตรี สภาวการณ์เช่นนี้จะต่างจากในอดีตเมื่อมีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ประชาชนก็มีความเชื่อว่านายกรัฐมนตรีไม่เหมาะสมที่จะอยู่ในตำแหน่งอีกต่อไป เกิดความต้องการให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง โดยไม่รู้แล้วเมื่อนายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ใครจะมาเป็นนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีที่ใหม่อาจไม่เหมาะสมเท่ากับคนเก่าก็ได้

จากหลักเกณฑ์การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีที่ค่อนข้างจะเข้มงวดและขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ยากนี้ ส่งผลให้นายกรัฐมนตรีสามารถบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมั่นคงไม่ต้องกังวลใจกับการถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจบ่อยๆ สามารถผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้เกิดผลจริงขึ้นในทางปฏิบัติ ไม่ต้องเสียเวลากับการถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจจนไม่มีเวลาในการบริหารบ้านเมือง

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เพื่อเป็นการสร้างดุลยภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 1949 จึงได้กำหนดมาตรการการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเชิงสร้างสรรค์ โดยกำหนดให้การเสนอญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีต้องมีการเสนอรายชื่อบุคคลอื่นที่มีความเหมาะสมจะเป็นนายกรัฐมนตรีขึ้นมาด้วย เพื่อป้องกันไม่ให้มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจบ่อยครั้งและป้องกันไม่ให้ฝ่ายค้านล้มรัฐบาลโดยกล่าวหาว่ารัฐบาลทำงานไม่ดีโดยที่ไม่มีข้อเสนอดีกว่า¹⁵ โดยกำหนดไว้ในมาตรา 67 ว่า

“มาตรา 67 (1) สภาผู้แทนราษฎรอาจแสดงความไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ก็แต่โดยการเลือกผู้สืบทอดตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วยคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกทั้งหมดของสภา และโดยการร้องขอให้ประธานาธิบดีสหพันธ์ให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีเท่านั้นประธานาธิบดีต้องปฏิบัติตามคำร้องขอและแต่งตั้งผู้ที่ได้รับเลือก

(2) ระยะเวลาระหว่างการเสนอญัตติให้มีการเลือกตั้งผู้สืบทอดตำแหน่งกับการเลือกนั้นจะต้องมีระยะอย่างน้อยสี่สิบแปดชั่วโมง”

¹⁵ กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์, “รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน : 4 ประเด็นสำคัญ”, หน้า 5.

3. การแยกอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารโดยการห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน

รัฐธรรมนูญไทยในอดีตไม่ได้ห้ามไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน ทำให้รัฐมนตรียังคงสภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในขณะเดียวกัน ส่งผลให้ในการปฏิบัติหน้าที่รัฐมนตรีเมื่อใดรัฐมนตรีมีความขัดแย้งกับนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีไม่เชื่อฟังนายกรัฐมนตรี หรือหากรัฐมนตรีต้องการสิ่งใดก็ใช้ตำแหน่งรัฐมนตรีในการต่อรองกับนายกรัฐมนตรี โดยไม่เกรงว่านายกรัฐมนตรีจะปลดออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี เพราะแม้จะพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีก็ยังคงสภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถมีบทบาททางการเมืองได้อยู่ นอกจากนั้น บ่อยครั้งรัฐมนตรีไม่เคารพวินัยของการร่วมคณะรัฐมนตรีและไม่เคารพหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี โดยปรากฏอยู่เสมอว่ารัฐมนตรีกล่าววิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลตนเองต่อสาธารณะ ซึ่งโดยวินัยและหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีแล้ว รัฐมนตรีไม่อาจกล่าววิพากษ์วิจารณ์เช่นนั้นได้ กล่าวได้ว่า การคงให้รัฐมนตรีมีสภาพเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันทำให้เกิดสภาพที่รัฐมนตรีขี้นายกรัฐมนตรีได้ซึ่งส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้กำหนดห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน สมาชิกสภาผู้ใดเป็นรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 204) การที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เช่นนี้ทำให้บุคคลที่เป็นรัฐมนตรีจะต้องพยายามประพฤติตนให้อยู่ในวินัยและเคารพหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีเพราะหากยังคงประพฤติตนเหมือนรัฐมนตรีในอดีตโดยการออกมาวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของคณะรัฐมนตรี หรือกระทำตามที่พรรคการเมืองของตนต้องการ โดยไม่ทำตามนโยบายของรัฐบาล รัฐมนตรีดังกล่าวก็อาจถูกนายกรัฐมนตรีปลดออกจากตำแหน่งได้ ผลของการถูกปลดออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี คือ รัฐมนตรีต้องสิ้นสุดการเป็นรัฐมนตรี กลายเป็นประชาชนธรรมดา ไม่อาจคงสถานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหมือนดังเช่นในอดีต

การที่รัฐธรรมนูญห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน เพื่อสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้แก่รัฐบาล โดยปรากฏชัดดังนี้¹⁶

(1) การที่รัฐธรรมนูญห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันนั้น เป็นการสร้างภาวะความเป็นผู้นำให้แก่นายกรัฐมนตรี และเสริมสร้างเสถียรภาพ และประสิทธิภาพในทางบริหารให้กับรัฐบาล โดยมาตรการนี้จะทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามแนวทางของคณะรัฐมนตรี ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีซึ่งตนหรือพรรคการเมืองที่ตนสมัครใจเข้าร่วมด้วย เพราะหากนายกรัฐมนตรี

¹⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๔/๒๕๔๐ วันอังคารที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๐, หน้า ๑๑๐-๑๑๗.

ตัดสินใจปรับคณะรัฐมนตรีหรือให้รัฐมนตรีคนใดพ้นจากตำแหน่ง บุคคลดังกล่าวก็ไม่อาจกลับไปดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เหมือนเช่นในอดีต

(2) ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องตั้งใจในการทำงาน ตั้งใจในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพ และสุจริต เพราะฉะนั้น หากถูกมาตรการตรวจสอบใช้อำนาจตรวจสอบ ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบทางการเมือง โดยการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจ หรือการตรวจสอบโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่ง รัฐมนตรีก็ต้องพ้นจากตำแหน่ง ไม่อาจกลับไปดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อีก

(3) การห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน เป็นการแยกหน้าที่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารออกจากกัน ผู้ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไม่ต้องกังวลใจต่อการทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ และสามารถทุ่มเทเวลาในการทำงานทั้งหมดให้หน้าที่ในทางบริหารได้ อันจะทำให้การบริหารบ้านเมืองเกิดประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ดี ในขณะร่างรัฐธรรมนูญมีความเห็นที่ไม่เห็นด้วยกับหลักการห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน โดยเห็นว่าการเสริมสร้างความเป็นผู้นำให้กับนายกรัฐมนตรีด้วยวิธีการเช่นนี้อาจเป็นผลให้นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจที่มีอยู่ไปในทางมิชอบหรือใช้อำนาจเผด็จการ โดยที่รัฐมนตรีไม่อาจโต้แย้งหรือแสดงความคิดเห็นไปในทางใดๆ เพราะเกรงกลัวที่จะถูกปลด และทำให้ไม่อาจมีสถานะใดๆ ในทางการเมือง¹⁷ แต่ก็มีกระแสที่เห็นว่า หากได้พิจารณาควบคู่หลักการห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันไปกับระบบตรวจสอบใช้อำนาจ โดยเฉพาะระบบตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญได้สร้างขึ้นไว้โดยเฉพาะประกอบกับระบบคณะรัฐมนตรีในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งไม่อาจมีการใช้อำนาจเผด็จการได้ ภาวการณ์ดังกล่าวจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้¹⁸

ในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ. 1958 ได้กำหนดห้ามไม่ให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกัน เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลเช่นเดียวกัน โดยให้รัฐมนตรีต้องพยายามให้รัฐบาลอยู่รอดโดยไม่ใช้การลาออกจากตำแหน่งเพื่อให้รัฐบาลล้ม ทั้งนี้ มาตรา 23 บัญญัติว่า

“มาตรา 23 รัฐมนตรีไม่อาจดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกันได้ สมาชิกสภาผู้ใดได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี ต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งเดือน โดยจะได้เป็นสมาชิกรัฐสภาอีกต่อเมื่อได้รับการเลือกตั้งใหม่ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป”

¹⁷ พิณทิพย์ สิลารักษ์, รายงานการประชุมสภาว่าด้วยรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 24/2540 วันอังคารที่ 22 กรกฎาคม 2540, หน้า 101-103.

¹⁸ เกษม ศิริสัมพันธ์, รายงานการประชุมสภาว่าด้วยรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 24/2540 วันอังคารที่ 22 กรกฎาคม 2540, หน้า 127-128.

4. การเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐบาลด้วยวิธีการอื่น ๆ

นอกเหนือจากมาตรการเสริมสร้างเสถียรภาพและสร้างภาวะความเป็นผู้นำให้แก่นายกรัฐมนตรีที่เด่นชัด 3 ประการที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีมาตรการ และกลไกอื่นอีกที่รัฐธรรมนูญได้สร้างขึ้นเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพและเพิ่มภาวะความเป็นผู้นำให้แก่นายกรัฐมนตรี ดังนี้

4.1 คณะรัฐมนตรีสามารถนำร่างกฎหมายที่สำคัญซึ่งไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร เสนอให้รัฐสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

แม้ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ รัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้มีหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายต่างๆ แต่ผู้ที่มีส่วนในการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาที่สำคัญก็คือคณะรัฐมนตรี เพราะคณะรัฐมนตรีเป็นผู้นำกฎหมายไปปฏิบัติโดยใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อคณะรัฐมนตรีใช้กฎหมายแล้วมีข้อขัดข้องในกฎหมายย่อมต้องแก้ร่างกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อจะได้บริหารราชการแผ่นดินได้อย่างราบรื่นไม่มีอุปสรรค

ในอดีต เมื่อคณะรัฐมนตรีต้องอาศัยรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมักต่อรองกับนายกรัฐมนตรีเพื่อผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยหากนายกรัฐมนตรีไม่ยอมตามข้อต่อรอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะไม่ผ่านร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งย่อมจะทำให้คณะรัฐมนตรีไม่อาจบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะกฎหมายที่มีอยู่ไม่เอื้อต่อการบริหารประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีสามารถนำร่างกฎหมายสำคัญที่ไม่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร เสนอให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 173 ดังนี้

(1) ร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรนั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และ

(2) คะแนนเสียงของสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ให้ความเห็นชอบนั้นไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

มาตรการที่ให้คณะรัฐมนตรีสามารถเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งแม้สภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความเห็นชอบนี้ เป็นมาตรการหนึ่งที่จะเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้แก่รัฐบาล โดยรัฐบาลมีทางเลือกมากขึ้นในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติสำคัญซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ระบุไว้ในนโยบายที่ได้แถลงไว้กับรัฐสภาเมื่อครั้งเข้ารับบริหารประเทศ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ไม่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรโดยคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด

เท่าที่มีอยู่ ทางเลือกของนายกรัฐมนตรีในช่วงเวลาดังกล่าว คือ นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง เพราะการที่สภาไม่ผ่านร่างกฎหมายสำคัญของคณะรัฐมนตรีเท่ากับว่าไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีอีกต่อไป หรือนายกรัฐมนตรียุบสภา เพราะถือว่าได้เกิดความขัดแย้งระหว่างสภากับคณะรัฐมนตรี หรือจะใช้มาตรการพิเศษเพื่อรักษาไว้ซึ่งร่างกฎหมายที่สำคัญ โดยการเสนอร่างกฎหมายนั้นให้รัฐสภาซึ่งเป็นการประชุมร่วมระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาอีกครั้ง โดยมาตรการพิเศษนี้เป็นการป้องกันไม่ให้ร่างกฎหมายที่สำคัญอันจำเป็นของคณะรัฐมนตรีต้องตกไปเพราะภาวะความไร้เสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล อันเป็นผลมาจากข้อกีดกันห้ามรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเวลาเดียวกัน ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลอาจใช้สถานะของความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเรียกร้องผลประโยชน์ และต่อรองกับรัฐบาล เพื่อแลกกับการให้ความเห็นชอบในการผ่านร่างกฎหมายแต่ละครั้ง¹⁹

หากนายกรัฐมนตรีเลือกใช้มาตรการพิเศษ เสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณา แล้วรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายนั้น ก็จะมีการตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวนเท่ากันตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ประกอบกันเป็นคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภาต้องรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้พิจารณาแล้วต่อรัฐสภา ถ้ารัฐสภามีมติเห็นชอบ นายกรัฐมนตรีก็จะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย แต่ถ้ารัฐสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

สังเกตเห็นได้ว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีเลือกใช้มาตรการพิเศษดังกล่าวข้างต้น สมาชิกวุฒิสภาจะเป็นผู้เข้ามาคานเสถียรภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กระบวนการนิติบัญญัติในกรณีนี้จะใช้ขั้นตอนที่สั้นและกระชับกว่ากระบวนการนิติบัญญัติปกติทั่วไป

4.2 การห้ามยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในสมัยประชุมนิติบัญญัติ

ในอดีตที่ผ่านมา รัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้ในทุกสมัยประชุม ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมุ่งมั่นที่จะขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเพื่อที่จะสั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลและเพื่อที่จะได้

¹⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และอาพันธ์ ปันยารชุน, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26/2540 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 25 กรกฎาคม 2540, หน้า 88-92 และ 100-103.

มีโอกาสเข้าร่วมรัฐบาลหากมีการปรับคณะรัฐมนตรี ทำให้ไม่มีเวลาเหลือมากพอที่จะทำหน้าที่หลักของสภา คือ การตรากฎหมาย อีกทั้งเมื่อมีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ย่อมจะทำให้คณะรัฐมนตรีต้องเสียเวลาไปกับการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ แทนที่จะได้ใช้เวลาเหล่านั้นไปกับการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งน่าจะเกิดประโยชน์กับประเทศชาติมากกว่า

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้กำหนดหลักการใหม่เกี่ยวกับสมัยประชุม โดยกำหนดให้ปีหนึ่งมีสองสมัยประชุม คือ สมัยประชุมสามัญทั่วไป และสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ หลักการใหม่ดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับเรื่องที่น่าเข้าสู่การพิจารณาในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ว่าในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติจะดำเนินการประชุมได้เฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติในหมวด 2 ว่าด้วยพระมหากษัตริย์ หรือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การอนุมัติพระราชกำหนด การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา การเลือกหรือการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง การตั้งกระทู้ถาม และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

จากเงื่อนไขของเรื่องที่จะพิจารณาในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติข้างต้น ส่งผลทำให้ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติไม่อาจมีการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ หรืออาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญห้ามไม่ให้มีการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจจึงกระทำได้เฉพาะในสมัยประชุมสามัญทั่วไปหรือสมัยประชุมวิสามัญเท่านั้น แต่อย่างไรก็ดีในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัตินั้น แม้โดยหลักการไม่อาจมีการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจ แต่หากรัฐสภาได้มีมติด้วยเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดให้พิจารณาเรื่องอื่นนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญก็อาจมีการพิจารณาเรื่องนั้นได้ ซึ่งในที่นี้เรื่องอื่นนั้นก็ย่อมหมายรวมถึงการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจด้วย

การที่รัฐธรรมนูญห้ามไม่ให้มีการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติย่อมทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น เพราะไม่ต้องคอยพะวักพะวงกับการถูกเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจบ่อยๆ

4.3 การลดจำนวนคณะรัฐมนตรีให้มีจำนวนน้อยลง

ในอดีตที่ผ่านมาคณะรัฐมนตรีไทยมีจำนวนมาก เช่น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 กำหนดให้มีนายกรัฐมนตรีหนึ่งคน และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 48 คน รวมแล้วคณะรัฐมนตรีมีจำนวนมากถึง 49 คน ทำให้บางครั้งไม่มีความคล่องตัวในการบริหารราชการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้ลดจำนวนคณะรัฐมนตรีลง โดยให้นายกรัฐมนตรีหนึ่งคน และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 35 คน รวมแล้วคณะรัฐมนตรีมีจำนวนเพียง 36 คน เพื่อให้คณะรัฐมนตรีมีขนาดเล็กลง สามารถดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินได้

อย่างมีเอกภาพ และสามารถตัดสินใจในปัญหาสำคัญๆ ของประเทศได้อย่างฉับไวและมีความคล่องตัว อันเป็นผลสำคัญที่จะทำให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลสามารถบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น²⁰

4.4 การให้รัฐบาลสามารถจัดตั้ง โอน หรือยุบกระทรวง ทบวง กรม ได้ง่ายขึ้น

หลักปกติทั่วไปกระทรวง ทบวง กรม ถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายในรูปแบบพระราชบัญญัติ ดังนั้นตามหลักศักดิ์ของกฎหมายการจัดตั้ง โอน หรือยุบกระทรวง ทบวง กรม ก็ต้องกระทำโดยกฎหมายในระดับศักดิ์เดียวกัน ซึ่งปกติก็ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติอันทำให้ต้องเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา และใช้ระยะเวลาในการพิจารณายาวนาน ดังนั้นหากรัฐบาลมีความจำเป็นเร่งด่วนในการปรับกระทรวง ทบวง กรม ก็ไม่อาจกระทำได้รวดเร็วทำให้เป็นอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดิน

ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้กำหนดให้รัฐบาลสามารถจัดตั้ง โอน หรือยุบกระทรวง ทบวง กรม ได้โดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งรัฐบาลสามารถตราได้ง่ายและรวดเร็วกว่าพระราชบัญญัติ มาตรการนี้เป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพในทางบริหารให้กับรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญได้วางเงื่อนไขในกรณีที่จะสามารถตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง โอน หรือยุบกระทรวง ทบวง กรม ไว้ดังต่อไปนี้ คือ การรวม หรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีผลเป็นการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ หรือการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีได้มีการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ ทั้งนี้ โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือการยุบกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 230 วรรคสอง)

การที่รัฐธรรมนูญได้วางเงื่อนไขในการตราพระราชกฤษฎีกาไว้เช่นนี้ ส่งผลให้คณะรัฐมนตรีไม่อาจตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ โดยมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการ หรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หากคณะรัฐมนตรีประสงค์เช่นนั้นก็ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของคณะรัฐมนตรีในการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่เพื่อขยายหรือเพิ่มฐานอำนาจให้กับตนเอง และเพื่อป้องกันไม่ให้มีการใช้อำนาจดังกล่าวอย่างพร่ำเพรื่อซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติโดยรวมได้²¹

²⁰ คณิน บุญสุวรรณ และอมร รัชกาลัตย์, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 24/2540 วันอังคารที่ 22 กรกฎาคม 2540, หน้า 24-25 และ 29-30.

²¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และอนันท์ ปันยารชุน, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 24/2540 วันอังคารที่ 22 กรกฎาคม 2540, หน้า 234-238, 241-244 และ 248-249.

ตัวอย่างของการอาศัยพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินของ คณะรัฐมนตรี เช่น กรณีอาจเป็นไปได้ว่าในอนาคตอาจมีการโอนกรมโยธาธิการ และการทางพิเศษแห่งประเทศไทย สังกัดกระทรวงมหาดไทย และกรมทางหลวง สังกัดกระทรวงคมนาคม มาสังกัดกระทรวงซึ่ง อาจมีการจัดตั้งขึ้นมาใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรโดยเฉพาะ หรือการรวมกระทรวงอุตสาหกรรมเข้ากับ กระทรวงพาณิชย์ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งประเทศไทยได้มีสินค้าอุตสาหกรรมเป็น สินค้าหลักในการส่งออก เป็นต้น และด้วยมาตรการดังกล่าว จึงย่อมเป็นผลให้คณะรัฐมนตรี สามารถดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินด้วยความคล่องตัว มีประสิทธิภาพและสามารถแก้ไขปัญหาได้ทันกับ สถานการณ์ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างทันท่วงทีรวมทั้งเป็นเครื่องมือสำคัญในการทำให้คณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะรัฐมนตรีที่เป็นรัฐบาลผสมสามารถดำเนินนโยบายได้อย่างถูกต้องและมี ประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยไม่ต้องประสบกับปัญหาความล่าช้า อันมีสาเหตุสำคัญมาจากกระบวนการตรา พระราชบัญญัติเหมือนเช่นในอดีตที่ผ่านมา²²

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

5

ประสิทธิภาพของมาตรการส่งเสริมเสถียรภาพรัฐบาล ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ในการประเมินประสิทธิภาพของมาตรการส่งเสริมเสถียรภาพรัฐบาล ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นี้ จะวิเคราะห์โดยอาศัยความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้มาจากการสัมภาษณ์ ความเห็นของประชาชนซึ่งได้มาจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และข้อมูลจากสถิติที่เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2540 ถึง พ.ศ. 2545 ทั้งนี้ การวิเคราะห์จะคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญว่าในแต่ละเรื่องนั้นรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์เช่นใดเมื่อได้มีการใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วเป็นเวลา 5 ปี เจตนารมณ์ดังกล่าวของรัฐธรรมนูญนั้นบรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไร

1. การเสริมสร้างพรรคการเมืองให้เข้มแข็งและให้มีพรรคการเมืองน้อยพรรคในสภา

1.1 การเสริมสร้างพรรคการเมืองให้เข้มแข็งโดยการกำหนดให้สมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผูกพันกับการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

(1) การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง

ก. ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองนั้น แม้จะทำให้พรรคการเมืองเข้มแข็ง แต่ก็ปรากฏว่ามีบางความเห็นเห็นว่า การกำหนดไว้เช่นนี้เป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เพราะเท่ากับการปิดโอกาสคนที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองไม่มีโอกาสลงสมัครรับเลือกตั้ง บุคคลทั่วไปจึงไม่อาจมีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยการสมัครรับเลือกตั้งได้ เช่นนี้เท่ากับว่าการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ขัดกับสิทธิของบุคคลในการเข้ามีส่วนร่วมกับการบริหารกิจการทางการเมือง

ข. ข้อมูลจากสถิติปี พ.ศ. 2540-2545

ในการเลือกตั้งแต่ละครั้งมักจะมีปัญหากรณีที่พรรคการเมืองจะพิจารณาส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพราะเมื่อกฎหมายกำหนดให้การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นอำนาจของหัวหน้าพรรคการเมืองที่จะให้ความเห็นชอบบ่อยครั้งที่เกิดปัญหาว่าในเขตเลือกตั้งเดียวกันใครจะเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองนั้นลงสมัครรับเลือกตั้ง โดยในการสมัครรับเลือกตั้งในระบบแบ่งเขตนั้นผู้สมัครจะต้องมีหนังสือรับรองจากหัวหน้าพรรคจึงจะมีสิทธิลงสมัครได้ และผู้สมัครนั้นเมื่อสมัครแล้วจะถอนการสมัครไม่ได้ โดยกฎหมายให้อำนาจผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเป็นผู้มีอำนาจตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งภายหลังปิดรับสมัคร 7 วัน หากพบว่าเอกสารการสมัครไม่ถูกต้อง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งนั้นจะไม่ประกาศชื่อให้ผู้นั้นเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ตัวอย่างเช่น กรณีการสมัครรับเลือกตั้งของนายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม ผู้สมัคร ส.ส.ลพบุรี เขต 3 พรรคความหวังใหม่ ในตอนแรกหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ได้ทำหนังสือรับรองให้นายอุบลศักดิ์ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคความหวังใหม่ แต่ต่อมาหลังจากนายอุบลศักดิ์ได้ยื่นใบสมัครแล้ว หัวหน้าพรรคความหวังใหม่ได้มีหนังสือไปยัง ก.ก.ต.จังหวัดลพบุรีเพื่อแจ้งให้ทราบว่า พรรคความหวังใหม่ไม่ได้ส่งผู้สมัครในเขต 3 และทางผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตก็วินิจฉัยตัดสินสิทธิในการสมัครของนายอุบลศักดิ์ นายอุบลศักดิ์จึงได้นำเรื่องนี้ขึ้นสู่ศาลฎีกา และศาลฎีกาได้มีคำวินิจฉัยว่าหัวหน้าพรรคการเมืองสามารถขอยกเลิกหนังสือรับรองการสมัครรับเลือกตั้งได้ ในที่นี้ขอนำรายละเอียดของคำสั่งศาลฎีกาที่ 752/2545 มาพิจารณาเพื่อให้เห็นถึงความสำคัญของการสังกัดพรรคการเมือง และความขัดแย้งเมื่อหัวหน้าพรรคการเมืองไม่ส่งผู้สมัครลงสมัครรับเลือกตั้ง

คำสั่งศาลฎีกาที่ 752/2545 (นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม โจทก์ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 3 จังหวัดลพบุรี ผู้คัดค้าน)

“ผู้ร้องยื่นคำร้องว่า ผู้ร้องเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมาย และได้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ 3 จังหวัดลพบุรี ต่อมาผู้คัดค้านแจ้งผู้ร้องว่า ผู้ร้องไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเนื่องจากหนังสือรับรองของหัวหน้าพรรคการเมืองที่นำมาประกอบการสมัครถูกหัวหน้าพรรคแจ้งขอยกเลิก ซึ่งมีผลเท่ากับขาดหนังสือรับรองของหัวหน้าพรรคการเมือง คำวินิจฉัยของผู้คัดค้านขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 47 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 9, 10, 12, 20 และข้อบังคับพรรคความหวังใหม่ ข้อ 50 (3), (13) และวรรคท้าย หนังสือขอยกเลิกการรับรองของหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ เป็นหนังสือที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและข้อบังคับพรรคความหวังใหม่ จึงไม่มีผลในการยกเลิกหนังสือ

รับรองของหัวหน้าพรรคที่ผู้ร้องนำไปประกอบการสมัครรับเลือกตั้ง ขอให้ศาลฎีกามีคำสั่งให้ผู้คัดค้านรับสมัครผู้ร้องและประกาศชื่อผู้ร้องเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตที่ 3 จังหวัดลพบุรีต่อไป

ผู้คัดค้านยื่นคำคัดค้านว่า แม้ผู้ร้องจะยื่นหนังสือรับรองของหัวหน้าพรรคการเมืองพร้อมกับการยื่นใบสมัคร แต่ขั้นตอนการรับสมัครยังไม่เสร็จสิ้นโดยผู้คัดค้านจะต้องสอบสวนว่าผู้สมัครมีสิทธิจะสมัครหรือไม่ให้แล้วเสร็จภายใน 7 วัน นับแต่วันเปิดรับสมัคร ในระหว่างเวลาดังกล่าวหัวหน้าพรรคมีหนังสือขอยกเลิกหนังสือรับรองที่ให้ผู้ร้องลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค อันมีผลให้ผู้ร้องไม่มีหนังสือรับรองของหัวหน้าพรรคการเมือง การยื่นใบสมัครของผู้ร้องจึงขาดหลักฐานหนังสือรับรองของหัวหน้าพรรคการเมือง ส่วนที่อ้างว่ามติที่ประชุมพรรคมีการบิดเบือนความจริงเป็นการทำรายงานเท็จยังไม่ได้มีการรับรองรายงานการประชุม และส่งรายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่องดังกล่าวไม่มีความจำเป็นที่จะต้องนำมาพิจารณาในการตรวจสอบคุณสมบัติแต่อย่างใด ขอให้ยกคำร้อง

ในวันนัดพิจารณา คู่ความแถลงรับข้อเท็จจริงตามคำร้องและคำคัดค้าน ศาลฎีกาจึงมีคำสั่งให้งดการสืบพยานของคู่ความ

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า “ข้อเท็จจริงที่คู่ความแถลงรับและไม่ได้แย้งกันฟังเป็นยุติว่า เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2545 ผู้ร้องยื่นใบสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ในเขตเลือกตั้งที่ 3 จังหวัดลพบุรี พร้อมหลักฐานต่างๆ ครบถ้วนรวมทั้งหนังสือรับรองของหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ที่ผู้ร้องเป็นสมาชิกอยู่ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 3 จังหวัดลพบุรีผู้คัดค้าน ต่อมาวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2545 หัวหน้าพรรคความหวังใหม่มีหนังสือถึงผู้คัดค้านขอยกเลิกหนังสือรับรองของหัวหน้าพรรคที่ส่งผู้ร้องลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตที่ 3 จังหวัดลพบุรี และทำหนังสือฉบับลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2545 ยืนยันการยกเลิกอีกครั้งหนึ่งเมื่อได้รับการสอบสวนจากผู้คัดค้าน ต่อมาวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2545 ผู้คัดค้านมีหนังสือแจ้งไปยังผู้ร้องว่า ผู้ร้องไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งมีปัญหาต้องวินิจฉัยว่า การที่ผู้คัดค้านไม่รับสมัครผู้ร้องและไม่ประกาศชื่อผู้ร้องเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตที่ 3 จังหวัดลพบุรี ชอบหรือไม่

เห็นว่าผู้ที่จะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเพียงพรรคเดียวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2540 มาตรา 107 (4) และผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องยื่นหนังสือรับรองของหัวหน้าพรรคการเมืองว่าส่งผู้สมัครสมาชิกผู้นั้นเข้าสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 31 วรรคสอง อีกด้วย เมื่อได้รับใบสมัครแล้ว ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งต้องตรวจสอบหลักฐานการสมัคร คุณสมบัติของผู้สมัครและสอบสวนว่าผู้สมัครมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ ให้เสร็จสิ้นภายในเจ็ดวัน นับแต่วันปิดการรับสมัครตามความในมาตรา 32 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ดังนั้น แม้ผู้ร้องจะยื่นใบสมัครพร้อมกับหนังสือรับรองของหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ครบถ้วนแล้วก็ตาม แต่ในระหว่างระยะเวลาการตรวจสอบหลักฐานการสมัคร

ปรากฏว่าหัวหน้าพรรคความหวังใหม่มียืนยันขอยกเลิกหนังสือรับรองดังกล่าว ต้องถือว่า การสมัครรับเลือกตั้งของผู้ร้องขาดหลักฐานหนังสือรับรองของหัวหน้าพรรคการเมืองว่า ส่งผู้ร้องเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งมีผลเท่ากับผู้ร้องไม่อาจสมัครในนามของพรรคความหวังใหม่ได้ การที่ผู้คัดค้านไม่รับสมัครและไม่ประกาศชื่อผู้ร้องเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นการชอบด้วยกฎหมายแล้ว ที่ผู้ร้องอ้างว่าหนังสือขอยกเลิกการรับรองของหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ เป็นหนังสือที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและขัดต่อข้อบังคับของพรรคจึงไม่มีผลเป็นการยกเลิกหนังสือรับรองดังกล่าว นั้น เห็นว่า หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอกตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 20 วรรคสอง ดังนั้น หัวหน้าพรรคความหวังใหม่ย่อมมีอำนาจที่จะออกหนังสือและยืนยันการขอยกเลิกหนังสือรับรองดังกล่าวที่ผู้ร้องได้ยื่นไว้พร้อมกับใบสมัครได้ ส่วนที่ผู้ร้องอ้างว่าหนังสือดังกล่าว ไม่ชอบด้วยข้อบังคับพรรค ก็ไม่ปรากฏว่าผู้ร้องในฐานะสมาชิกของพรรคการเมืองได้ดำเนินการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 47 วรรคสาม และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 แต่ประการใด คำร้องของผู้ร้องฟังไม่ขึ้น

อนึ่ง คดีนี้ผู้ร้องไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม ต้องคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ร้อง

จึงมีคำสั่งให้ยกคำร้อง และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ร้อง"

นอกจากนั้น ก่อนหน้าคำสั่งของศาลฎีกาข้างต้น ใน พ.ศ. 2543 ก็เคยเกิดกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นแต่ไม่เป็นที่ทราบกันมากนัก ซึ่งได้แก่ กรณีนายพิทักษ์ รัชชีธรรม ถูกกระชับหนังสือรับรองจากหัวหน้าพรรคถิ่นไทย และได้มีการร้องต่อศาลฎีกา และศาลฎีกาได้มีคำสั่งที่ 8210/2543 ซึ่งมีข้อเท็จจริง ดังนี้

คำสั่งศาลฎีกาที่ 8210/2543 (ระหว่างนายพิทักษ์ รัชชีธรรม ผู้ร้อง และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 4 จังหวัดตรัง ผู้คัดค้าน เรื่อง ขอให้วินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง)

“ผู้ร้องยื่นคำร้องว่า ผู้ร้องเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมาย และได้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ในเขตเลือกตั้งที่ 4 จังหวัดตรัง ต่อมาผู้คัดค้านแจ้งผู้ร้องว่า ผู้ร้องไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากมีการกระชับหนังสือรับรองของหัวหน้าพรรคการเมือง ขอให้ศาลฎีกามีคำสั่งให้ผู้คัดค้านรับสมัครผู้ร้องและประกาศชื่อผู้ร้องเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ 4 จังหวัดตรังต่อไป

ผู้คัดค้านยื่นคำคัดค้านว่า แม้ผู้ร้องจะยื่นหนังสือรับรองของหัวหน้าพรรคการเมืองพร้อมกับการยื่นใบสมัคร แต่ขั้นตอนการรับสมัครยังไม่เสร็จสิ้น โดยผู้คัดค้านจะต้องสอบสวนว่า ผู้สมัครมีสิทธิจะสมัครหรือไม่ให้แล้วเสร็จภายใน 7 วัน นับแต่วันเปิดรับสมัคร ในระหว่างเวลาดังกล่าว หัวหน้าพรรคมีหนังสือกระชับหนังสือรับรองที่ให้ผู้ร้องลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค อันมีผลให้ผู้ร้องไม่มีหนังสือรับรองของหัวหน้าพรรคการเมือง การยื่นใบสมัครของผู้ร้องจึงขาดเอกสารสำคัญ ขอให้ยกคำร้อง

ในวันนัดพิจารณาคำร้อง คู่ความแถลงข้อเท็จจริงว่า ผู้ร้องได้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขต 4 จังหวัดตรัง โดยมีหลักฐานพร้อมและจ่ายค่าสมัครเรียบร้อยแล้วเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2543 ผู้คัดค้านออกใบรับให้ต่อมาในวันเดียวกันนั้น ผู้คัดค้านได้รับโทรสารจากหัวหน้าพรรคกันไทยว่าทางพรรคจะรับหนังสือรับรองของหัวหน้าพรรคที่ออกให้ผู้ร้อง และต่อมาวันที่ 27 พฤศจิกายน 2543 พรรคกันไทยแจ้งยืนยันหนังสือดังกล่าว

ศาลฎีกาตรวจสำนวนประชุมปรึกษาแล้ว มีปัญหาต้องวินิจฉัยว่า การที่ผู้คัดค้านไม่รับสมัครผู้ร้องและไม่ประกาศชื่อผู้ร้องเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งชอบหรือไม่ ปัญหานี้ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติตามคำแถลงรับของคู่ความว่า ผู้ร้องยื่นใบสมัครพร้อมหลักฐานต่างๆ ครบถ้วนในวันที่ 23 พฤศจิกายน 2543 รวมทั้งหนังสือรับรองของหัวหน้าพรรคกันไทยที่ผู้ร้องเป็นสมาชิกอยู่ ในวันเดียวกันนั้นหัวหน้าพรรคกันไทยมีหนังสือถึงผู้คัดค้านขอรับหนังสือรับรองของหัวหน้าพรรคกันไทยดังกล่าว และทำหนังสือฉบับลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2543 ยืนยันหนังสือขอรับหนังสือรับรองดังกล่าว เห็นว่า ผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 107 (4) และการสมัครต้องสมัครในนามของพรรคการเมือง การยื่นใบสมัครต้องมีหนังสือรับรองของหัวหน้าพรรคการเมืองว่า ส่งสมาชิกผู้นั้นเข้าสมัครรับเลือกตั้งตามความในมาตรา 30 และมาตรา 31 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 เมื่อยื่นใบสมัครแล้ว ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งต้องตรวจสอบหลักฐานการสมัคร คุณสมบัติของผู้สมัคร และสอบสวนว่า ผู้สมัครมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ ให้เสร็จสิ้นภายใน 7 วัน นับแต่วันปิดการรับสมัคร ตามความในมาตรา 32 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ดังนั้น แม้จะฟังได้ว่าผู้ร้องยื่นใบสมัครพร้อมหนังสือรับรองของหัวหน้าพรรคกันไทยส่งผู้ร้องเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ 4 จังหวัดตรัง ในระหว่างระยะเวลาการตรวจสอบหลักฐานของผู้คัดค้าน ต้องถือว่าการรับสมัครรับเลือกตั้งของผู้ร้องขาดหลักฐานหนังสือรับรองของหัวหน้าพรรคการเมืองว่า ส่งผู้ร้องเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งมีผลเท่ากับผู้ร้องไม่อาจสมัครในนามพรรคกันไทยได้ที่ผู้คัดค้านไม่รับสมัครและไม่ประกาศชื่อผู้ร้องเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นการชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงมีคำสั่งให้ยกคำร้อง”

เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง เทียบกับข้อขัดข้องที่ทำให้บุคคลทั่วไปไม่อาจสมัครรับเลือกตั้งได้ จะเห็นว่าเจตนารมณ์ที่ต้องการป้องกันปัญหาความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลนั้น มีน้ำหนักนํารับฟังกว่าการให้เสรีภาพในการสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่สังกัดพรรคการเมือง นอกจากนั้น ในกรณีที่บุคคลใดประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้ง แต่ไม่มีพรรคการเมืองใดรับบุคคลนั้นเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง บุคคลดังกล่าวก็มีทางออกเพื่อแก้ไขปัญหาคำร้องได้โดยการดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ ทั้งนี้ กฎหมายก็ได้เปิดโอกาสให้สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยง่ายอยู่แล้ว

(2) การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน

ก. ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน มีการแสดงความเห็นหลากหลายว่า บทกำหนดเช่นนี้เป็นการลดทอนเสรีภาพในการย้ายพรรคการเมือง และทำให้พรรคการเมืองมีอำนาจเหนือสมาชิกพรรคการเมือง

เหตุผลที่มีผู้เสนอให้ยกเลิกหลักเกณฑ์ในเรื่อง 90 วันนี้ ก็เพราะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจย้ายพรรคการเมืองได้เมื่อมีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีอิสระ หากยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าวจะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ถูกผูกมัดและกลายเป็นทาสทางการเมืองของหัวหน้าพรรค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถขจัดขึ้นหรือวิพากษ์วิจารณ์หัวหน้าพรรคที่มีพฤติกรรมเป็นเผด็จการได้ การคงบทบัญญัตินี้ไว้ทำให้หัวหน้าพรรคสามารถขู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ที่วิพากษ์วิจารณ์หัวหน้าพรรคด้วยการไม่ส่งลงสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งต่อไป หากมีการยกเลิกหลักเกณฑ์เรื่อง 90 วัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ที่จะถูกตัดสิทธิ์มิให้ลงสมัครรับเลือกตั้งก็ยังสามารถย้ายไปสังกัดพรรคการเมืองอื่นและลงสมัครรับเลือกตั้งได้

ข. ข้อมูลจากสถิติปี พ.ศ. 2540-2545

จากรายงานผลการวิจัยเชิงสำรวจความคิดเห็นของประชาชน กรณี : ประชาชนคิดอย่างไร? กับรัฐธรรมนูญที่ใช้มาครบ 5 ปี ในประเด็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในเรื่อง 90 วันนี้ มีความเห็นของประชาชนจำแนกได้ดังนี้¹

(1) ประชาชนที่เห็นด้วยกับการที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่สามารถย้ายพรรคการเมืองได้ 90 วัน ก่อนการเลือกตั้ง มีจำนวนร้อยละ 86.40 ไม่เห็นด้วยร้อยละ 12.4

สำหรับผู้ที่เห็นด้วยนั้น มีเหตุผลตามลำดับ ดังนี้

- 1) เพราะป้องกันการซื้อตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ร้อยละ 42.29
- 2) เพราะป้องกันการซื้อเสียง ร้อยละ 23.60
- 3) เพราะเพื่อให้พรรคการเมืองมีเสถียรภาพ ร้อยละ 14.90

¹ สวนดุสิตโพล คณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบของการใช้รัฐธรรมนูญ ๑๙๙๙ และกรมประชาสัมพันธ์, รายงานผลการวิจัยเชิงสำรวจความคิดเห็นของประชาชน กรณี : ประชาชนคิดอย่างไร? กับรัฐธรรมนูญที่ใช้มาครบ 5 ปี, 13 สิงหาคม 2545, หน้า 4.

ส่วนผู้ที่ไม่เห็นด้วยนั้น มีเหตุผลตามลำดับ ดังนี้

- 1) เพราะทำให้พรรคการเมืองมีอำนาจมากเกินไป ร้อยละ 4.81
- 2) เพราะผู้สมัครรับเลือกตั้งขาดอิสระและเสียโอกาสลงสมัครได้ง่าย ร้อยละ 3.93
- 3) เพราะไม่ควรให้สังกัดพรรคการเมืองเลย ร้อยละ 1.91

(2) ในกรณีที่ประชาชนไม่เห็นด้วยกับการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่สามารถย้ายพรรคการเมืองได้ 90 วันก่อนการเลือกตั้ง ประชาชนคิดว่าควรมีการแก้ไขอย่างไร จำแนกได้ดังนี้

- 1) ไม่ควรกำหนดวันเลย ร้อยละ 34.89
- 2) ควรกำหนด 30 วัน ร้อยละ 24.34
- 3) ควรกำหนด 60 วัน ร้อยละ 16.75
- 4) ควรกำหนดจำนวนวัน ร้อยละ 15.42

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน ไว้ก็เพื่อป้องกันการซื้อตัวผู้สมัครและส่งเสริมให้การเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นการเข้าเป็นสมาชิกด้วยเหตุผลในด้านอุดมการณ์ไม่ใช่ด้านผลประโยชน์อย่างอื่น จะเห็นว่ามีความหนักแน่นมากกว่าการเสนอให้ยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ สำหรับสมาชิกพรรคการเมืองใดที่เริ่มมีความขัดแย้งกับพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก และเริ่มเห็นว่าอาจไม่ได้รับการส่งเสริมให้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ก็ย่อมมีสิทธิที่จะลาออกจากพรรคการเมืองนั้น แล้วไปเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นล่วงหน้าให้มีเวลามากกว่า 90 วัน ก่อนวันเลือกตั้ง การยอมให้ย้ายพรรคการเมืองได้ในช่วงใกล้เลือกตั้ง ไม่อาจหนีพ้นข้อครหาในเรื่องการซื้อขายตัวของผู้สมัครได้ แต่ก็ไม่สามารถพิสูจน์หลักฐานได้ชัดเจน เพราะกรณีเช่นนี้คงไม่มีใครออกมายอมรับต่อสาธารณชนว่า ถูกพรรคการเมืองอีกพรรคหนึ่งเสนอผลประโยชน์ที่ดีกว่า ดังนั้นมาตรการป้องกันที่ไม่ให้ย้ายพรรคในช่วงใกล้เลือกตั้งจึงเป็นมาตรการที่สำคัญที่ไม่ควรยกเลิก

(3) การกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

ก. ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

การกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ถูกมองว่าเป็นการทำให้พรรคการเมืองมีอำนาจเหนือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมของพรรคการเมือง ทำให้พรรคการเมืองไม่เป็นประชาธิปไตย เมื่อพรรคการเมืองไม่เป็นประชาธิปไตยเช่นนี้เสียแล้ว ประเทศชาติจะเป็นประชาธิปไตยได้อย่างไร

ข. ข้อมูลจากสถิติปี พ.ศ. 2540-2545

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดเมื่อพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ข้อพิพาทที่สะท้อนให้เห็นว่า ระหว่างความเป็นหนึ่งเดียวในการดำเนินการของพรรคการเมือง กับความเป็นอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น สิ่งใดมีความสำคัญมากกว่ากัน กรณีที่พิพาท คือ กรณีที่พรรคประชากรไทยลบชื่อ 12 ส.ส. ออกจากพรรค ในช่วง พ.ศ. 2540 ต่อเนื่องมาถึง พ.ศ. 2541 ซึ่งข้อพิพาทนี้ท้ายสุดก็มีการเสนอเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ในที่นี้ขอยกลำดับเหตุการณ์อันนำไปสู่ข้อพิพาท ตลอดจนข้อยุติของข้อพิพาทดังกล่าว

ข้อเท็จจริงตามลำดับเหตุการณ์ของการเคลื่อนไหวลบชื่อ 12 ส.ส. ของพรรคประชากรไทย มีดังนี้²

- 5 พ.ย. 2540 พรรคประชากรไทยมีมติให้สับสนุน พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี แทน พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ (ซึ่งได้ลาออกจากตำแหน่ง) ตามข้อตกลงของ 6 พรรคร่วมรัฐบาลเดิม
- 6 พ.ย. 2540 พรรคเสรีธรรมและพรรคกิจสังคม (ซึ่งเป็น 2 พรรคใน 6 พรรคร่วมรัฐบาลเดิม) หันไปสนับสนุนนายชวน หลีกภัยเป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้เสียงสนับสนุน พล.อ. ชาติชาย ชุณหะวัณ เหลือเพียง 4 พรรค (197 คน) ส่วนเสียงสนับสนุนนายชวน หลีกภัย เพิ่มขึ้นเป็น 6 พรรค (196 คน) และ ส.ส. ของพรรคประชากรไทย (และกรรมการบริหารพรรคบางส่วน) ประชุมและมีมติด้วยเสียงส่วนใหญ่ให้สนับสนุนนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมี ส.ส. ลงชื่อสนับสนุนมติดังกล่าว 14 คน (จาก ส.ส. 18 คน)
- 7 พ.ย. 2540 ส.ส. 14 คน ทำหนังสือแสดงเจตจำนงขอถอนการสนับสนุน พล.อ. ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี
- 8 พ.ย. 2540 ส.ส. 14 คน ทำหนังสือเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรขอสนับสนุนนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี (อ้างรัฐธรรมนูญ มาตรา 156 วรรคสี่ และมาตรา 201 วรรคสาม)
- 9 พ.ย. 2540 มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี
- 14 พ.ย. 2540 มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งรัฐมนตรี
- 15 พ.ย. 2540 คณะรัฐมนตรีได้เข้าเฝ้าถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่
- 20 พ.ย. 2540 พรรคประชากรไทย มีมติไม่เข้าร่วมรัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย (ภายหลังจากที่ ส.ส. 12 คน ได้เข้าร่วมรัฐบาลไปแล้ว)

² สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการสัมมนา เรื่อง “การปฏิรูปพรรคการเมืองให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หลังคำวินิจฉัยสถานภาพ 12 ส.ส.พรรคประชากรไทย” วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2542 ณ ห้องประชุมสถาบันพระปกเกล้า อาคารธนาคารทหารไทย พญาไท กรุงเทพฯ (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2542), หน้า 33-38.

- 29 ธันวาคม 2540 พรรคประชากรไทย จัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญ ครั้งที่ 1/2540 (ส.ส. 12 คน ได้แย้งว่า มิใช่เป็นการประชุมใหญ่ของพรรค แต่เป็นเพียงการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค 38 คน เท่านั้น เพราะการประชุมใหญ่ต้องเป็นการประชุมที่ปฏิบัติตามข้อบังคับพรรค ข้อ 21 (แก้ไข พ.ศ. 2540) และแต่งตั้งกรรมการบริหารพรรคเพิ่มเติมอีก 11 คน (ส.ส. 12 คน ได้แย้งว่าการแต่งตั้งกรรมการบริหารพรรค มิได้กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรค จึงไม่ชอบด้วยข้อบังคับพรรค นอกจากนี้ การเสนอชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการบริหารพรรคยังผิดข้อบังคับพรรค ข้อ 12 (แก้ไข พ.ศ. 2540) อีกด้วย)
- 15 ม.ค. 2541 หัวหน้าพรรคประชากรไทยแจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคไปยัง นายทะเบียนพรรคการเมือง
- 3 ก.พ. 2541 ส.ส. 12 คน ทำหนังสือเสนอต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ขอให้ระงับการรับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค
- 24 ก.พ. 2541 นายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค (ซึ่งต่อมา ส.ส. 12 คน ได้ฟ้องขอความเป็นธรรมต่อศาลแพ่ง และศาลแพ่งได้ประทับรับฟ้องเป็นคดีปกครอง)
- 18-21 มี.ค. 2541 มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ
- 20 มี.ค. 2541 พรรคประชากรไทย จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค และมีมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ (ส.ส. 12 คน ได้แย้งว่าคณะกรรมการบริหารพรรคไม่มีสิทธิลงมติดังกล่าว เพราะเป็นสิทธิของที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคตามข้อบังคับพรรค ข้อ 36 (แก้ไข พ.ศ. 2540) และเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 157 วรรคแรก)
- 21 มี.ค. 2541 ส.ส. 12 คน ลงมติไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะตามมติของเสียงส่วนใหญ่ของที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค
- 1 มิ.ย. 2541 พรรคประชากรไทย จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค และมีมติให้ขับ ส.ส. 12 คน ออกจากตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคตามข้อกล่าวหาของสมาชิกพรรค (ส.ส. 12 คน ได้แย้งว่ามติดังกล่าวไม่ชอบด้วยข้อบังคับพรรค ข้อ 43 และข้อ 45 (แก้ไข พ.ศ. 2540) และในวันเดียวกัน พรรคประชากรไทยได้จัดให้มีการประชุมใหญ่สามัญ เพื่อแต่งตั้งกรรมการบริหารพรรคเพิ่มเติมอีก 21 คน เข้าดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคแทน (ส.ส. 12 คน ได้แย้งว่า มิใช่เป็นการประชุมใหญ่ของพรรค แต่เป็นเพียงการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคไม่กี่คนเท่านั้น เพราะการประชุมใหญ่ต้องเป็นการประชุมที่ปฏิบัติตามข้อบังคับพรรค ข้อ 21 (แก้ไข พ.ศ. 2540) การแต่งตั้งกรรมการบริหารพรรคจึงไม่ชอบด้วยข้อบังคับพรรค นอกจากนี้ การเสนอชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการบริหารพรรคยังผิดข้อบังคับพรรค ข้อ 13 (แก้ไข พ.ศ. 2540) อีกด้วย)

- 10 มิ.ย. 2541 ส.ส. 12 คน ทำหนังสือเสนอต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ขอให้ระงับการรับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค

- 25 ก.ย. 2541 นายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค

- 10 ตุลาคม 2541 พรรคประชากรไทย จัดให้มีการประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค เพื่อพิจารณาลงโทษ ส.ส. 12 คน ตามข้อกล่าวหาของสมาชิกพรรค ผลปรากฏว่าที่ประชุมได้มีมติให้ลบชื่อ ส.ส. 12 คน ออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคด้วยคะแนนเสียง 54 คะแนน อันเป็นเหตุให้ ส.ส. 12 คนสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 118 (8) (ส.ส. 12 คน ได้แย้งว่า มติดังกล่าวไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 22 วรรคสอง)

- 12 ตุลาคม 2541 ส.ส. 12 คน ยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ขอให้วินิจฉัยให้มติของพรรคประชากรไทยเป็นมติที่มีชอบ ต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 47 วรรคสาม และวรรคสี่

- 11 กุมภาพันธ์ 2542 ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติของพรรคประชากรไทยที่ลบชื่อ ส.ส. 12 คน ออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคมีลักษณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 47 วรรคสาม

โดยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2542 เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิบสองคนได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญคัดค้านว่ามติของพรรคประชากรไทยมีลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสามของรัฐธรรมนูญ มีคำวินิจฉัยอันเป็นเหตุผลที่สำคัญดังนี้

“ตามข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่า สาเหตุสำคัญที่พรรคประชากรไทยมีมติลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทยนั้น เป็นเพราะผู้ร้องฝ่าฝืนมติพรรคไปร่วมรัฐบาลกับพรรคประชาธิปัตย์ และผู้ร้องไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการบริหารพรรคในการลงมติในสภาผู้แทนราษฎร

ทางพิจารณาได้ความว่า ผู้ร้องซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคประชากรไทยได้สนับสนุนนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ 7 พฤศจิกายน 2540 วันที่ 9 พฤศจิกายน 2540 มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี วันที่ 14 พฤศจิกายน 2540 มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีผู้ร้องที่ 1 ผู้ร้องที่ 2 ผู้ร้องที่ 3 และผู้ร้องที่ 4 ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีด้วย และวันที่ 15 พฤศจิกายน 2540 คณะรัฐมนตรีได้เข้าเฝ้าถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ก่อนเข้ารับหน้าที่แล้ว จนกระทั่งวันที่ 20 พฤศจิกายน 2540 พรรคประชากรไทยจึงได้อ้างว่า ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 6/2540 ว่าไม่เข้าร่วมรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ซึ่งเป็นเวลาภายหลังจากที่ผู้ร้องได้เข้าร่วมรัฐบาลไปแล้ว แสดงว่าขณะที่ผู้ร้องเข้าร่วมรัฐบาลนั้นพรรคประชากรไทยยังมิได้มีมติว่าไม่เข้าร่วมรัฐบาล และข้อบังคับพรรคที่ใช้อยู่ในขณะนั้น หมวด 9 การตั้งรัฐบาล ข้อ 34 กำหนดเพียงว่า ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารในการกำหนดตัวบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีในการที่พรรคจัดตั้งรัฐบาล หรือร่วมกับพรรคการเมืองอื่นจัดตั้งรัฐบาล จึงแสดงว่าตามข้อบังคับที่ใช้อยู่

ในขณะนั้น การจัดตั้งรัฐบาลไม่ใช่อำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรค จึงถือไม่ได้ว่าผู้ร้องฝ่าฝืน ข้อบังคับพรรคหรือมติของคณะกรรมการบริหารพรรค

กรณีการไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการบริหารพรรคเรื่องการลงมติในสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับพรรคประชากรไทยข้อ 36 กำหนดว่า การลงมติในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปตามมติซึ่งที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคได้ลงมติไว้ คณะกรรมการบริหารพรรคจึงไม่มีอำนาจลงมติว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาล เพราะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง ซึ่งข้อบังคับพรรคเองก็กำหนดให้เป็นไปตามมติของที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค จึงถือไม่ได้เช่นกันว่าผู้ร้องไม่ปฏิบัติตามมติคณะกรรมการบริหารพรรคในกรณีนี้

ข้อพิจารณาที่วามติของพรรคประชากรไทยที่ลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทย มีลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสามของรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น ประการแรก มติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่ารัฐธรรมนูญมาตรา 149 บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญจึงมีสถานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย มีหน้าที่ต้องปฏิบัติเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย เช่น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ฯลฯ การที่พรรคประชากรไทยมีมติลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทย ผลที่เกิดตามรัฐธรรมนูญมาตรา 118 (8) คือ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลงนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ ซึ่งเท่ากับความเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยสิ้นสุดลงด้วย และไม่อาจปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทยได้ มติเช่นนี้จึงขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยชัดแจ้ง

ประการที่สอง กรณีที่วามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีที่ผู้ร้องถูกกล่าวหาว่าไม่ปฏิบัติตามมติพรรค กรณีลงชื่อสนับสนุนนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีและเข้าร่วมรัฐบาลนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มติที่ให้สนับสนุนพลเอก ชชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น เหตุการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปเมื่อพรรคการเมืองสองพรรคในหกพรรคที่เคยมีมติร่วมกันจะจัดตั้งรัฐบาลโดยมีพลเอก ชชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ประกาศถอนตัวและกลับไปสนับสนุนนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี จึงเป็นผลให้ข้อตกลงของหกพรรคเดิมที่ร่วมจัดตั้งรัฐบาลโดยสนับสนุนพลเอก ชชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ถือเป็นมติที่ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามต่อไป และเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ของพรรคประชากรไทยจำนวน 14 คน จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 18 คน ซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยเห็นว่ามีความจำเป็นรีบด่วนต้องสนับสนุนให้นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ของบ้านเมือง จึงเป็นเรื่องที่พรรคการเมือง

จะพึงรับฟังตามหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย มติที่โหลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทยด้วยเหตุดังกล่าว จึงขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

โดยเหตุผลดังกล่าวมาศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า มติของพรรคประชากรไทยที่โหลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทย มีลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสามของรัฐธรรมนูญ คำขออื่นนอกจากนี้ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย”

เมื่อพิจารณาสภาพปัญหาระหว่างความเป็นหนึ่งเดียวในการดำเนินการของพรรคการเมือง กับความเป็นอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น สิ่งใดมีความสำคัญมากกว่ากัน จากการวินิจฉัยของพรรคประชากรไทยข้างต้นแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดจุดดุลยภาพไว้อย่างเหมาะสมแล้ว โดยกำหนดให้ในหลักการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะสมาชิกพรรคการเมืองต้องดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามนโยบายของพรรคการเมือง แต่ในการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางอย่างที่จำเป็นต้องอาศัยความอิสระในการดำเนินการ รัฐธรรมนูญก็ได้รับรองความเป็นอิสระปลอดจากการแทรกแซงโดยพรรคการเมืองไว้ เช่น กรณีที่จะมีการลงมติเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด รัฐธรรมนูญมาตรา 156 วรรคสี่ ก็ให้กระทำการเป็นกลาง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด และหากพรรคการเมืองใดไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญมาตรา 156 วรรคสี่นี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา 47 วรรคสาม ก็เปิดทางให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถนำเรื่องเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ โดยหากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ามติหรือข้อบังคับพรรคการเมืองดังกล่าวขัดกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป ตัวอย่างที่เด่นชัดของการรักษาดุลยภาพก็คือ กรณีพิพาทของพรรคประชากรไทยข้างต้นนั่นเอง

ดังนั้น เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ที่ประสงค์จะสร้างมาตรการบังคับให้กับพรรคการเมืองในการใช้ควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นสมาชิกของพรรคให้อยู่ในวินัย กฎข้อบังคับของพรรคการเมือง เพราะเมื่อพรรคการเมืองสามารถควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ รัฐบาลก็จะมีเสถียรภาพ เปรียบเทียบกับความเป็นอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการปฏิบัติหน้าที่แล้วจะเห็นว่า ในการทำงานร่วมกันที่มีคนจำนวนมาก หากปล่อยให้ต่างคนต่างคิด โดยไม่มีข้อยุติ การทำงานนั้นก็คงไม่อาจบรรลุผลได้ หรือหากท้ายที่สุดจะบรรลุผลก็อาจไม่เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เพราะต้องใช้เวลาในการให้สมาชิกพรรคการเมืองที่ควบคุมการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ จะทำให้มีการคิดและตัดสินใจในระดับพรรค เมื่อระดับพรรคการเมืองมีมติเช่นใด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแม้ไม่เห็นด้วยก็ต้องดำเนินการตามมติของพรรคการเมือง เปรียบเหมือนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้สื่อความประสงค์ของพรรคการเมืองให้ปรากฏต่อรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่ แต่อย่างไรก็ตาม ในบางเรื่องที่สมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรจำเป็นต้องมีอิสระในการตัดสินใจ รัฐธรรมนูญก็ได้วางข้อยกเว้นให้ในกรณีดังกล่าวนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมือง เช่น กรณีที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 156 วรรคสาม เช่นนี้ จึงยังไม่สมควรยกเลิกหลักการที่ให้การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดเมื่อพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

1.2 การส่งเสริมให้มีพรรคการเมืองน้อยพรรค

ก. ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ผลการเลือกตั้งปรากฏว่ามีพรรคขนาดใหญ่และขนาดกลางเพียงไม่กี่พรรคที่ได้รับการเลือกตั้ง ส่วนพรรคขนาดเล็กแม้จะส่งสมาชิกพรรคลงรับเลือกตั้งแต่ก็ไม่ได้รับการเลือกตั้ง พรรคการเมืองเล็กๆ จึงค่อยๆ หายไป³ ดังนั้นในเบื้องต้นทำให้เห็นได้ว่า ในการเลือกตั้งได้มีพรรคการเมืองขนาดใหญ่เกินกว่าที่คาดคิดเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งนับได้ว่าเป็นครั้งแรกของประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวได้เสียงในสภาผู้แทนราษฎรเกินกว่ากึ่งหนึ่ง และพรรคการเมืองพรรคเดียวที่มีเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งนี้ก็ได้จัดตั้งรัฐบาลผสม ซึ่งถือได้ว่าเป็นรัฐบาลผสมอันเป็นประวัติศาสตร์ของโลก เพราะเมื่อกล่าวถึงรัฐบาลผสม คือ แต่ละพรรคการเมืองไม่มีเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสภา แต่ของประเทศไทยรัฐบาลผสมมีพรรคการเมืองพรรคหนึ่งมีเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล เช่นนี้แล้วจึงเห็นได้ว่าเป็นผลผลิตของรัฐธรรมนูญที่ได้ผลเกินคาด⁴

การที่รัฐธรรมนูญได้พยายามที่จะทำให้พรรคการเมืองมีน้อยพรรค ผลที่ตามมาปรากฏว่า เกิดพรรคการเมืองน้อยพรรคที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สภาพการณ์ที่มีพรรคการเมืองน้อยพรรคนี้เกิดขึ้นเร็วกว่าที่คาดคิด⁵

การกำหนดให้พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนในระบบบัญชีรายชื่อต่ำกว่าร้อยละ 5 บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นจะไม่มีสิทธิ์ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อ เป็นกลไกอันหนึ่งที่จะทำให้ระบบพรรคการเมืองเข้มแข็งขึ้น พรรคการเมืองใดดำเนินนโยบายไม่ดี ไม่มีนโยบายที่ชัดเจน ไม่มีตัวบุคคลที่จะมาลงสมัครในระบบบัญชีรายชื่อที่ดี พรรคการเมืองนั้นก็ควรมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อ เพราะหากให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ก็จะทำให้มีพรรคการเมืองมีหลายพรรคในสภา หลักเกณฑ์เรื่องร้อยละ 5 นี้จึงเป็นหลักเกณฑ์ที่สร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมือง⁶ แต่

³ พงศ์เทพ เทพกาญจนา, สัมภาษณ์ 22 เมษายน 2545, หน้า 243.

⁴ ชุมพล ศิลปอาชา, สัมภาษณ์ 31 พฤษภาคม 2545, หน้า 295.

⁵ พงศ์เทพ เทพกาญจนา, สัมภาษณ์ 22 เมษายน 2545, หน้า 244.

⁶ สมศักดิ์ ปริศนานันทกุล, สัมภาษณ์ 25 เมษายน 2545, หน้า 232.

อย่างไรก็ดีหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ก็ทำให้พรรคขนาดเล็กที่ไม่ได้รับคะแนนถึงร้อยละ 5 ไม่มีที่นั่งในสภาในระบบบัญชีรายชื่อ ท้ายที่สุดอาจนำไปสู่การสิ้นสุดของพรรคการเมืองขนาดเล็ก ดังนั้นการให้ตั้งพรรคง่ายแต่ท้ายที่สุดก็ล้มไปได้ง่ายดูเหมือนจะไม่สอดคล้องกันในเรื่องนี้⁷

พรรคการเมืองที่มีขนาดใหญ่หลังมีการเลือกตั้งนั้นผู้เห็นว่า ขนาดที่ใหญ่ขึ้นไม่ได้ใหญ่ขึ้นมาเพราะการเลือกตั้ง ไม่ได้เกิดตามธรรมชาติ⁸ แต่ใหญ่ขึ้นมาจากการรวมพรรค ซึ่งไม่น่าจะถูกต้อง รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์จะให้เกิดพรรคการเมืองขนาดใหญ่โดยธรรมชาติ ซึ่งอาจต้องใช้เวลา 10-20 ปี กว่าที่เกิดพรรคการเมืองโดยธรรมชาติได้⁹ โดยมูลเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดพรรคขนาดใหญ่ไม่เป็นไปตามธรรมชาติ เพราะไม่มีการกำหนดเพดานของเงินบริจาคให้พรรคการเมือง ดังนั้น พรรคการเมืองที่มีเงินทุนมากจึงสามารถขยายใหญ่ได้โดยเวลาเพียงไม่ถึง 2 ปี ก็อาจได้สมาชิกพรรคมากถึง 11 ล้านคนได้

การรวมพรรคการเมืองหลังเลือกตั้งนี้ ไม่น่าจะสอดคล้องกับเจตนาของประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง เพราะการที่ผู้สมัครได้รับเลือกตั้งนั้นไม่ได้รับเลือกตั้งเพราะตัวผู้สมัครเท่านั้น แต่ยังได้รับเลือกตั้งเพราะผู้สมัครสังกัดพรรคการเมืองนั้นด้วย การที่ประชาชนเลือกผู้สมัครคนใดก็เท่ากับเลือกพรรคการเมืองของผู้สมัครนั้นในตัว โดยการเลือกพรรคนั้นก็เพราะชื่นชอบนโยบายของพรรค หากพรรคการเมืองมารวมกันหลังเลือกตั้งก็ไม่ตรงกับที่ประชาชนได้ลงคะแนนเลือกตั้ง ควรที่จะมีการห้ามไม่ให้มีการรวมพรรคหลังเลือกตั้ง แต่หากไม่มีพรรคใดได้คะแนนเพียงพอจัดตั้งรัฐบาลก็สามารถจัดตั้งรัฐบาลผสมได้¹⁰

รัฐธรรมนูญต้องการให้พรรคการเมืองมีขนาดใหญ่และมีความเป็นปึกแผ่น เป็นพรรคของประชาชน แต่สิ่งที่ปรากฏขึ้นแม้จะมีพรรคการเมืองขนาดใหญ่จริง แต่เป็นพรรคที่อยู่กันอย่างหลวมๆ เป็นพรรคที่เกิดขึ้นเพื่อให้รวมตัวกันในทางการเมืองเพื่อทำงานทางการเมือง แต่ขาดจุดยืนร่วมกันที่เป็นปึกแผ่น ดังนั้นในเรื่องนี้จึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ¹¹

อย่างไรก็ดี มีผู้เห็นว่าการที่พรรคการเมืองมีขนาดใหญ่ที่มีเสียงในสภาเกินกว่ากึ่งหนึ่งอย่างเช่นในปัจจุบัน อาจไม่ได้เกิดจากกลไกที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่อาจเกิดจากสภาพของพรรคการเมืองนั้นที่มีการกว้านต้อนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าสู่พรรคการเมือง¹²

⁷ พณีส ทศนิยานนท์, สัมภาษณ์ 23 พฤษภาคม 2545, หน้า 318.

⁸ มนูญกฤต รูปขจร, สัมภาษณ์ 21 มิถุนายน 2545, หน้า 196.

⁹ เดโช สวานานนท์, สัมภาษณ์ 24 มิถุนายน 2545, หน้า 285.

¹⁰ อมร รักชาติชัย, สัมภาษณ์ 27 มิถุนายน 2545, หน้า 263-264.

¹¹ เสรี สุวรรณภานนท์, สัมภาษณ์ 5 กรกฎาคม 2545, หน้า 305.

¹² ชวน หลีกภัย, สัมภาษณ์ 3 เมษายน 2545, หน้า 235.

ข. ข้อมูลจากสถิติปี พ.ศ. 2540-2545

ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พรรคการเมืองในประเทศไทยมีเหลืออยู่เพียง 9 พรรคการเมืองเท่านั้น คือ

- 1) พรรคชาติไทย
- 2) พรรคประชาธิปัตย์
- 3) พรรคชาติพัฒนา
- 4) พรรคประชากรไทย
- 5) พรรคกิจสังคม
- 6) พรรคพลังธรรม
- 7) พรรคไท
- 8) พรรคชาติประชาธิปไตย
- 9) พรรคราษฎร

หลังจากนั้น นับตั้งแต่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถึงวันที่ 15 กันยายน 2545 ตามข้อมูลพรรคการเมืองของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีพรรคการเมืองที่ยังดำเนินการอยู่จำนวน 48 พรรคการเมือง ซึ่งเมื่อพิจารณาจำนวนดังกล่าวแล้วเห็นว่าเป็นจำนวนที่มากอยู่ จึงยอมทำให้เกิดข้อสงสัยว่า เจตนารมณ์ของพรรคการเมืองที่ต้องการให้เหลือพรรคการเมืองน้อยพรรคนั้นจะบรรลุผลได้อย่างไร สำหรับประเด็นข้อสงสัยนี้ หากพิจารณาตามลำดับของการก่อตั้งพรรคการเมืองสืบเนื่องตั้งแต่ก่อน พ.ศ. 2540 ถึงปัจจุบัน จะพบว่ามีพรรคการเมืองเกิดขึ้นใหม่หลัง พ.ศ. 2540 จำนวนมาก เพราะกติกาสภาพรรคการเมืองใหม่นั้นปรับเปลี่ยนไป คือ ไม่ได้ถูกบังคับให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง ไม่มีเหตุให้ต้องยุบพรรคหากพรรคการเมืองไม่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้ง ทำให้จึงยังคงมีพรรคการเมืองที่มีสถานะพรรคการเมืองอยู่จำนวนมากถึง 48 พรรคการเมือง แต่อย่างไรก็ดีหากย้อนไปพิจารณาพรรคการเมืองต่างๆ ที่เกิดขึ้นหลัง พ.ศ. 2540 จะพบว่ามีพรรคการเมืองจำนวนมากที่ถูกยุบพรรค เพราะไม่ดำเนินการตามกฎหมายพรรคการเมือง โดยตามสถิติในรอบ 5 ปีนับตั้งแต่ใช้รัฐธรรมนูญมีพรรคการเมืองถูกยุบด้วยเหตุที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจำนวนมาก มีเพียงการยุบพรรค 3 พรรค คือ พรรคมวลชน พรรคเสรีธรรม และพรรคความหวังใหม่เท่านั้นที่เป็นการยุบพรรคเพื่อรวมกับพรรคไทยรักไทยให้มีขนาดใหญ่ขึ้น

**พรรคการเมืองที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรค
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541**

ที่	ชื่อพรรคการเมือง	วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง	เหตุที่มีคำสั่ง
1	มวลชน	18 สิงหาคม 2541	ยุบพรรครวมกับพรรคความหวังใหม่ เป็นพรรคการเมืองหลัก ตามมาตรา 73
1	ปฏิรูป	4 มีนาคม 2542	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
2	มหาธารษฎีธิปัตย์	10 สิงหาคม 2542	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
3	ชีวิตใหม่	10 สิงหาคม 2542	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
4	ชาตินิยม	24 สิงหาคม 2542	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
1	ชาติสามัคคี	27 มกราคม 2543	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
2	ไทยก้าวหน้า	27 มกราคม 2543	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
3	ธรรมรัฐ	11 กรกฎาคม 2543	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
4	รักชาติ	21 ธันวาคม 2543	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
1	ประชาสังคม	11 มกราคม 2544	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
2	ไทยพัฒนา	11 มกราคม 2544	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
3	ประชารัฐ	15 กุมภาพันธ์ 2544	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 35, 62
4	แนวร่วมเกษตรกร	27 กุมภาพันธ์ 2544	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
5	พลังสามัคคี	27 กุมภาพันธ์ 2544	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
6	ไทยสามัคคี	9 สิงหาคม 2544	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
7	ชาติเกษตรกรไทย	9 สิงหาคม 2544	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
8	รักสามัคคี	9 สิงหาคม 2544	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
9	รามสยาม	14 สิงหาคม 2544	ยุบตามข้อบังคับพรรค มาตรา 65
10	สังคมประชาชน	16 สิงหาคม 2544	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
11	พิทักษ์ไทย	30 สิงหาคม 2544	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 35
12	เสรีธรรม	6 กันยายน 2544	ยุบรวมกับพรรคไทยรักไทยเป็น พรรคการเมืองหลัก ตามมาตรา 73

ที่	ชื่อพรรคการเมือง	วันที่ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่ง	เหตุที่มีคำสั่ง
13	ชาวไร่วานาไทย	6 กันยายน 2544	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
14	ศรัทธาประชาชน	13 กันยายน 2544	ยุบตามข้อบังคับพรรค มาตรา 65
15	พลังเกษตรกร	18 กันยายน 2544	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
16	นิติมหาชน	9 ตุลาคม 2544	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 35
17	ประชาชน	16 ตุลาคม 2544	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 62
18	พัฒนาสังคม	27 ธันวาคม 2544	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 35
1	ถิ่นไทย	10 มกราคม 2545	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 35
2	เอกภาพ	17 มกราคม 2545	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 35, 62
3	สังคมไทย	31 มกราคม 2545	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 35
4	สังคมใหม่	28 กุมภาพันธ์ 2545	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 35
5	พลังไทย	12 มีนาคม 2545	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
6	ชาวนาพัฒนาประเทศ	28 มีนาคม 2545	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29, 35
7	ความหวังใหม่	28 มีนาคม 2545	ยุบพรรคร่วมกับพรรคไทยรักไทย เป็นพรรคการเมืองหลัก มาตรา 73
8	พลังใหม่	13 มิถุนายน 2545	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 26
9	โบราณรักษ์	18 กรกฎาคม 2545	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
10	พัฒนาไทย	23 กรกฎาคม 2545	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29, 35
11	สร้างสรรค์ไทย	19 กันยายน 2545	ยุบพรรคตามข้อบังคับ มาตรา 65
12	ไทยรวมพลัง	19 กันยายน 2545	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29

เมื่อพิจารณาจากสถิติในการยุบพรรคการเมืองแล้วจะเห็นว่า กฎหมายได้กำหนดให้พรรคการเมืองตั้งง่าย แต่ก็กำหนดเงื่อนไขไว้หลายประการเพื่อส่งเสริมให้พรรคการเมืองเหล่านั้นดำเนินการเพื่อให้เติบโตเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ โดยหากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขเหล่านั้น ก็เป็นเหตุให้ต้องถูกยุบพรรคการเมืองได้ เงื่อนไขสำคัญที่พรรคการเมืองไม่อาจปฏิบัติและเป็นเหตุให้ต้องถูกยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 คือ

(1) กรณีตามมาตรา 29 คือ ภายใน 180 วันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบ

ด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา

(2) กรณีตามมาตรา 35 คือ หัวหน้าพรรคการเมืองต้องจัดทำรายการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน

นอกจากนั้น ในบรรดาพรรคการเมืองที่มีอยู่จำนวน 48 พรรคการเมืองนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งกำลังเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมืองนั้นอีก 5 พรรคการเมือง

เมื่อพิจารณาพรรคการเมืองจำนวน 48 พรรคการเมืองที่มีอยู่แล้ว จะพบว่าประกอบไปด้วยพรรคขนาดเล็กจำนวนมาก โดยพรรคการเมืองส่วนใหญ่จะไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น หากจะพิจารณาเฉพาะพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะพบว่าประกอบไปด้วยพรรคการเมืองเพียง 8 พรรคการเมือง ดังต่อไปนี้เท่านั้น คือ

ลำดับที่	ชื่อพรรคการเมือง	ส.ส. แบ่งเขต	ส.ส. บัญชีรายชื่อ	รวม
1	ไทยรักไทย	241	53	294
2	ประชาธิปัตย์	98	32	130
3	ชาติไทย	33	6	39
4	ชาติพัฒนา	24	7	31
5	ราษฎร	2	-	2
6	กิจสังคม	1	-	1
7	มวลงชน	-	1	1
8	ความหวังใหม่	-	1	1

พรรคการเมืองทั้ง 8 พรรคดังกล่าว หากจะพิจารณาขนาดของพรรคการเมือง โดยใช้เกณฑ์จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งจะพบว่า มีพรรคการเมืองที่ได้ที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินกว่า 100 ที่นั่งเพียง 2 พรรคการเมืองเท่านั้น คือ พรรคไทยรักไทย กับพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งพอนับได้ว่าเป็นพรรคขนาดใหญ่ ส่วนพรรคขนาดกลางที่ได้ที่นั่งเพียง 30 กว่าที่นั่งมีอยู่อีก 2 พรรคการเมือง คือ พรรคชาติไทย กับพรรคชาติพัฒนา ส่วนอีก 4 พรรคที่เหลือจัดว่าเป็นพรรคขนาดเล็ก

จากจำนวนของพรรคการเมืองที่แม้จะมีจำนวนมาก แต่เมื่อพิจารณาจากจำนวนพรรคการเมืองที่ได้รับการสนับสนุนจะพบว่า ประเทศไทยในปัจจุบันเหลือพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพียง 2 พรรคการเมือง โดยอาจมีพรรคการเมืองขนาดกลางอีก 2 พรรคการเมืองเป็นตัวสอดแทรกในทางการเมือง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงว่า ในด้านการลดจำนวนพรรคการเมืองนั้น เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้บรรลุผลในด้านจำนวนพรรคการเมือง โดยใช้เวลารวดเร็วกว่าที่คาดคิด คือ ใช้เวลาเพียงการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญเท่านั้น

แม้พรรคการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะมีพรรคเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก แต่พรรคที่มีบทบาทในทางการเมืองอย่างแท้จริง คือ มีส่วนร่วมในสภานั้น (มี ส.ส. อยู่ในสภา) มีอยู่เพียงไม่กี่พรรค และที่สำคัญในบรรดาพรรคที่มีบทบาททางการเมืองในสภานั้น เมื่อผ่านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งแรกนับแต่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พรรคการเมืองมีการรวมพรรคเกิดขึ้นครั้งใหญ่ใน 3 กรณี คือ

- กรณีแรก การรวมพรรคระหว่าง พรรคมวลชน กับพรรคความหวังใหม่
- กรณีที่สอง การรวมพรรคระหว่าง พรรคเสรีธรรม กับพรรคไทยรักไทย
- กรณีที่สาม การรวมพรรคระหว่าง พรรคความหวังใหม่ กับพรรคไทยรักไทย

นอกจากสองกรณีข้างต้นแล้ว ยังมีกระแสข่าวที่ไม่ยืนยันชัดเจนถึงการรวมพรรคอีกหลายพรรคเข้าด้วยกัน เช่น พรรคชาติไทยอาจรวมพรรคกับพรรคชาติพัฒนา หรือพรรคชาติพัฒนาอาจรวมพรรคกับพรรคไทยรักไทย กระแสการรวมพรรคเช่นนี้ทำให้เห็นได้ว่า ส่งเสริมให้เหลือพรรคการเมืองขนาดใหญ่เท่านั้นที่จะมีบทบาทในการต่อสู้ในทางการเมือง จนอาจนำไปสู่ขั้วทางการเมืองเพียง 2 ขั้ว เหมือนเช่นประเทศอื่นที่พัฒนาประชาธิปไตยมาอย่างยาวนาน แต่การมี 2 ขั้วการเมืองดังกล่าวก็หาได้หมายความว่า จะไม่มีขั้วการเมืองอื่น เพียงแต่ขั้วการเมืองอื่นนั้นมีบทบาทในทางการเมืองน้อยและต้องต่อสู้เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน

แต่อย่างไรก็ดี การรวมพรรคที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้นดูเหมือนจะมีได้มีการรวมพรรคบนพื้นฐานของแนวคิดและนโยบายของพรรคการเมืองที่สอดคล้องต้องกันจึงมารวมกันดังที่ควรจะเป็นในวิถีประชาธิปไตย หากแต่เหตุในการรวมพรรคนั้นเป็นเหตุผลอื่น เช่น การรวมพรรคเพราะเห็นว่าหากไม่รวมพรรคก็อาจไม่มีโอกาสได้เข้ามาเป็นรัฐบาล และในอนาคตอาจต้องสูญเสียที่นั่งในสภานี้ไปเลือกตั้ง หรือการรวมพรรคเพราะหัวหน้าพรรคเดิมจะวางมือในทางการเมือง โดยในพรรคนั้นไม่มีผู้ที่เหมาะสมเพียงพอที่จะก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งหัวหน้าพรรคได้อีกต่อไปจึงต้องมีการรวมพรรค หรือการรวมพรรคเกิดขึ้นเพราะเงินทุนที่ใช้ในการดำเนินการของพรรคการเมืองนั้นเหลือน้อยเกินกว่าที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต่อไป จึงต้องแสวงหาแหล่งเงินทุนแหล่งใหม่ด้วยการรวมพรรค

แต่ไม่ว่าจะเป็นการรวมพรรคด้วยเหตุผลใดก็ตาม ก็นับว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้เหลือพรรคการเมืองน้อยพรรคนั้นกำลังก้าวไปสู่จุดสำเร็จในอนาคตที่ไม่ไกลจนเกินไป โดยการมี

พรรคการเมืองเหลือเพียงน้อยพรรค จะทำให้การเมืองไทยในอนาคตเป็นการเมืองที่อาศัยนโยบายของพรรคการเมืองเป็นเครื่องชี้วัดความนิยมจากประชาชน การเลือกตั้งจะเป็นการเลือกนโยบายพรรคการเมืองเพื่อเป็นนโยบายของรัฐบาล แทนที่การเลือกตัวบุคคล และการมีพรรคการเมืองพรรคเดียวในการบริหารประเทศย่อมจะทำให้เกิดเสถียรภาพในทางการเมืองอย่างแน่ชัด

ในอนาคตอีกไม่ไกลเกินไปประเทศไทยจะต้องมีการเลือกตั้งที่คำนึงถึงนโยบายของพรรคการเมืองมากไปกว่าตัวบุคคลที่อยู่ในพรรคการเมือง ซึ่งเมื่อถึงวันนั้นระบบพรรคการเมืองไทยก็必将มีความเข้มแข็งและส่งผลตามมาที่สำคัญ คือ ทำให้การเมืองไทยเข้มแข็งตามไปด้วย

2. การเพิ่มภาวะความเป็นผู้นำให้แก่นายกรัฐมนตรี

2.1 การกำหนดให้การเลือกนายกรัฐมนตรีต้องกระทำในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

การเลือกนายกรัฐมนตรีซึ่งต้องกระทำในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรนี้ ในการเลือกนายกรัฐมนตรีมีประเด็นปัญหาว่า การประชุมเพื่อเลือกนายกรัฐมนตรีจะมีการอภิปรายเกี่ยวกับผู้ที่ได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีก่อนที่จะมีการลงมติเลือกได้หรือไม่ ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา 202 ใช้คำว่า “ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี” ปัญหาที่เกิดขึ้นในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 21 ครั้งที่ 2 วันศุกร์ที่ 9 เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 โดยมีความเห็นแตกต่างเป็นสองฝ่าย

ความเห็นฝ่ายแรกเห็นว่า เมื่อรัฐธรรมนูญใช้คำว่า “พิจารณา” แสดงให้เห็นว่าก่อนมีการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมสามารถอภิปรายประกอบการเลือกบุคคลให้เป็นรัฐมนตรีได้ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณา จะห้ามไม่ให้มีการอภิปรายไม่ได้ โดยต้องเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นด้วยสนับสนุนใครขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี ได้แสดงความคิดเห็นรวมถึงตลอดถึงข้อดีข้อเสียของคนที่เป็นนายกรัฐมนตรี และให้อีกฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยอภิปรายท้วงติง หากไม่ให้มีการอภิปรายก็ไม่อาจเรียกได้ว่า “พิจารณา”

ความเห็นฝ่ายที่สองเห็นว่า การพิจารณาให้ความเห็นชอบนั้นจะมีการอภิปรายไม่ได้ เพราะบุคคลที่จะเป็นนายกรัฐมนตรียังไม่ได้ดำเนินการใดๆ ที่จะเป็นเหตุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปราย ดังนั้นต้องลงมติโดยไม่มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจ นอกจากนั้น การที่รัฐธรรมนูญใช้คำว่า “พิจารณา” ไม่ได้หมายความว่าจะต้องมีการอภิปรายเสมอไป โดยสามารถเปรียบเทียบได้จากบทบัญญัติในมาตรา 313 ของรัฐธรรมนูญที่ระบุในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ใน (2) กำหนดให้ ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และให้รัฐสภาผู้พิจารณาเป็นสามวาระ โดยใน (5) ของมาตรา 313 นั้นได้กำหนดว่า เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป ใน (6) กำหนดว่า การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธี

เรียกชื่อ และในข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาซึ่งเกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ข้อ 93 กำหนดว่า การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สามไม่มีการอภิปราย ดังนั้น คำว่า “พิจารณา” ในมาตรา 202 ก็เป็นเช่นเดียวกันกับคำว่า “พิจารณา” ในมาตรา 313 ซึ่งไม่ใช่คำเดียวกับคำว่า “อภิปราย”

ปัญหานี้ในทางปฏิบัติประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุญาตให้มีการอภิปรายประกอบการเลือกนายกรัฐมนตรี เพราะเห็นว่าเป็นการให้ความเห็นชอบบุคคลเข้าสู่ตำแหน่ง มิใช่อภิปรายการกระทำของบุคคล ทั้งนี้เป็นไปตามมติของที่ประชุมสภาซึ่งเสียงส่วนใหญ่เห็นว่าไม่ต้องมีการอภิปราย 334 เสียง และอภิปราย 56 เสียง งดออกเสียง 5 เสียง ไม่ลงคะแนน 28 เสียง¹³

ต่อมาเมื่อมีการร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นการร่างหลังจากเกิดปัญหาข้างต้น ในหมวด 9 การพิจารณาให้ความเห็นชอบนายกรัฐมนตรี ข้อ 150-153 ก็ไม่ได้กำหนดให้มีการอภิปรายในการเลือกนายกรัฐมนตรี

2.2 การกำหนดให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในเชิงสร้างสรรค์

ก. ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

ในการกำหนดให้เมื่อมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หากเป็นการกล่าวหาว่านายกรัฐมนตรีมีพฤติกรรมร้ายวณผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เมื่อจะมีการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีด้วยข้อกล่าวหาดังกล่าว จะต้องมีการยื่นเรื่องให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่อประธานวุฒิสภา แล้วประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อพิสูจน์ความผิดทางกฎหมายก่อน จึงจะยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ มีประเด็นปัญหาว่าการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เช่นนี้เป็นการนำระบบตรวจสอบทางการเมืองไปผูกโยงกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นการเหมาะสมหรือไม่

ประเด็นปัญหาข้างต้นมีความคิดเห็นแตกต่างกันสองฝ่าย คือ

ความเห็นฝ่ายแรก เห็นว่า การกำหนดไว้ดังกล่าวนั้นเป็นการเหมาะสมดีแล้ว เพราะสมัยก่อนเมื่อมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ผู้อภิปรายจะใช้วิธีการด่าและสาธโคสนผู้ถูกอภิปราย มีการเล่นการเมืองแก่ล่งกัน¹⁴ ทำให้เกิดการเมืองทุกคนเปลี่ยนจากสืชาวกลายเป็นสืเทห ไม่รู้ว่ด่าหรือหว เพราะเหตุใด

¹³ สภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 21 ปีที่ 1 ครั้งที่ 2 (สมัยสามัญทั่วไป), วันศุกร์ที่ 9 เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544.

เป็นการเปิดโอกาสให้ทำลายศรัทธาที่ประชาชนมีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อมีการสาดโคลนเสร็จแล้วก็แล้วกันไป ดังนั้นการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้กรณีที่จะมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี เพราะฉะนั้นนายกรัฐมนตรีทำงานไม่มีประสิทธิภาพ สามารถอภิปรายได้ โดยไม่ต้องยื่นถอดถอนต่อวุฒิสภา แต่หากเป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเพราะเหตุนายกรัฐมนตรีกระทำการที่ผิดต่อกฎหมาย ก็ต้องยื่นถอดถอนก่อนยื่นขออภิปรายไม่ไว้วางใจ ก็เพื่อให้มีการตรวจสอบว่านายกรัฐมนตรีกระทำการเช่นนั้นจริงหรือไม่ ไม่ใช่เมื่ออภิปรายไม่ไว้วางใจแล้วเสร็จก็แล้วกันไป ไม่มีความชัดเจนในข้อกล่าวหา¹⁵ ดังนั้นการให้มีการยื่นถอดถอนนายกรัฐมนตรีด้วย ทำให้เรื่องการอภิปรายว่ามีการทุจริตประพฤติมิชอบไม่ได้จบที่สภาผู้แทนราษฎร แม้สภาผู้แทนราษฎรจะอุทธรณ์นายกรัฐมนตรีแต่กระบวนการถอดถอนนายกรัฐมนตรีก็จะดำเนินการต่อไป¹⁶ นอกจากการผูกโยงการอภิปรายไม่ไว้วางใจกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งไว้เช่นนี้แล้ว หากมีหลักฐานว่าทุจริตก็ถูกฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ทำให้รัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวัง รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประชาชนมากยิ่งขึ้น และในขณะที่เดียวกันฝ่ายค้านก็ต้องมีคุณภาพมากขึ้น จะยื่นญัตติไม่ไว้วางใจก็ต้องมีหลักฐานให้ครบถ้วน ต้องไม่ยื่นญัตติที่เป็นเรื่องส่วนตัว¹⁷

นอกจากนี้การกำหนดให้การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจผูกโยงกับการถอดถอนนี้ยังเป็นการเน้นเรื่อง การป้องกันและปราบปรามขจัดและสกัดคนที่ยังไม่มีอุดมการณ์แล้วยังมาแสวงหาประโยชน์จากการเมืองเชิงธุรกิจ มาตราการผูกโยงเช่นนี้จึงเหมาะสมสำหรับสังคมไทย¹⁸

ความเห็นฝ่ายที่สอง การกำหนดให้มาตรการตรวจสอบทางการเมืองผูกโยงกับมาตรการถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้นเป็นการไม่เหมาะสม เพราะก่อให้เกิดความล่าช้า¹⁹

อย่างไรก็ดี มีผู้เห็นว่ากระบวนการอภิปรายไม่ไว้วางใจนี้ในทางปฏิบัติเท่าที่ปรากฏในรัฐสภาไทย เมื่อมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจ แม้ผู้ถูกอภิปรายจะชนะเมื่อมีการลงมติ เพราะมีเสียงข้างมากในสภา แต่ท้ายที่สุดก็หนีการตัดสินใจของสังคมไปไม่ได้ สังคมจะวิพากษ์วิจารณ์ถ้าเรื่องที่น่ามาอภิปรายนั้นมีหลักฐานชัดเจนและเรื่องนั้นมีข้อมูลที่น่าเชื่อถือว่าผู้ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจเป็นไปอย่างที่ถูกนำมาอภิปรายผู้ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจก็อยู่ในตำแหน่งอีกต่อไปไม่ได้²⁰

¹⁴ อัมรินทร์ ปาณิกบุตร, *สัมภาษณ์* 25 มิถุนายน 2545, หน้า 329.

¹⁵ พงศ์เทพ เทพกาญจนา, *สัมภาษณ์* 22 เมษายน 2545, หน้า 246-247. ; อุทัย พิมพ์ใจชน, *สัมภาษณ์* 24 เมษายน 2545, หน้า 183-184.

¹⁶ อุทัย พิมพ์ใจชน, *สัมภาษณ์* 24 เมษายน 2545, หน้า 184.

¹⁷ ชุมพล ศิลปอาชา, *สัมภาษณ์* 31 พฤษภาคม 2545, หน้า 297.

¹⁸ มนูญกฤต รูปขจร, *สัมภาษณ์* 21 มิถุนายน 2545, หน้า 198.

¹⁹ สมศักดิ์ ปริศนานันทกุล, *สัมภาษณ์* 25 เมษายน 2545, หน้า 228.

²⁰ สมศักดิ์ ปริศนานันทกุล, *สัมภาษณ์* 25 เมษายน 2545, หน้า 228.

นอกจากนั้น ยังมีประเด็นปัญหาในเรื่องจำนวนเสียงที่ใช้ในการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้มีผู้เห็นว่าจำนวนดังกล่าวมากเกินไป ทำให้ฝ่ายค้านไม่อาจตรวจสอบนายกรัฐมนตรีโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจได้

ประเด็นข้างต้นมีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย

ความเห็นฝ่ายแรก เห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ใช้เสียง 2 ใน 5 ในการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนั้น เป็นจำนวนที่สูงเกินไป ทำให้ไม่อาจมีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้²¹ โดยเฉพาะในสภาวะการณ์ที่พรรคการเมืองมีการใช้เงินจำนวนมากในการบริหารพรรคการเมืองที่มีทุนมากก็สามารถขยายตัวได้เร็ว มีการรวมพรรคการเมืองเข้าด้วยกันเพื่อร่วมกันจัดตั้งรัฐบาล จนทำให้ฝ่ายค้านมีเสียงไม่ถึง 2 ใน 5 ไม่อาจเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ ส่งผลให้พรรคการเมืองที่มีฐานะ มีนายกรัฐมนตรีที่รอดพ้นจากการตรวจสอบด้วยการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจ²² นายกรัฐมนตรีที่มีเจตนาหนีการอภิปรายไม่ไว้วางใจก็จะกระทำทุกวิถีทางเพื่อให้ได้เสียงในสภาผู้แทนราษฎรเกินกว่า 300 เสียง เพื่อจะไม่สามารถเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีก็สามารถจะกระทำการใด ๆ ก็ได้ ไม่ว่าสิ่งนั้นจะถูกหรือไม่ถูกก็ตาม ความเสียหายที่เกิดจากการบริหารประเทศ แม้จะเกิดจากรัฐมนตรี แต่ก็ยังเป็นสิ่งที่นายกรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบ ผู้ที่สมควรถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจมากที่สุด คือ นายกรัฐมนตรี ดังนั้น จึงไม่ควรกำหนดเงื่อนไขมากเกินไปจนสมควรในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี²³

นอกจากรัฐธรรมนูญกำหนดสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้แล้ว ยังได้กำหนดเงื่อนไขเวลาในการขอเปิดอภิปรายไว้ด้วย โดยจะมีการอภิปรายได้ปีหนึ่งเพียงสมัยประชุมเดียว คือ สมัยประชุมสามัญทั่วไป ไม่อาจยื่นในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ซึ่งมีข้อดี คือ ทำให้ไม่มีการอภิปรายปะปนกันไป แต่มีข้อสังเกตว่า วิธีการเช่นนี้ระหว่างนายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีมีความแตกต่างกันอย่างไรถ้าแต่ละคนประพฤติปฏิบัติในลักษณะใกล้เคียงกันเหมือนกัน แล้วคนที่รัฐมนตรีถูกเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ แต่นายกรัฐมนตรีเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจไม่ได้ ดังนั้นหากประสงค์จะไม่ให้มีการเปิดอภิปรายปะปนบ่อยครั้งก็ควรกำหนดเวลาไว้ว่า ในปีหนึ่งให้มีการเปิดอภิปรายได้ไม่เกิน 1 สมัยประชุม²⁴

การกำหนดเงื่อนไขในด้านจำนวนไว้ 2 ใน 5 เมื่อจะมีการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้นเหมาะสมสำหรับรัฐบาลผสมที่เสียงของรัฐบาลกับฝ่ายค้านใกล้เคียงกัน แต่หากรัฐบาลแม้เป็น

²¹ มนูญกฤต รูปขจร, สัมภาษณ์ 21 มิถุนายน 2545, หน้า 197.

²² สมศักดิ์ ปริศนานันทกุล, สัมภาษณ์ 25 เมษายน 2545, หน้า 226.

²³ ชวน หลีกภัย, สัมภาษณ์ 3 เมษายน 2545, หน้า 236.

²⁴ ชวน หลีกภัย, สัมภาษณ์ 3 เมษายน 2545, หน้า 236.

รัฐบาลผสมแต่มีเสียงข้างมากในสภาโดยมีพรรคการเมืองหนึ่งเป็นแกนขนาดใหญ่ หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ไม่เหมาะสม²⁵

ความเห็นฝ่ายที่สอง เห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดจำนวนเสียงในการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจไว้ถึง 2 ใน 5 ทำให้ยากที่จะมีการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี แต่นายกรัฐมนตรีก็ถูกกระบวนการอื่นตรวจสอบได้ เช่น การถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 303 นอกจากนั้นการที่รัฐธรรมนูญกำหนดเสียงในการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจไว้ถึง 2 ใน 5 นั้นก็เพื่อไม่ให้มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการโดยไม่มีผลต่อการลงมติไม่ไว้วางใจ เพราะถ้ากำหนดเสียงในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจไว้ที่ 100 เสียง แม้เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ แต่ก็ไม่สามารถกระทำการอย่างใดกับนายกรัฐมนตรีได้ เพราะนายกรัฐมนตรีมีเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎรเกินกว่ากึ่งหนึ่งอยู่จำนวนมาก²⁶ หรือจะกล่าวให้ชัดเจนก็คือ โดยธรรมชาติของระบบรัฐสภาเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุนนายกรัฐมนตรีจะต้องมีมากกว่ากึ่งหนึ่งอยู่แล้ว

อย่างไรก็ดี เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดเรื่อง 2 ใน 5 ในการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีที่ต้องการให้เกิดความมั่นคงก็ตรงตามเป้าหมาย เพราะไม่ต้องการให้กลั่นกรองรัฐบาลได้ง่าย มาตรการนี้เป็นมาตรการเสริมที่ไม่ต้องการให้นายกรัฐมนตรีถูกอภิปรายเข้า อภิปรายเย็น แต่ก็อาจเสียวัตถุประสงค์อื่นหากรัฐบาลมีเสียงเกินกว่า 3 ใน 5 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร²⁷ อนึ่ง เท่าที่ผ่านมารัฐธรรมนูญได้พิสูจน์แล้วว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ต้องการให้รัฐบาลมีเสถียรภาพโดยรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญมีเสถียรภาพแล้ว โดยสามารถอยู่ได้เกินกว่า 2 ปี ไม่ใช่เพียง 8 เดือนหรือ 10 เดือนเหมือนเช่นในอดีต²⁸

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขในการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไว้แตกต่างจากรัฐมนตรีนั่นก็เพราะประสงค์จะแยกการทำหน้าที่ของรัฐมนตรีกับนายกรัฐมนตรีไว้ต่างหากจากกัน เมื่อแยกหน้าที่แล้วการที่จะอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีต้องเป็นความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีโดยตรง ส่วนรัฐมนตรีเมื่อแยกจากกันแล้วก็ควรจะอภิปรายเฉพาะตัวรัฐมนตรี ซึ่งเป็นเจตนารมณ์สำคัญของรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในปัจจุบันซึ่งจะแตกต่างกับรัฐธรรมนูญฉบับเดิมซึ่งไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะหมายความว่านายกรัฐมนตรีด้วย เพราะฉะนั้นเมื่อรัฐธรรมนูญใหม่ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันแยกออกได้อย่างชัดเจนแล้วในส่วนการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เท่าที่ผ่านมามีเห็นว่าในส่วนฝ่ายค้านเองก็พยายามที่จะใช้กระบวนการเข้าไปอภิปรายถึงตัวนายกรัฐมนตรีด้วย แต่ในทางสังคมเองหรือใน

²⁶ พงศ์เทพ เทพกาญจนา, สัมภาษณ์ 22 เมษายน 2545, หน้า 248. พณัส ทศนิยานนท์, สัมภาษณ์ 23 พฤษภาคม 2545, หน้า 319.

²⁷ มีชัย ฤชุพันธุ์, สัมภาษณ์ 26 เมษายน 2545, หน้า 213.

²⁸ อมร รัชกาลัตย์, สัมภาษณ์ 27 มิถุนายน 2545, หน้า 264.

ทางการเมืองเองก็มีการวิพากษ์วิจารณ์กันจนกระทั่งฝ่ายค้านนั้นก็ยอมรับที่จะพยายามไม่เข้าไปแตะตัวนายกรัฐมนตรีถ้าไม่เกี่ยวข้องจริงๆ ก็ถือได้ว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจึงไม่น่าที่จะแก้ไขปรับปรุงในส่วนนี้²⁹

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีต้องเสนอรายชื่อผู้ที่สมควรเป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปหากมีการลงมติไม่ไว้วางใจด้วยนั้น มีผู้ไม่เห็นด้วย เพราะเห็นว่าเป็นจุดอ่อนของรัฐธรรมนูญ ควรยกเลิกหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ โดยประการแรก หากภายใน 45 วันหาผู้ที่เหมาะสมเป็นนายกรัฐมนตรีไม่ได้ ก็ต้องนำเอารายชื่อผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อในญัตติไม่ไว้วางใจมาลงมติ ดังนั้นรัฐบาลจะกลายเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อยทันที ประการที่สอง เมื่อยื่นญัตติไม่ไว้วางใจ กติกาที่บังคับให้ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่มาด้วยทำให้เกิดรัฐบาลเสียงข้างน้อย โดยกรณีที่มีการล้มนายกรัฐมนตรีเพราะมีความไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี แม้จะล้มได้สำเร็จแต่ผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปก็มาจากพรรคฝ่ายค้าน ถ้าพรรคการเมืองอื่นไม่สนับสนุนนายกรัฐมนตรีคนดังกล่าว รัฐบาลนั้นก็จะเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อย³⁰

ข. ข้อมูลจากสถิติปี พ.ศ. 2540-2545

หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังไม่มีการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี เพราะจำนวนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในพรรคฝ่ายค้านนั้นมีจำนวนเสียงไม่ถึง 2 ใน 5 จึงทำได้มากที่สุดเพียงการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลเท่านั้น

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผูกโยงการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีกรณีที่มีการกล่าวหาว่านายกรัฐมนตรีมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย กับกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้น แท้จริงไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแต่อย่างใด กล่าวคือ

ประการแรก หากประสงค์จะยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี โดยไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ต้องยื่นเรื่องถอดถอนนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งกับประธานวุฒิสภาด้วย ก็ต้องยื่นขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีด้วยเหตุอื่นที่ไม่ใช่เหตุที่กล่าวหาว่านายกรัฐมนตรีมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เช่น กล่าวหาว่านายกรัฐมนตรีบริหารประเทศผิดพลาด ไม่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น หากกล่าวหาเช่นนี้ก็ไม่ต้องการยื่นถอดถอนนายกรัฐมนตรีต่อวุฒิสภา

²⁹ เสรี สุวรรณภานนท์, *สัมภาษณ์ 5 กรกฎาคม 2545*, หน้า 317-318.

³⁰ ชุมพล ศิลปอาชา, *สัมภาษณ์ 31 พฤษภาคม 2545*, หน้า 296-297.

ประการที่สอง หากจะยืนยัตติไม่ไว้วางใจโดยกล่าวหาว่านายกรัฐมนตรีมีพฤติกรรมร้ายรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ก็ต้องยื่นถอดถอน เพื่อไม่ต้องการให้การกล่าวหาที่นัยยติเมื่อการอภิปรายไม่ไว้วางใจ และไม่ต้องการให้ใช้เวทีการอภิปรายไม่ไว้วางใจเป็นเวทีที่ดำนายกรัฐมนตรี แต่รัฐธรรมนูญต้องการให้มีการตรวจสอบอย่างแท้จริง เพราะหากผู้ยืนยัตติไม่มีข้อมูลเพียงพอเกี่ยวกับการกล่าวหานายกรัฐมนตรีแล้ว แม้นายกรัฐมนตรีอาจได้รับการไว้วางใจจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพราะมีเสียงข้างมาก แต่หากการถอดถอนก็ไม่อาจดำเนินการได้สำเร็จเพราะข้อกล่าวหาอ้างไม่มีน้ำหนักมากพอที่จะให้วุฒิสภาลงมติถอดถอนนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง ผู้ที่จะได้รับความเสียหายย่อมเป็นผู้ยื่นขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั่นเองเพราะเท่ากับกล่าวหาโดยไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอ

3. การแยกอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารโดยการห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน

ก. ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

การห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันมีประเด็นปัญหาว่า ทำให้รัฐมนตรีไม่สนใจงานของสภา รัฐมนตรีมีความห่างเหินกับสภา ประเด็นนี้มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ความเห็นฝ่ายแรก เห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะห่างเหินหรือไม่ขึ้นอยู่กับแต่ละคน การไม่ให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกัน ทำให้รัฐมนตรีมีเวลาในการทำงานบริหารมากขึ้น แม้จะมีข้อเสียทำให้รัฐมนตรีไม่ต้องถูกบังคับให้ไปร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎร³¹ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับงานของรัฐมนตรีมีอยู่ท่วมท้น การให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันย่อมไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ทั้งสองประการให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ความรู้สึกที่ห่างเหินระหว่างรัฐมนตรีกับสมาชิกรัฐสภานั้นอาจมาจากความเคยชินในอดีตที่รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยต้องมาประชุมสภาเพื่อให้ครบองค์ประชุม แต่เมื่อห้ามไม่ให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกัน รัฐมนตรีจึงไม่จำเป็นต้องมาประชุมสภาซึ่งเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด จึงทำให้รู้สึกเหินห่างกัน รู้สึกเหมือนรัฐมนตรีไม่สนใจงานของสภาผู้แทนราษฎร แต่แท้จริงรัฐมนตรีสามารถทราบการประชุมสภาผู้แทนราษฎรผ่านทางเลขานุการของรัฐมนตรี (ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) อยู่แล้ว³² อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดความเคยชินในระบบใหม่มากขึ้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะเรียกร้องให้

³¹ พงศ์เทพ เทพกาญจนา, สัมภาษณ์ 22 เมษายน 2545, หน้า 249.

³² อุทัย พิมพ์ใจชน, สัมภาษณ์ 24 เมษายน 2545, หน้า 187.

รัฐมนตรีมาประชุมสภามากขึ้น และเมื่อมีที่ทำการสภาใหม่ที่มีพื้นที่ สภาก็ควรจะสร้างห้องทำงานให้รัฐมนตรีเพื่อให้รัฐมนตรีทำงานใกล้กับสภา³³ นอกจากนี้ในการแก้ไขปัญหาคความห่างเหินระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับรัฐมนตรีนั้นอาจมีการใช้กลไกของพรรคการเมืองเข้ามาประสานเสริมได้³⁴

การที่รัฐมนตรีไม่ต้องไปประชุมสภาทุกครั้งไม่น่าจะสร้างความเสียหาย เพราะในภาพรวมรัฐมนตรีต้องทำงานในกระทรวงและทำงานในคณะรัฐมนตรีแล้วยังต้องทำงานในพรรคการเมืองอีก หดแรงไป 3 แรง เมื่อต้องออกงานสังคมก็หดแรงที่ 4 อีก ดังนั้นจึงไม่ควรนำงานด้านนิติบัญญัติไปให้รัฐมนตรี หากจะมองในอีกแง่มุมหนึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาร่างกฎหมายอยู่แล้วก่อนเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภา ร่างกฎหมายส่วนใหญ่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวหลายรอบนับตั้งแต่กระทรวงเสนอร่างกฎหมายเข้าคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการก็จะส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจร่างกฎหมาย เมื่อตรวจแล้วเสร็จก็ส่งกลับมายังคณะรัฐมนตรีเพื่อที่จะได้พิจารณาต่อไปว่าจะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาเมื่อใด ลักษณะดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่าคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาร่างกฎหมายอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องเข้าไปนั่งฟังการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นในสภาอีก อีกทั้งการที่รัฐมนตรีไม่ได้เป็นสมาชิกสภาด้วย การไม่ไปประชุมสภาก็จะไม่กระทบต่อองค์ประชุมของสภา³⁵

ความเห็นฝ่ายที่สอง เห็นว่า เมื่อมีการห้ามสมาชิกรัฐสภาไม่ให้เป็นที่รัฐมนตรีในขณะเดียวกันซึ่งเป็นการแยกอำนาจ รัฐมนตรีก็คิดว่าไม่ใช่หน้าที่ที่จะต้องมาประชุมสภา รัฐมนตรีจะมาประชุมสภาก็ต่อเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่ามีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐมนตรี การประชุมวันใดไม่มีเรื่องที่เกี่ยวข้องก็จะไม่มาประชุมทำให้เกิดปัญหาในกรณีที่บางครั้งการประชุมสภาตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 19 กำหนดให้แม้จะไม่ได้บรรจุเรื่องไว้ในวาระการประชุม แต่ที่ประชุมเห็นว่าอยากจะพิจารณาเรื่องใดก็สามารถดำเนินการได้ ถ้าเป็นความเห็นของสภาที่จะให้มีการหยิบยกเรื่องใดขึ้นมาพิจารณา โดยเมื่อมีการหยิบยกเรื่องใดที่เกี่ยวข้องกับรัฐมนตรีขึ้นพิจารณาแล้วปรากฏว่ารัฐมนตรีไม่อยู่ในที่ประชุมทำให้เกิดปัญหาไม่อาจพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้ ดังนั้น หากให้สมาชิกรัฐสภาเป็นที่รัฐมนตรีด้วยในขณะเดียวกันจะทำให้เกิดความขัดแย้ง จะทำให้การทำงานของระบบรัฐสภากับระบบของฝ่ายบริหารสามารถที่จะเกี่ยวร้อยไปกันได้³⁶ ส่วนข้อกังวลที่ว่าเมื่อให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกันแล้วรัฐมนตรีในฐานะสมาชิกรัฐสภาอาจลงมติให้กับตัวเองเมื่อมีการลงมติไม่ว่าในวาระใดนั้นสามารถแก้ไขได้โดยการห้ามไม่ให้มีการลงมติในกรณีดังกล่าว³⁷

³³ มิชัย ฤชุพันธุ์, สัมภาษณ์ 26 เมษายน 2545, หน้า 221-222.

³⁴ พณีส ทศนิยานนท์, สัมภาษณ์ 23 พฤษภาคม 2545, หน้า 320.

³⁵ อมร รักชาติ, สัมภาษณ์ 27 มิถุนายน 2545, หน้า 265.

³⁶ สมศักดิ์ ปริศนานันท์, สัมภาษณ์ 25 เมษายน 2545, หน้า 231-232.

³⁷ สมศักดิ์ ปริศนานันท์, สัมภาษณ์ 25 เมษายน 2545, หน้า 232.

นอกจากนี้ยังมีประเด็นการห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน ทำให้เมื่อมีการปรับคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะไม่เหลือตำแหน่งใดอีกต่อไป ทำให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจมากกว่ารัฐมนตรี เป็นปัญหาหรือไม่ เรื่องนี้มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย คือ

ความเห็นฝ่ายแรก เห็นว่า การที่รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ในขณะเดียวกันอย่างในอดีตที่ผ่านมา นั้น รัฐมนตรีอาจทำงานไม่เป็นทีมกับคณะรัฐมนตรี เมื่อรัฐมนตรีไม่พอใจก็อาจออกมาแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณะ ทั้งๆ ที่เรื่องดังกล่าวควรหารือในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี การออกมาแสดงความคิดเห็นในเชิงวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลของตนเองนั้น รัฐมนตรีกล้าที่จะออกความเห็นเพราะถือว่า มีตำแหน่งอีกตำแหน่งสำรองอยู่ คือ ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่เมื่อมีการห้ามรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกัน ทำให้รัฐมนตรีต้องทำงานหนักขึ้น เพราะหากทำงานไม่ดี ถูกปลดออก ก็จะไม่เหลือตำแหน่งใดๆ ในทางการเมืองอีก ส่งผลให้รัฐมนตรีต้องวางตัวให้ทำงานดีขึ้น³⁸ นอกจากนี้การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมากกว่ารัฐมนตรีนั้นเป็นสิ่งที่เหมาะสม เพราะนายกรัฐมนตรีมีตำแหน่งสำคัญกว่ารัฐมนตรี ในอดีตนายกรัฐมนตรีต้องคอยหองรัฐมนตรีร่วมคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นภาพที่ไม่เหมาะสม แม้ปัจจุบันรัฐมนตรีจะต้องหองนายกรัฐมนตรีแต่ก็ยังเหมาะสมกว่าการให้นายกรัฐมนตรีหองรัฐมนตรี³⁹

ความเห็นฝ่ายที่สอง เห็นว่าการที่กำหนดให้รัฐมนตรีไม่มีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ด้วยในขณะเดียวกัน ทำให้รัฐมนตรีไม่อาจโต้แย้งความเห็นของนายกรัฐมนตรีได้ เมื่อมีความเห็นที่ขัดแย้งกัน โดยเฉพาะหากกรณีที่เป็นประโยชน์สำหรับประเทศชาติ แต่รัฐมนตรีต้องยอมตามความเห็นของนายกรัฐมนตรี เพราะมิเช่นนั้นก็จะถูกปรับออกจากการเป็นรัฐมนตรีและไม่มีตำแหน่งทางการเมืองอีกต่อไป นายกรัฐมนตรีอาจเป็นเผด็จการทางความคิดได้

นอกจากนั้น การห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกันยังอาจทำให้การปรับคณะรัฐมนตรีกระทำได้อย่างยากเพราะรัฐมนตรีไม่ยอมออกจากตำแหน่ง โดยหากออกจากตำแหน่งแล้วจะไม่เหลือตำแหน่งทางการเมืองใดๆ อีกต่อไป เว้นแต่ได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นในภายหลัง นายกรัฐมนตรีจึงมีความยากลำบากเมื่อต้องปรับคณะรัฐมนตรีให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

อย่างไรก็ดี การห้ามไม่ให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกันเป็นการแยกหน้าที่ โดยคนคนเดียวไม่ให้สวมหมวก 2 ใบ เป็นหลักการที่ดีและสามารถใช้ได้ โดยการแบ่งฝ่ายบริหารออกจาก

³⁸ พงศ์เทพ เทพกาญจนา, สัมภาษณ์ 22 เมษายน 2545, หน้า 250.

³⁹ อุทัย พิมพ์ใจชน, สัมภาษณ์ 24 เมษายน 2545, หน้า 188.

ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นการหาทางออกทางการเมืองใหม่ซึ่งยังไม่ทราบผลดีหรือผลร้ายในระยะยาว แต่เท่าที่ผ่านมายังพอใช้ได้ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารนี้ไม่น่าห่วง เพราะมีพรรคการเมืองเป็นตัวเชื่อมโยงอยู่แล้ว แท้จริงแล้วถ้าทั้งสองฝ่ายสัมพันธ์กันมากเกินไปก็อาจเป็นผลร้าย⁴⁰

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดไม่ให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาในขณะเดียวกันนี้ บางครั้งก็ส่งผลกระทบต่อการกำหนดมาตรการตรวจสอบการทำงานของรัฐมนตรี เช่น ในเรื่องกระทู้ถามสด เจตนาารมณ์ของรัฐธรรมนูญประสงค์ให้รัฐมนตรีตอบคำถามสดในสภา คือ เมื่อมีการถามก็ต้องตอบทันที แต่ข้อบังคับการประชุมกำหนดให้ยื่นกระทู้ถามสดในตอนเช้าแล้วให้ตอบกระทู้ในในตอนบ่าย ทำให้ไม่มีการถามและตอบแบบสด ทั้งนี้ก็เพราะเมื่อห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาในขณะเดียวกันเสียแล้ว รัฐมนตรีซึ่งไม่ได้มีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่จำเป็นต้องมาประชุมสภา ดังนั้น จึงต้องกำหนดห้วงเวลาพอสมควรเพื่อให้รัฐมนตรีมาตอบกระทู้ถาม⁴¹

การห้ามสมาชิกสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันนั้นเป็นหลักการของการแยกอำนาจโดยเด็ดขาดโครงสร้างเช่นนี้เป็นพื้นฐานรองรับการแยกอำนาจโดยเด็ดขาดก้าวเกือบจะถึงจุดสุดยอด ในอนาคตอาจนำไปสู่การพัฒนาให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารประเทศโดยตรงเหมือนดังที่ใช้อยู่ในกรุงเทพมหานครที่มีการเลือกตั้งผู้ว่ากรุงเทพมหานครโดยตรง สภากรุงเทพมหานครไม่สามารถโค่นผู้ว่าได้ ต่างฝ่ายต่างทำงานในหน้าที่รับผิดชอบของตน⁴²

การห้ามสมาชิกสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันเหมาะสมสำหรับประเทศพัฒนาแล้วเพราะมีการแยกกันเด็ดขาดระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร เพราะต่างฝ่ายต่างก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่ประเทศไทยฝ่ายบริหารมาจากความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้ระบบรัฐสภาจึงแยกสองฝ่ายออกจากกันไม่ได้ ดังนั้นไม่ควรแยกสองฝ่ายออกจากกัน⁴³

ข. ข้อมูลจากสถิติปี พ.ศ. 2540-2545

รัฐบาลภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในทางการเมือง แม้บางครั้งจะมีความเห็นที่แตกต่างกัน แต่เมื่อนายกรัฐมนตรีตัดสินใจเห็นที่แตกต่างกันนั้นอย่างไร ปัญหาที่เห็นแตกต่างกันก็ยุติ ไม่ได้เป็นประเด็นพิพาทในระหว่างรัฐมนตรีด้วยกัน อีกทั้งไม่ปรากฏว่ามีการใช้การลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือต่อรองกับนายกรัฐมนตรี

⁴⁰ อมร รักษาสัตย์, *สัมภาษณ์* 27 มิถุนายน 2545, หน้า 265.

⁴¹ สมศักดิ์ ปริศนานันทกุล, *สัมภาษณ์* 25 เมษายน 2545, หน้า 227.

⁴² ชุมพล ศิลปอาชา, *สัมภาษณ์* 31 พฤษภาคม 2545, หน้า 300-301.

⁴³ มนูญกฤต รูปขจร, *สัมภาษณ์* 21 มิถุนายน 2545, หน้า 199. เดโช สวานานนท์, *สัมภาษณ์* 24 มิถุนายน 2545, หน้า 288.

รัฐบาลที่นำโดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีความเคลื่อนไหวของรัฐมนตรีที่ร่วมคณะ ดังนี้

ความเคลื่อนไหวของรัฐมนตรีร่วมคณะในรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

วันที่	เหตุการณ์
9 กุมภาพันธ์ 2544	มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี
17 กุมภาพันธ์ 2544	มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งรัฐมนตรี จำนวน 35 คน
8 มิถุนายน 2544	นายเกษม วัฒนชัย ได้ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
14 มิถุนายน 2544	มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ อีกตำแหน่ง และแต่งตั้งนางสิริก มณีรินทร์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
9 ตุลาคม 2544	- พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ - นายสุวิทย์ คุณกิตติ พ้นจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี และได้รับแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และมีการแต่งตั้งให้นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ เป็นรองนายกรัฐมนตรีอีกตำแหน่งหนึ่ง

การเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีในรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ไม่ปรากฏข้อขัดแย้งที่เด่นชัดพอที่จะทำให้เห็นว่ารัฐมนตรีใช้สถานะต่อรองกับนายกรัฐมนตรี มีข้อเท็จจริงเพียงกรณีเดียวที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายเกษม วัฒนชัย) ลาออกจากความเป็นรัฐมนตรี ซึ่งอาจจะเกิดจากการทำงานที่ไม่อาจไปด้วยกันได้ หรือเกิดจากความขัดแย้ง หรือเกิดจากเหตุผลอื่นใดก็ตาม แต่สิ่งที่ไม่ปรากฏ คือ การใช้การลาออกจากตำแหน่งเพื่อต่อรองกับนายกรัฐมนตรี ซึ่งย่อมสะท้อนให้เห็นได้ในระดับหนึ่งว่า การต่อรองของรัฐมนตรีโดยการลาออกจากความเป็นรัฐมนตรีกับนายกรัฐมนตรีนั้นอาจใช้ไม่ได้ภายใต้กติกาของรัฐธรรมนูญที่ห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกัน

นอกจากนั้นการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีของรัฐบาลที่นำโดยนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร แต่ละครั้งก็ไม่ปรากฏว่ามีความแตกแยกในคณะรัฐมนตรีแต่ประการใด หากแต่เป็นเรื่องที่อยู่ในการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรี ซึ่งทำให้เห็นถึงภาวะความเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรีที่สามารถปรับเปลี่ยนรัฐมนตรีให้สอดคล้องกับสถานการณ์ได้ โดยไม่ต้องถูกอำนาจอื่นใดต่อรองในการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีดังกล่าว ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้ทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพในระดับหนึ่ง

เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมแล้ว การห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน เพื่อแยกบทบาทระหว่างผู้ตรวจสอบกับผู้ถูกตรวจสอบ และเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลนั้น แม้จะมี

ปัญหาบ้าง เช่น ปัญหาความห่างเหินระหว่างสมาชิกรัฐสภากับรัฐมนตรี ก็มีทางแก้ไขโดยใช้ระบบพรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ หรือปัญหาอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่มีมากกว่ารัฐมนตรีก็เป็นเรื่องปกติในวิถีทางของระบบรัฐสภา เพราะสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกรัฐมนตรี ดังนั้น นายกรัฐมนตรีจึงต้องมีอำนาจมากกว่ารัฐมนตรี เพราะหากให้รัฐมนตรีมีอำนาจเท่ากับนายกรัฐมนตรีเสียแล้ว การบริหารงานก็ไม่อาจบรรลุผลได้และจะเป็นเรื่องแปลกที่ให้ผู้ถูกเลือกมีอำนาจเท่ากับผู้เลือก เป็นต้น เมื่อเปรียบเทียบปัญหากับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันนั้น จะพบว่าการคงหลักการนี้ไว้จะยังประโยชน์ให้การเมืองไทยมากกว่าการยกเลิกหลักเกณฑ์ดังกล่าว

4. การเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐบาลด้วยวิธีการอื่น ๆ

4.1 คณะรัฐมนตรีสามารถนำร่างกฎหมายที่สำคัญซึ่งไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรเสนอให้รัฐสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

ก. ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีสามารถนำร่างกฎหมายสำคัญที่ไม่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร เสนอให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 173 นั้น ในทางปฏิบัติไม่มีทางเกิดขึ้น เพราะตราบใดที่รัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลจะผลักดันกฎหมายฉบับใดเข้าสู่สภา รัฐบาลก็ต้องวิพากษ์ กฎหมายของรัฐบาลนั้นแม้กระทั่งบางฉบับที่เป็นกฎหมายฝืนความรู้สึกของประชาชนก็สามารถผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้ทุกครั้ง⁴⁴

ข. ข้อมูลจากสถิติปี พ.ศ. 2540-2545

จากข้อมูลของรัฐสภานับแต่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังไม่ปรากฏกรณีที่คณะรัฐมนตรีเสนอร่างกฎหมายสำคัญแต่ไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรแล้วเสนอให้รัฐสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

เมื่อพิจารณามาตรการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีสามารถนำร่างกฎหมายที่สำคัญซึ่งไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรเสนอให้รัฐสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งได้นั้น เพื่อป้องกันไม่ใหสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้อำนาจในการผ่านร่างกฎหมายต่อรองรัฐบาล จึงให้วุฒิสภาเข้ามาถ่วงดุล แต่ในภาวะที่รัฐบาลมี

⁴⁴ สมศักดิ์ ปรีศนันทกุล, สัมภาษณ์ 25 เมษายน 2545, หน้า 231.

เสียงข้างมากในสภาและรัฐบาลมีเสถียรภาพด้วยแล้ว โอกาสที่คณะรัฐมนตรีจะอาศัยมาตรการดังกล่าวนี้ จึงไม่เกิดขึ้น เพราะเมื่อใดมีกฎหมายสำคัญของคณะรัฐมนตรีเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ก็จะมีการประสานงานไปยังสมาชิกซึ่งเป็นพวกของรัฐบาลให้ลงมติเห็นชอบกับร่างกฎหมายดังกล่าวของรัฐบาล

อย่างไรก็ตามแม้มาตรการดังกล่าวจะยังไม่ถูกใช้ในช่วงที่ผ่านมา แต่ด้วยเจตนารมณ์ของมาตรการดังกล่าวที่มุ่งป้องกันการนำเรื่องการผ่านร่างกฎหมายมาต่อรองกับรัฐบาลแล้ว เห็นว่ายังควรที่จะคงมาตรการนี้ไว้ต่อไปในรัฐธรรมนูญ

4.2 การห้ามยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ

เมื่อมีการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ปรากฏว่า มีการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคล และมีการลงมติเพียง 1 ครั้ง คือ เมื่อวันพุธที่ 22 พฤษภาคม 2545 ซึ่งเป็นการประชุมสมัยสามัญทั่วไป โดยเป็นการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ญัตติดังกล่าวมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 132 คน เป็นผู้เสนอ โดยมีรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายทั้งหมด 15 คน

การที่ไม่อาจยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติได้นั้น ทำให้รัฐบาลสามารถบริหารประเทศได้อย่างราบรื่นโดยไม่ต้องคอยพะวงกับการถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจบ่อยจนเกินไป

ดังนั้น บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญห้ามยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ จึงเป็นบทบัญญัติที่เหมาะสมในการสร้างเสริมเสถียรภาพให้แก่รัฐบาล

4.3 การลดจำนวนคณะรัฐมนตรีให้มีจำนวนน้อยลง

การมีจำนวนรัฐมนตรีน้อยทำให้การบริหารราชการมีความคล่องตัวและมีเอกภาพ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้มีคณะรัฐมนตรีรวมทั้งสิ้น 36 คนนั้นสะท้อนให้เห็นถึงความคล่องตัวและมีเอกภาพของคณะรัฐมนตรีซึ่งมีอยู่หลายประการ อาทิเช่น คณะรัฐมนตรีสามารถนำนโยบายของรัฐบาลมาสานต่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรมได้อย่างรวดเร็ว แม้บางนโยบายอาจยังไม่สำเร็จในทันทีที่มีการดำเนินการก็ตาม เช่น นโยบายกองทุนหมู่บ้าน หรือนโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค หรือนโยบายพักชำระหนี้เกษตรกร 3 ปี หรือแม้กระทั่งล่าสุดการดำเนินนโยบายปฏิรูประบบราชการของคณะรัฐมนตรีต่างก็ได้รับการสนองตอบอย่างรวดเร็วจากส่วนราชการต่างๆ และจากรัฐมนตรีร่วมคณะไม่ปรากฏความขัดแย้งทางความคิดของรัฐมนตรีร่วมคณะรัฐมนตรีอย่างเด่นชัด

ดังนั้นการคงจำนวนคณะรัฐมนตรีไว้เพียง 36 คน จึงน่าจะมีความเหมาะสมสำหรับการบริหารประเทศไทยในภาวะปัจจุบันและอนาคตอันใกล้

4.4 การให้รัฐบาลสามารถจัดตั้ง โอน หรือยุบกระทรวง ทบวง กรม ได้ง่ายขึ้น

ก. ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะรัฐมนตรีที่จะตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง โอน หรือยุบกระทรวง ทบวง กรม ได้ตามเงื่อนไขในรัฐธรรมนูญ มาตรา 230 นั้น มีการแสดงความเห็นว่า เป็นการกำหนดให้กฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่าแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องลำดับศักดิ์ของกฎหมาย นอกจากนี้การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีตราพระราชกฤษฎีกาแก้ไขหรือยกเลิกพระราชบัญญัติซึ่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบไปแล้วนั้น เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจโดยไม่ผ่านการตรวจสอบของรัฐสภา

อนึ่ง การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 230 วรรคสาม วางข้อจำกัดของการตราพระราชกฤษฎีกาที่เป็นการแก้ไขหรือยกเลิกพระราชบัญญัติว่า ภายใน 3 ปี จะกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นในกระทรวง ทบวง กรม ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ หรือในกระทรวง ทบวง กรม ที่ถูกรวมหรือโอนไปไม่ได้นั้น ทำให้การตราพระราชกฤษฎีกาโอนหน่วยงานนั้นมีอุปสรรคเพราะไม่อาจเพิ่มอัตราค่าจ้างได้ภายใน 3 ปี

ข. ข้อมูลจากสถิติปี พ.ศ. 2540-2545

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คณะรัฐมนตรีได้ใช้การตราพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 230 เพียงครั้งเดียว คือ พระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541 โดยเดิมกรมตำรวจเป็นกรมในกระทรวงมหาดไทยตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มาตรา 20 (6) แต่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว โอนกรมตำรวจไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

เมื่อพิจารณาถึงการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีสามารถจัดตั้ง โอน หรือยุบกระทรวง ทบวง กรม ได้โดยเพียงแต่ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 230 นั้น เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินให้คล่องตัว ไม่ต้องเสียเวลาในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งต้องใช้เวลาในการพิจารณายาวนานจนบางครั้งอาจทำให้ไม่ทันต่อความจำเป็นในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่อย่างไรก็ดี การได้แย่งว่าการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 230 นั้น ขัดต่อหลักเรื่องศักดิ์ของกฎหมาย หากพิจารณาโดยรอบด้านแล้วจะเห็นว่าหาเป็นเช่นนั้นไม่ ทั้งนี้เพราะสิ่งที่แก้ไขหรือยกเลิกพระราชบัญญัตินั้นไม่ใช่พระราชกฤษฎีกาที่ตราโดยคณะรัฐมนตรี หากแต่เป็นรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้พระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นภายใต้เงื่อนไขของมาตรา 230 มีผลเป็นการแก้ไขหรือยกเลิกพระราชบัญญัติ ดังนั้นจึงเท่ากับว่าพระราชบัญญัติถูกแก้ไขหรือยกเลิกไปแล้วโดยรัฐธรรมนูญ เพียงแต่จะมีการแก้ไขหรือยกเลิกเมื่อใดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

อนึ่ง ข้อโต้แย้งที่ว่า การให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 230 นั้น เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจโดยไม่มีการตรวจสอบจากรัฐสภาได้ เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ในการบัญญัติมาตรา 230 ที่ต้องการให้ความคล่องตัวในการบริหารราชการแผ่นดินแก่คณะรัฐมนตรีแล้ว การตรวจสอบโดยต้องเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภานั้นนับว่ามีความสำคัญน้อยกว่าแต่อย่างไรก็ดีกว่าที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 230 นี้ ก็หาใช่ว่ารัฐสภาจะไม่อาจตรวจสอบได้ ทั้งนี้ หากรัฐสภาเห็นว่าการที่คณะรัฐมนตรีตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 230 นั้น เป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสม ก็สามารถใช้กลไกการควบคุมผ่านทางสภาได้ โดยการยื่นกระทู้ถามหรือยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นอกจากนี้หากเห็นว่าการตราพระราชกฤษฎีกาไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 230 ก็สามารถเสนอเรื่องให้ศาลปกครองเป็นผู้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกานั้นได้

ส่วนกรณีเงื่อนไขที่มาตรา 230 กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม ที่ดำเนินการโดยอาศัยพระราชกฤษฎีกานั้นไม่อาจกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นได้ภายใน 3 ปี แม้จะเป็นอุปสรรคบ้าง แต่รัฐธรรมนูญก็ไม่ประสงค์จะให้คณะรัฐมนตรีใช้ช่องทางนี้ในการจัดตั้งหน่วยงานหรือขยายหน่วยงาน เพราะการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างหมายรวมเลยไปถึงค่าใช้จ่ายในด้านงบประมาณด้วย ซึ่งงบประมาณนั้นก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน ดังนั้น หากคณะรัฐมนตรีต้องการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม หรือรวมกระทรวง ทบวง กรม โดยประสงค์จะกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นที่ที่มีการดำเนินการ ก็ต้องเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ไม่สามารถดำเนินการโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีสามารถตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม หรือรวมกระทรวง ทบวง กรม ได้ภายใต้เงื่อนไขในมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดความคล่องตัวของการบริหารราชการ แต่ก็หาให้เป็นอำนาจอิสระของคณะรัฐมนตรีที่จะดำเนินการได้ไม่ แต่จะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 230 และในขณะเดียวกันเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 230 ก็เป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกาในขณะเดียวกัน บทบัญญัตินี้จึงเหมาะสมดีแล้วในการสร้างเสริมเสถียรภาพของรัฐบาล โดยเป็นมาตรการที่ทำให้การทำงานของรัฐบาลคล่องตัวและทันต่อสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

โดยภาพรวมมาตรการต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้นเพื่อส่งเสริมให้รัฐบาลมีเสถียรภาพนั้นนับว่าได้ผลเป็นที่พอใจในระดับหนึ่ง แม้จะไม่อาจแสดงให้เห็นประจักษ์ชัดเจनว่ามีเสถียรภาพมั่นคงแน่นอน ทั้งนี้ เพราะต้องอาศัยเวลาอีกสักกระยะหนึ่งในการพิสูจน์มาตรการที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้นเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐบาล แต่สิ่งที่พอจะใช้เป็นเครื่องพิสูจน์ที่ทำให้เห็นภาพของการมีเสถียรภาพของรัฐบาลภายใต้กติกาที่รัฐธรรมนูญสร้างสรรคขึ้นที่ค่อนข้างชัดเจนนอกเหนือจากกรณีต่างๆ ที่ได้ยกมาแล้วข้างต้นก่อนหน้านี้ คือ การมีเสถียรภาพของรัฐบาลที่แสดงผ่านการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีจำนวน 15 คน เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2545 โดยผลการลงมติปรากฏดังนี้

**ตารางการลงคะแนนเสียงไว้วางใจและไม่ไว้วางใจในการอภิปรายทั่วไป
เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล วันอังคารที่ 28 พฤษภาคม 2545**

ที่	ชื่อ - สกุล	รัฐมนตรี	ไว้วางใจ	ไม่ ไว้วางใจ	งด ออกเสียง	ไม่ร่วม ลง คะแนน เสียง	จำนวน ส.ส. ที่เข้าร่วม ประชุม ทั้งหมด
1	นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์	รองนายกรัฐมนตรี และ รมว. คลัง	357	131	1	1	490
2	ร.อ. สุชาติ เซาว์วิศิษฐ	รมช. คลัง	359	132	-	-	491
3	ร.ต.อ. ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์	รมว. มหาดไทย	359	132	3	-	494
4	นายสมบัติ อุทัยสาภ	รมช. มหาดไทย	359	132	3	-	494
5	นายอดิศักดิ์ โพธารามิก	รมว. พาณิชย์	359	133	3	-	494
6	นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ	รมว. อุตสาหกรรม	359	132	3	-	494
7	พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ	รองนายกรัฐมนตรี และ รมว. กลาโหม	158	130	5	-	491
8	พลเอก ยุทธศักดิ์ ศศิประภา	รมช. กลาโหม	355	132	4	-	491
9	นายพิทักษ์ อินทรวินัยนันท์	รองนายกรัฐมนตรี	359	132	3	-	494
10	นายสมศักดิ์ เทพสุทิน	รมต. ประจำสำนัก นายกรัฐมนตรี	355	133	4	2	494
11	นายเดช บุญ-หลง	รมว. แรงงาน	358	131	4	-	493
12	นางลดาวัลย์ วงศ์ศรีวงศ์	รมช. แรงงาน	357	132	5	-	494
13	นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์	รมช. เกษตร	357	132	4	-	493
14	นายประชา มาสินนธ์	รมช. คมนาคม	357	132	3	-	492
15	นายสุวิทย์ คุณกิตติ	รมว. ศึกษา	357	131	4	1	493

ผลการลงมติข้างต้นแสดงให้เห็นถึงการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐบาลกับสมาชิกวุฒิสภาในส่วนที่สนับสนุนรัฐบาล ที่สามารถร่วมแรงร่วมใจไว้วางใจการทำงานของรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายทั้ง 15 คน ได้ โดยไม่ปรากฏความแตกแยกที่รุนแรงในพรรคการเมืองและไม่ปรากฏความแตกแยกที่รุนแรงระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลด้วยกัน

6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร

ก. การควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

การควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การตั้งคณะกรรมการการ และการควบคุมการใช้จ่ายเงิน

(1) การตั้งกระทู้ถาม แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

ประเภทแรก การตั้งกระทู้ถามตามมาตรา 183 มีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาสามารถยื่นกระทู้ถามรัฐบาลในเรื่องเกี่ยวกับงานในหน้าที่ ซึ่งจะช่วยให้ฝ่ายบริหารทำงานด้วยความระมัดระวัง เพราะมีฝ่ายนิติบัญญัติคอยควบคุมและตรวจสอบการทำงานอยู่ตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาวิเคราะห์ถึงผลลัพธ์การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินผ่านกระบวนการการตั้งกระทู้ถามจะพบว่าเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยกระทู้ถามไม่มีผลในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพนั้นสามารถสรุปเป็นประเด็น ดังนี้

1) ฝ่ายบริหารไม่เห็นความสำคัญ ด้วยเหตุที่การตั้งกระทู้ถามไม่มีผลกระทบต่องบประมาณของฝ่ายบริหารแต่เป็นเพียงการตั้งคำถามเกี่ยวกับปัญหาหรือข้อสงสัยในการทำงานของฝ่ายบริหารในบางเรื่องบางประเด็น นอกจากนี้ บางกระทู้ถามมีลักษณะการถามเป็นแบบการเมืองหรือถามตามกระแสที่ได้รับ

ความสนใจจากสาธารณชนและสื่อมวลชน เพื่อลดความน่าเชื่อถือของฝ่ายบริหาร จึงทำให้ฝ่ายบริหารไม่ค่อยที่จะให้ความสนใจหรือความสำคัญต่อกระทู้ถามเท่าใดนัก

2) ระเบียบและขั้นตอนการยื่นกระทู้ถาม จะใช้ระยะเวลาอย่างรวดเร็วที่สุดประมาณ 3 สัปดาห์ ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวพอที่จะทำให้ทั้งสมาชิกผู้ถามและรัฐมนตรีผู้ตอบมีความกระตือรือร้นหรือมีความตั้งใจที่จะถามและตอบคำถามนั้น แต่ความเป็นจริงในปัจจุบันจำนวนกระทู้ถามรัฐบาลจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพิ่มมากขึ้นตามจำนวนของสมาชิกรัฐสภาจนแต่ละสภาไม่สามารถนำกระทู้ถามแต่ละกระทู้บรรจุวาระการประชุมตามข้อกำหนดเวลาที่กล่าวข้างต้นได้ ยิ่งไปกว่านั้นระยะเวลาของระเบียบวาระการประชุมเพื่อพิจารณากระทู้ถามของแต่ละสภาก็มีจำกัด โดยปัจจุบันทั้งสองสภากำหนดให้มีการพิจารณากระทู้ถามได้วันละไม่เกิน 5 กระทู้ จึงทำให้กระทู้ถามของสมาชิกบางคนใช้ระยะเวลาค่อนข้างนานกว่าที่จะถึงลำดับการบรรจุระเบียบวาระถามรัฐมนตรี ซึ่งทำให้ความสำคัญของกระทู้ถามหรือความสำคัญของปัญหาที่จะถามนั้นลดลง ตลอดจนการนำปัญหาเพื่อเสนอรัฐบาลเพื่อแก้ไขนั้นอาจไม่ทันกับสภาพปัญหาที่ต้องการใช้เวลาในการแก้ไขปัญหาย่างทันทั่วถึง

3) การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ไม่มีความยืดหยุ่น โดยยึดถือปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และระเบียบค่อนข้างเคร่งครัด กล่าวคือ กระทู้ถามใดยื่นมาในช่วงเวลาใด ก็ให้เรียงลำดับตามระยะเวลาหรือขั้นตอนที่ยื่น ปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดกระบวนการลัดคิวขึ้น ด้วยการลอบบี้เจ้าหน้าที่ระดับสูงที่มีอำนาจในการตัดสินใจทั้งระดับข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง เพื่อให้กระทู้ถามของตนสามารถลัดคิวมาอยู่ในลำดับต้นๆ เพื่อที่จะได้รับการบรรจุในระเบียบวาระการประชุม

4) รัฐมนตรีที่ถูกถามไม่มาตอบกระทู้ถามเอง แต่จะมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีให้มาตอบกระทู้ถามแทนซึ่งไม่มีอำนาจในการตัดสินใจที่แท้จริง โดยเฉพาะอำนาจในการตัดสินใจในระดับนโยบายที่จะกำหนดแนวนโยบายหรือทิศทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาในระดับปฏิบัติ

ประเภทที่สอง การตั้งกระทู้ถามสด ตามมาตรา 184 เป็นกระทู้ถามอีกประเภทหนึ่งที่มีเจตนารมณ์เพื่อต้องการให้กระบวนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินผ่านการตั้งกระทู้ถามของสภาผู้แทนราษฎรมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และทันต่อเหตุการณ์มากยิ่งขึ้น เพราะเป็นกระทู้ถามที่รัฐมนตรีผู้ถูกตั้งกระทู้ถามจะต้องตอบในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรด้วยวาจาในทันทีในวันเดียวกันกับที่ได้รับแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่สามารถจะมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นมาตอบกระทู้ถามสดแทนได้ทัน อย่างไรก็ตาม การตั้งกระทู้ถามสดตามมาตรา 184 นี้ ก็ยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่คาดหวังมากนัก และผลที่ได้รับจากการยื่นกระทู้ถามสดก็ไม่ได้มีผลแตกต่างชัดเจนไปจากการยื่นกระทู้ถามรัฐมนตรีตามมาตรา 183 แต่อย่างใด โดยกระทู้ถามสดนั้นต้องการให้มีการถามและตอบให้สดเพื่อให้ทันต่อเหตุการณ์ การตอบนั้นต้องตอบโดยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในเรื่องที่ถามนั้นโดยตรง แต่ในทางปฏิบัติกรณีที่ถามกระทู้ถามสดต่อนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีมักไม่มาตอบด้วยตนเอง แต่จะมอบหมายให้

รัฐมนตรีอื่นเป็นผู้ตอบ หรือกรณีที่ถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็มักมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการเป็นผู้มาตอบแทน เหตุที่มีการมอบหมายเช่นนี้ก็เพราะข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเปิดโอกาสให้มีการมอบหมายให้มาตอบกระทู้ถามได้

จึงอาจสรุปได้ว่า กระบวนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ผ่านการตั้งกระทู้ถามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 183 และ 184 นี้ มิได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของฝ่ายบริหาร และในขณะเดียวกัน การบัญญัติให้มีการตั้งกระทู้ถามสดซึ่งเป็นหลักการใหม่ ก็ได้เป็นปัจจัยสนับสนุนหรือส่งเสริมให้การทำงานของรัฐบาลมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะกระบวนการตั้งกระทู้ถามหรือการตอบกระทู้ถามในสภาถือว่าเป็นกิจกรรมธรรมดาอย่างหนึ่งที่กระทำอยู่เป็นประจำ เมื่อนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีช่วยที่ได้รับมอบหมายตอบกระทู้ถามไปแล้วไม่ว่ากระทู้ถามนั้นจะเป็นกระทู้ถามที่มีลักษณะเป็นการเมืองหรือไม่ก็ตาม หรือได้รับคำตอบที่ขัดแย้งหรือสร้างความพอใจให้กับผู้ถามหรือไม่ก็ตาม กระทู้ถามนั้นเป็นอันจบไป โดยไม่มีการลงมติหรือมีกลไกติดตามหรือตรวจสอบผลการตอบคำถามของรัฐมนตรีแต่อย่างใด

(2) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นมาตรการควบคุมและตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติที่รุนแรงและเข้มข้นที่สุด และเป็นวิธีการควบคุมและตรวจสอบที่ฝ่ายบริหารทุกยุคทุกสมัยค่อนข้างจะให้ความสำคัญ เพราะมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาวิเคราะห์และติดตามการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พบว่า มาตรการดังกล่าวมีผู้แสดงความเห็นว่ายังไม่สามารถใช้ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริง ประเด็นปัญหาอุปสรรคดังกล่าว ได้แก่

ประการแรก การกำหนดให้ญัตติขออภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีต้องใช้เสียงสองในห้าตามมาตรา 185 บทบัญญัติในมาตรานี้จะไม่สามารถเป็นจริงขึ้นมาได้ ตรานี้ที่ผู้นำฝ่ายบริหารยังมีข้อได้เปรียบทางการเมือง ทั้งเมื่อเริ่มตั้งรัฐบาลและขณะดำรงตำแหน่งโดยฝ่ายบริหารจะพยายามรวมเสียงสนับสนุนรัฐบาลให้ได้มากที่สุด หรืออย่างน้อยที่สุดก็ต้องให้มากกว่า 301 เสียง เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้นำรัฐบาลจะไม่ถูกยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ และ

ประการที่สอง ประเด็นวัฒนธรรมและประเพณีทางการเมืองของประเทศไทยที่ยังไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือ พรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นมานั้นเป้าหมายสูงสุดมิใช่เป็นการนำนโยบายของพรรคเป็นทางเลือกให้ประชาชนเลือกเข้ามาบริหารประเทศ แต่กลับเป็นการเข้าร่วมหรือการได้เป็นพรรครัฐบาล อันเป็นช่องทางให้ได้มาซึ่งโอกาสในการเข้าไปประกอบธุรกิจหรือเสริมธุรกิจหรือโอกาสในการทุจริตงบประมาณ รวมทั้งการได้มาซึ่งชื่อเสียงวงศ์ตระกูลของครอบครัว ดังนั้นจึงมีการตั้งข้อพิจารณาว่าการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 185 ได้บัญญัติว่าการที่พรรคฝ่ายค้านจะยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีต้องใช้เสียงสนับสนุนสองในห้านั้นจะเป็นการสนับสนุนและเปิดช่องว่างให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงสูงสุดในการจัดตั้งรัฐบาลพยายามชวนขวยจัดตั้ง

รัฐบาลให้ได้เสียงเกิน 301 เสียง เพื่อหลบหลีกการอภิปรายไม่ไว้วางใจ จนกลายเป็นเหตุการณ์รัฐสภาที่พรรคฝ่ายค้านไม่สามารถควบคุมและตรวจสอบการทำงานของนายกรัฐมนตรีได้

แต่อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีกระทำได้ยากกว่าในอดีต เพื่อสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาล โดยไม่ต้องถูกเสนอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจบ่อยๆ ซึ่งทุกครั้งที่เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจก็ไม่สามารถลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ เพราะนายกรัฐมนตรีคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร กลับแสดงให้เห็นว่า การที่ฝ่ายค้านไม่อาจเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้โดยง่ายนั้น สร้างเสริมให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ส่วนความกังวลใจว่านายกรัฐมนตรีจะเป็นเผด็จการปราศจากการควบคุมนั้น ก็ไม่น่ากังวลใจ เพราะแม้นายกรัฐมนตรีจะไม่ถูกควบคุมโดยการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ แต่การตรวจสอบการใช้อำนาจอื่นของนายกรัฐมนตรียังคงมีอยู่ เช่น การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน การถอดถอนออกจากตำแหน่ง เป็นต้น

(3) การตั้งคณะกรรมการธิการ เป็นเพียงการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารทางอ้อมมิได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในการทำงานของรัฐบาล จึงทำให้รัฐบาลค่อนข้างจะไม่ให้ความสำคัญต่อการทำงานของคณะกรรมการธิการมากนัก ประกอบกับข้อบังคับการประชุมของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ที่กำหนดให้มีจำนวนคณะกรรมการธิการสามัญเพิ่มขึ้น ส่งผลให้รัฐมนตรีต้องมีการเพิ่มขึ้น คือ การมาชี้แจงต่อที่ประชุมคณะกรรมการธิการ ซึ่งคณะกรรมการธิการเองก็มักจะเชิญรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในหน้าที่มาชี้แจงมากกว่าที่จะเชิญข้าราชการประจำ นอกจากนี้ การที่รัฐสภานิยามตั้งคณะกรรมการธิการวิสามัญขึ้นพิจารณาปัญหาต่างๆ เป็นการเฉพาะ ก็เป็นการเพิ่มภาระในการชี้แจงต่อที่ประชุมคณะกรรมการธิการให้กับรัฐมนตรี เพราะตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันรัฐมนตรีต้องผูกพันกับการเดินทางมาตอบกระทู้ถามทั้งของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในทุกสัปดาห์ของสมัยประชุมอยู่แล้ว จึงทำให้ภารกิจในการรับผิดชอบต่อรัฐสภาของฝ่ายบริหารเพิ่มเป็นอย่างมาก ดังนั้นความรับผิดชอบใดต่อรัฐสภาที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของรัฐมนตรีน้อย ก็จะถูกลดความสำคัญโดยอัตโนมัติ ซึ่งก็คือการทำงานของคณะกรรมการธิการ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงผลดีที่เกิดขึ้นจากระบบการทำงานของคณะกรรมการธิการแล้วพบว่าก่อให้เกิดผลดีต่อการทำงานของฝ่ายบริหารหลายประการ

(4) การควบคุมการใช้จ่ายเงิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของฝ่ายบริหารไว้อย่างเข้มงวดทั้งการควบคุมโดยตรงที่ผ่านกลไกของรัฐสภา และผ่านการควบคุมตรวจสอบขององค์กรอิสระ คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และการควบคุมการใช้จ่ายเงินทางอ้อมโดยผ่านการตรวจสอบจากประชาชนผ่านกระบวนการถอดถอน ซึ่งอาจจะไม่ใช่เป็นการควบคุมโดยตรงมากนัก แต่ก็ถือว่าเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่จะสามารถควบคุมและป้องกันการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินได้อีกส่วนหนึ่ง

การควบคุมโดยรัฐสภา ก็คือ การพิจารณากฎหมายงบประมาณ ซึ่งหมายความว่างบประมาณรายจ่ายประจำปีใดๆ ของฝ่ายบริหารก่อนที่จะนำออกไปใช้นั้นจะต้องได้รับการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภา อย่างไรก็ตาม การควบคุมในฐานะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติของรัฐสภานี้ หากพิจารณาถึงผลของการควบคุมแล้วค่อนข้างจะเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าใดนัก เนื่องจากมิได้ลงไปควบคุมดูแลถึงในระดับปฏิบัติ จึงถือว่ากลไกการควบคุมการใช้จ่ายเงินในส่วนนี้ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง

การควบคุมการใช้จ่ายผ่านองค์กรอิสระ องค์กรดังกล่าวคือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นหลักการใหม่ที่กำหนดขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะได้รับการยกระดับให้มีฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแล้วก็ตาม แต่ถ้าพิจารณาตามหลักการแห่งรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แล้ว พบว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่นี้ยังมีอำนาจหน้าที่น้อยกว่าคณะกรรมการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของกลุ่มประเทศประชาธิปไตยก้าวหน้า นอกจากนี้ ในด้านการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเองจะพบว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถตรวจสอบและนำผู้ทุจริตมาลงโทษได้น้อยมาก โดยเมื่อเปรียบเทียบกับ การแสดงบทบาทหรือปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ แล้ว ถือว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอยู่ในลำดับท้ายๆ ของความเชื่อมั่นและความน่าเชื่อถือจากประชาชน ขาดผลงานการปราบปรามการทุจริตงบประมาณที่เป็นรูปธรรม จึงมีข้อสังเกตและสงสัยว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะสามารถดำเนินการควบคุมและป้องกันการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดินให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไปอย่างสุจริต โปร่งใส และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติอย่างแท้จริงได้อย่างไร

ข. การถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร

การถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการบัญญัติให้การถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหารทั้งทางตรงและทางอ้อม

(1) การถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหารทางตรง คือ การยุบสภา ซึ่งได้มีการเพิ่มหลักการใหม่ คือ ผู้นำฝ่ายบริหารจะยุบสภาไม่ได้ ถ้ามีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจแล้ว ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารยุบสภาเพื่อหนีการตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากการยุบสภาของไทยที่ผ่านมา มีสาเหตุมาจากฝ่ายบริหารเองที่แตกแยกหรือทะเลาะกันเอง อันเนื่องมาจากผลประโยชน์ไม่ลงตัว หรือการยุบสภาขึ้นเนื่องมาจากการหนีอภิปรายไม่ไว้วางใจเพื่อตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร จากปัญหาดังกล่าวที่มิได้เป็นไปตามแนวคิดที่จะควบคุมและป้องกันมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจเกินขอบเขต จึงนำไปสู่การกำหนดหลักการใหม่เพิ่มเติมในการถ่วงดุลฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหารดังกล่าว

(2) การถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหารทางอ้อม คือ การถ่วงดุลโดยพรรคการเมือง ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 107 (4) กำหนดให้บุคคลที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน นั้น เป็นการเพิ่มอำนาจต่อรองให้กับพรรคการเมืองในการที่จะควบคุมสมาชิกให้ดำเนินกิจกรรมและปฏิบัติตามมติและนโยบายของพรรค ถือว่าเป็นมาตรการหนึ่งที่จะเพิ่มความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมือง และหากพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งได้รับเลือกตั้ง และมีคะแนนเสียงเป็นอันดับหนึ่งสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ก็จะเป็นการเสริมบทบาทความเป็นผู้นำรัฐบาลให้มีความมั่นคงยิ่งขึ้น โดยรัฐบาลสามารถควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผ่านระบบพรรคการเมืองได้ ซึ่งจะมีส่วนทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพในการบริหารประเทศชาติเพิ่มมากขึ้นด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้ มาตรา 118 (8) ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ยังได้กำหนดให้การสิ้นสุดลงของสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกับการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง กล่าวคือ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสิ้นสุดลงทันที หากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก บทบัญญัติดังกล่าวนี้จะช่วยสนับสนุนให้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองมีความเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น โดยไม่ต้องกังวลกับจำนวนเสียงของรัฐบาลในสภาที่จะขาดหายไปหรือที่จะถูกดึงจากพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งจะทำให้การบริหารงานของรัฐบาลมีความมั่นคงและต่อเนื่อง อันจะส่งผลให้นโยบายการบริหารและการวางแผนพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมีความต่อเนื่อง นักลงทุนจากต่างประเทศมีความเชื่อมั่นในนโยบายของประเทศ และศักยภาพในการแข่งขันกับต่างประเทศก็เพิ่มขึ้นด้วย

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วยังมีข้อจำกัดและช่องว่างบางประการที่ทำให้การบังคับใช้บทบัญญัติดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ตั้งไว้ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบและมาตรการในการตรวจสอบการใช้อำนาจพรรคการเมืองในการขับสมาชิกคนใดคนหนึ่งให้พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้น สมาชิกผู้ที่ถูกขับออกจากพรรคการเมืองและจะต้องสิ้นสมาชิกภาพตามมาตรา 118 (8) สามารถอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ตามมาตรา 47 วรรคสามและวรรคสี่ และหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติของพรรคการเมืองที่ขับสมาชิกออกจากพรรคขัดแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้มตินั้นเป็นอันยกเลิกไป และสมาชิกพรรคการเมืองที่ถูกขับออกจากพรรคนั้นมีสิทธิที่จะสมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวถึงแม้ว่าหลักการจะเป็นเรื่องที่ดี เพราะจะทำให้การใช้อำนาจของพรรคการเมืองในการขับสมาชิกออกจากพรรคเป็นไปด้วยความชอบธรรมมากยิ่งขึ้น แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การจะพิจารณาว่ามติของพรรคเป็นการขัดแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่นั้น เป็นประเด็นค่อนข้าง

กว้างขวางและยากจะทำให้คำนิยามที่แน่นอนได้ หากศาลรัฐธรรมนูญตัดสินว่ามติของพรรคการเมืองขัดแย้งกับหลักการดังกล่าว ก็จะมีส่วนทำให้บทบาทและความเข้มแข็งของพรรคการเมืองลดความสำคัญลง และส่งผลให้การถ่วงดุลโดยพรรคการเมืองของฝ่ายบริหารต่อฝ่ายนิติบัญญัติลดความสำคัญลงด้วย

1.2 เสถียรภาพของรัฐบาล

ด้านมาตรการส่งเสริมเสถียรภาพของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยภาพรวมมาตรการต่างๆ ยังคงมีประสิทธิภาพและสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งยังไม่พบปัญหาอุปสรรคอย่างชัดเจนแต่เป็นเพียงข้อขัดข้องของผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นๆ มาตรการส่งเสริมเสถียรภาพของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญมี ดังนี้

มาตรการแรก การเสริมสร้างพรรคการเมืองให้เข้มแข็งและให้มีพรรคการเมืองน้อยพรรคในสภา

การเสริมสร้างพรรคการเมืองให้เข้มแข็งโดยการกำหนดให้สมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผูกพันกับการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองมีสาระสำคัญ คือ

(1) การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง (มาตรา 107 (4)) เพื่อป้องกันปัญหาความไร้เสถียรภาพของรัฐบาล หรือแม้กระทั่งของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเคยเกิดขึ้นในอดีตและอาจเกิดขึ้นได้จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองซึ่งสามารถดำเนินการหรือตัดสินใจไปในทางใดๆ ได้ตามอำเภอใจโดยปราศจากกลไกหรือกฎเกณฑ์ใดๆ ควบคุม

แม้มาตรการข้างต้นจะถูกมองว่าเป็นการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งให้ตกอยู่ใต้บังคับของพรรคการเมือง แต่เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการป้องกันปัญหาความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลนั้น เสถียรภาพในการสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่สังกัดพรรคการเมืองมีน้ำหนักน้อยกว่าการแก้ไขปัญหาความไร้เสถียรภาพของรัฐบาล ดังนั้นมาตรการนี้เท่าที่ใช้อยู่ยังคงมีประสิทธิภาพ

(2) การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง พรรคใดพรรคหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน (มาตรา 107 (4)) มีวัตถุประสงค์ที่จะทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนต้องพิจารณาและศึกษาอุดมการณ์ของพรรคการเมืองซึ่งตนประสงค์จะเข้าเป็นสมาชิกและลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคการเมืองนั้น อันเป็นการรวมตัวเพื่ออุดมการณ์ทางการเมืองที่สอดคล้องต้องกันอย่างแท้จริง มิใช่เพื่อผลประโยชน์หรือเพื่อโอกาสในการได้รับเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งมาตรการนี้จะทำให้การย้ายพรรคการเมืองที่เคยเกิดขึ้นในการเลือกตั้งทุกครั้งไม่อาจกระทำได้อีกต่อไป นอกจากนี้ เป็นการป้องกันการซื้อตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งในช่วงที่มีการเปิดรับสมัครเลือกตั้ง และเป็นการป้องกันการขายตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วยในขณะเดียวกัน เพราะพฤติกรรมการซื้อขายเช่นนี้ไม่สร้างสรรค์ประชาธิปไตยหากแต่ทำให้ประชาธิปไตยเสื่อมลง ด้วยเหตุ

ที่ว่า ตามอุดมการณ์แล้วพรรคการเมืองคือการรวมตัวของบุคคลที่มีความเห็นทางการเมืองร่วมกัน พรรคการเมืองไม่ใช่การรวมตัวเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน ไว้ก็เพื่อป้องกันการซื้อตัวผู้สมัครและส่งเสริมให้การเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นการเข้าเป็นสมาชิกด้วยเหตุผลในด้านอุดมการณ์ ไม่ใช่ด้านผลประโยชน์อย่างอื่นแล้ว จะเห็นว่ามีน้ำหนักแน่นมากกว่าการเสนอให้ยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ สำหรับสมาชิกพรรคการเมืองใดที่เริ่มมีความขัดแย้งกับพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก และเริ่มเห็นว่าอาจไม่ได้รับการส่งเสริมให้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ก็ย่อมมีสิทธิที่จะลาออกจากพรรคการเมืองนั้น แล้วไปเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นล่วงหน้าให้มีเวลามากกว่า 90 วัน ก่อนวันเลือกตั้ง การยอมให้ย้ายพรรคการเมืองได้ในช่วงใกล้เลือกตั้ง ไม่อาจหนีพ้นข้อครหาในเรื่องการซื้อขายตัวของผู้สมัครได้ แต่ก็ไมอาจพิสูจน์หลักฐานได้ชัดเจน เพราะกรณีเช่นนี้คงไม่มีใครออกมายอมรับต่อสาธารณชนว่า ถูกพรรคการเมืองอีกพรรคหนึ่งเสนอผลประโยชน์ที่ดีกว่า ดังนั้น มาตรการป้องกันที่ไม่ให้ย้ายพรรคในช่วงใกล้เลือกตั้งจึงเป็นมาตรการที่สำคัญที่ไม่ควรยกเลิก

(3) การกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง (มาตรา 118 (8)) เป็นการสร้างมาตรการบังคับให้กับพรรคการเมืองใช้ควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นสมาชิกของพรรคให้อยู่ในวินัย กฎ ข้อบังคับของพรรคการเมือง เพราะเมื่อพรรคการเมืองสามารถควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ก็ส่งผลให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ

เมื่อพิจารณาสภาพปัญหาระหว่างความเป็นหนึ่งเดียวในการดำเนินการของพรรคการเมืองกับความเป็นอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น สิ่งใดมีความสำคัญมากกว่ากัน จากกรณีของพรรคประชากรไทยแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดจุดดุลยภาพไว้อย่างเหมาะสมแล้ว โดยกำหนดเป็นหลักการที่ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะสมาชิกพรรคการเมืองต้องดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามนโยบายของพรรคการเมือง แต่ในการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางอย่างที่จำเป็นต้องอาศัยความเป็นอิสระในการดำเนินการ รัฐธรรมนูญก็ได้รับรองความเป็นอิสระปลอดจากการแทรกแซงโดยพรรคการเมืองไว้ เช่น กรณีที่จะมีการลงมติเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด รัฐธรรมนูญมาตรา 156 วรรคสี่ ก็ให้กระทำการลับ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด หากพรรคการเมืองใดไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 156 วรรคสี่นี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา 47 วรรคสาม ก็เปิดทางให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถนำเรื่องเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ามติหรือข้อบังคับพรรคการเมืองดังกล่าวขัดกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป ตัวอย่างที่เด่นชัดของการรักษาคุณภาพก็คือ กรณีพิพาทของพรรคประชากรไทยข้างต้นนั่นเอง

ดังนั้น เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ที่ประสงค์จะสร้างมาตรการบังคับให้กับพรรคการเมืองใช้ควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นสมาชิกของพรรคให้อยู่ในวินัย กฎ ข้อบังคับของพรรคการเมือง เพราะเมื่อพรรคการเมืองสามารถควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ รัฐบาลก็จะมีเสถียรภาพ เปรียบเทียบกับอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการปฏิบัติหน้าที่แล้วจะเห็นว่า ในการทำงานร่วมกันที่มีคนจำนวนมาก หากปล่อยให้ต่างคนต่างคิด โดยไม่มีข้อยุติ การทำงานนั้นก็คงไม่อาจบรรลุผลได้ หรือหากท้ายที่สุดจะบรรลุผลก็อาจไม่เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เพราะต้องใช้เวลานาน การให้มีพรรคการเมืองที่ควบคุมการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ จะทำให้มีการคิดและตัดสินใจในระดับพรรค เมื่อระดับพรรคการเมืองมีมติเช่นใด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแม้ไม่เห็นด้วยก็ต้องดำเนินการตามมติของพรรคการเมือง เปรียบเหมือนดังสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้สื่อความประสงค์ของพรรคการเมืองให้ปรากฏต่อรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่ แต่อย่างไรก็ตาม ในบางเรื่องที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องมีอิสระในการตัดสินใจ รัฐธรรมนูญก็ได้วางข้อยกเว้นไว้ในกรณีดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมือง เช่น กรณีที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 156 วรรคสาม เช่นนี้ จึงยังไม่สมควรยกเลิกหลักการที่ให้การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดเมื่อพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

ส่วนการส่งเสริมให้มีพรรคการเมืองน้อยพรรค รัฐธรรมนูญได้กำหนดว่าบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดได้คะแนนต่ำกว่าร้อยละห้า บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นจะไม่มีสิทธิได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อ ผลของการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องร้อยละห้าในกรณีของบัญชีรายชื่อนั้น ทำให้พรรคการเมืองที่ได้รับเสียงสนับสนุนเล็กน้อยไม่สามารถมีที่นั่งในสภา เป็นการสกัดพรรคเล็กพรรคน้อยไม่ให้เข้ามามีบทบาทในสภา ดังนั้นพรรคการเมืองที่จะมีบทบาทในสภาได้ต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชนมากพอสมควร นอกจากนี้การกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องร้อยละห้าในกรณีของบัญชีรายชื่อนั้น ยังอาจจะทำให้เกิดแนวโน้มการรวมพรรคเล็กเพื่อให้เกิดเป็นพรรคที่มีขนาดใหญ่ขึ้น อันจะทำให้มีพรรคการเมืองน้อยลง

เมื่อประเมินประสิทธิภาพของมาตรการในการทำให้พรรคการเมืองน้อยพรรค โดยเฉพาะการรวมพรรคการเมือง การรวมพรรคที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้นดูเหมือนจะมีได้มีการรวมพรรครบนพื้นฐานของแนวคิดและนโยบายของพรรคการเมืองที่สอดคล้องต้องกันดังที่ควรจะเป็นในวิถีประชาธิปไตย หากแต่เหตุในการรวมพรรคนั้นเป็นเหตุผลอื่น เช่น การรวมพรรค เพราะเห็นว่าหากไม่รวมพรรคก็อาจไม่มีโอกาสได้เข้ามาเป็นรัฐบาล และในอนาคตอาจต้องสูญเสียที่นั่งในสภามาเลือกตั้ง หรือการรวมพรรคเพราะหัวหน้าพรรคเดิมจะวางมือในทางการเมืองโดยในพรรคนั้นไม่มีผู้ที่เหมาะสมเพียงพอที่จะก้าวขึ้นสู่ตำแหน่ง หัวหน้าพรรคได้อีกต่อไป จึงต้องมีการรวมพรรค หรือการรวมพรรคเกิดขึ้นเพราะเงินทุนที่ใช้ในการดำเนินการของพรรคการเมืองนั้นเหลือน้อยเกินกว่าที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต่อไปจึงต้องแสวงหาแหล่งเงินทุนแหล่งใหม่ด้วยการรวมพรรค

แต่ไม่ว่าจะเป็นการรวมพรรคด้วยเหตุผลใดก็ตาม ก็นับว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้เหลือพรรคการเมืองน้อยพรรคนั้นกำลังก้าวไปสู่จุดสำเร็จในอนาคตที่ไม่ไกลจนเกินไป การมีพรรคการเมืองเหลือเพียงน้อยพรรค จะทำให้การเมืองไทยในอนาคตเป็นการเมืองที่อาศัยนโยบายของพรรคการเมืองเป็นเครื่องชี้วัดความนิยมจากประชาชน การเลือกตั้งจะเป็นการเลือกนโยบายพรรคการเมืองเพื่อเป็นนโยบายของรัฐบาลแทนที่การเลือกตัวบุคคล และการมีพรรคการเมืองพรรคเดียวในการบริหารประเทศย่อมจะทำให้เกิดเสถียรภาพในทางการเมืองอย่างแน่ชัด

มาตรการที่สอง การเพิ่มภาวะความเป็นผู้นำให้แก่นายกรัฐมนตรี ประกอบด้วยหลักเกณฑ์สองประการ คือ ประการแรก การเลือกนายกรัฐมนตรีต้องกระทำในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการลงมติต้องกระทำโดยเปิดเผย (มาตรา 202) ย่อมเป็นผลทำให้นายกรัฐมนตรีได้รับเลือกเข้าสู่ตำแหน่งอย่างมีเกียรติและสมภาคภูมิ นายกรัฐมนตรีสามารถกล่าวอ้างความชอบธรรมในการเข้าสู่ตำแหน่งว่าได้รับการเลือกมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยเสียงเกินกึ่งหนึ่งเพื่อบริหารประเทศได้ ส่งผลให้นายกรัฐมนตรีไม่ต้องบริหารประเทศด้วยความเกรงใจผู้ที่ให้ความเห็นชอบให้ตนเองก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นสำคัญ และประการที่สอง การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในเชิงสร้างสรรค์ เพื่อวัตถุประสงค์ในการสร้างภาวะผู้นำให้แก่นายกรัฐมนตรีโดยให้นายกรัฐมนตรีมีฐานะเหนือกว่ารัฐมนตรีอื่น ภายใต้หลักเกณฑ์ใหม่นี้จะทำให้การขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเป็นไปอย่างสร้างสรรค์ โปร่งใส และชัดเจน มิใช่ดำเนินไปเพียงเพื่อหวังผลประโยชน์ทางการเมืองในการเข้าร่วมรัฐบาล หรือเพื่อล้มรัฐบาล โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในเชิงสร้างสรรค์ไว้ 2 ประการ คือ

หลักเกณฑ์ประการแรก ต้องมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าสองในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรจึงจะยื่นเสนอขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ ซึ่งเป็นจำนวนที่มากกว่าการยื่นขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ที่ใช้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ความแตกต่างดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญต่อสถานะของนายกรัฐมนตรีมากกว่ารัฐมนตรี และเป็นการยกสถานะของนายกรัฐมนตรีให้อยู่เหนือรัฐมนตรี เพื่อเป็นการสร้างภาวะความเป็นผู้นำให้แก่นายกรัฐมนตรี และเพื่อให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้นดำเนินไปอย่างสร้างสรรค์ คือ มีเป้าหมายที่แน่ชัดและมีความเป็นไปได้ที่จะล้มรัฐบาลเพื่อให้มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ได้ ไม่ใช่การอภิปรายเพื่อเป้าหมายเพียงการสั่นคลอนรัฐบาลเหมือนในอดีตที่ผ่านมา

หลักเกณฑ์ประการที่สอง การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้นต้องมีการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปมาด้วย (มาตรา 185) มีผลทำให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจสามารถเปรียบเทียบระหว่างนายกรัฐมนตรีและผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อให้เป็นนายก

รัฐมนตรีคนต่อไป ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องใช้ดุลพินิจตัดสินใจจากข้อมูลภายหลังการอภิปราย ไม่ไว้วางใจว่า จะสนับสนุนนายกรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจต่อไปหรือไม่ โดยเปรียบเทียบกับคุณสมบัติ ความรู้ความสามารถ และความเหมาะสมของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป รวมทั้งประชาชนก็จะเกิดการเปรียบเทียบเช่นเดียวกัน ดังนั้น หากผู้ที่ถูกเสนอชื่อให้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปเมื่อเปรียบเทียบกับนายกรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจแล้ว ประชาชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่านายกรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจสมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ก็จะเป็นการเสริมสร้างภาวะผู้นำให้แก่นายกรัฐมนตรี

จากหลักเกณฑ์การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีที่ค่อนข้างจะเข้มงวดและขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ยากนี้ ส่งผลให้นายกรัฐมนตรีสามารถบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมั่นคงไม่ต้องกังวลใจกับการถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจบ่อยๆ และสามารถผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้เกิดผลจริงขึ้นในทางปฏิบัติ ไม่ต้องเสียเวลากับการถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจจนไม่มีเวลาในการบริหารบ้านเมือง

นอกจากนั้น การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผูกโยงการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีกรณีที่มีการกล่าวหาว่านายกรัฐมนตรีมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติดังกล่าวไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย กับกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้น แท้จริงไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแต่อย่างใด กล่าวคือ

ประการแรก หากประสงค์จะยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี โดยไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ต้องยื่นเรื่องถอดถอนนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งต่อประธานวุฒิสภาด้วย ก็ต้องยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีด้วยเหตุอื่นที่ไม่ใช่เหตุที่กล่าวหาว่านายกรัฐมนตรีมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เช่น กล่าวหาว่านายกรัฐมนตรีบริหารประเทศผิดพลาด ไม่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น หากกล่าวหาเช่นนี้ก็ไม่ต้องมีการยื่นถอดถอนนายกรัฐมนตรีต่อวุฒิสภา

ประการที่สอง หากจะยื่นญัตติไม่ไว้วางใจโดยกล่าวหาว่านายกรัฐมนตรีมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ก็ต้องยื่นถอดถอน เพื่อไม่ต้องการให้การกล่าวหาที่รุนแรงเมื่อการอภิปรายไม่ไว้วางใจเสร็จสิ้นลง และไม่ต้องการใช้เวทีการอภิปรายไม่ไว้วางใจเป็นเวทีที่ดำเนินนายกรัฐมนตรี แต่รัฐธรรมนูญต้องการให้มีการตรวจสอบอย่างแท้จริง เพราะหากผู้ยื่นญัตติไม่มีข้อมูลเพียงพอเกี่ยวกับการกล่าวหานายกรัฐมนตรีแล้ว แม้นายกรัฐมนตรีอาจได้รับการไว้วางใจจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะมีเสียงข้างมาก แต่หากการถอดถอนก็ไม่อาจดำเนินการได้สำเร็จเพราะข้อกล่าวหาอย่างไม่มีน้ำหนักมากพอที่จะให้วุฒิสภาลงมติถอดถอนนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง ผู้ที่จะได้รับความเสียหายย่อมเป็นผู้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั่นเอง เพราะเท่ากับกล่าวหาโดยไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอ

มาตรการที่สาม การแยกอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารโดยการห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน มาตรการดังกล่าวนี้เป็นการสร้างภาวะความเป็นผู้นำให้แก่นายกรัฐมนตรี และเสริมสร้างเสถียรภาพ และประสิทธิภาพในทางบริหารให้กับรัฐบาล มาตรการนี้จะทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามแนวทางของคณะรัฐมนตรีภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีซึ่งตนหรือพรรคการเมืองที่ตนสังกัดตัดสินใจเข้าร่วมด้วย เพราะหากนายกรัฐมนตรีตัดสินใจรับคณะรัฐมนตรีหรือให้รัฐมนตรีคนใดพ้นจากตำแหน่ง บุคคลดังกล่าวก็ไม่อาจกลับไปดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เหมือนเช่นในอดีต อีกทั้งผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องตั้งใจในการทำงานและดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพ และสุจริต เพราะมิฉะนั้น จะถูกมาตรการตรวจสอบการใช้อำนาจ นอกจากนี้ การห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันเป็นการแยกหน้าที่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารออกจากกัน ซึ่งจะทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไม่ต้องกังวลใจต่อการทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ และสามารถทุ่มเทเวลาในการทำงานทั้งหมดในหน้าที่ทางบริหารได้อันจะทำให้การบริหารบ้านเมืองเกิดประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมแล้ว การห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน เพื่อแยกบทบาทระหว่างผู้ตรวจสอบกับผู้ถูกตรวจสอบ และเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลนั้น แม้จะมีปัญหาบ้าง เช่น ปัญหาความห่างเหินระหว่างสมาชิกสภา กับรัฐมนตรี ก็มีทางแก้ไขโดยใช้ระบบพรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ หรือปัญหาอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่มีมากกว่ารัฐมนตรี ก็เป็นเรื่องปกติในวิถีทางของระบบรัฐสภา เพราะสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกรัฐมนตรี ดังนั้น นายกรัฐมนตรีจึงต้องมีอำนาจมากกว่ารัฐมนตรี เพราะหากให้รัฐมนตรีมีอำนาจเท่ากับนายกรัฐมนตรีเสียแล้ว การบริหารงานก็ไม่อาจบรรลุผลได้ และจะเป็นเรื่องแปลกที่ให้ผู้ถูกเลือกมีอำนาจเท่ากับผู้เลือก เป็นต้น เมื่อเปรียบเทียบกับปัญหาที่เจตนาของรัฐธรรมนูญในการห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันนั้น จะพบว่าการคงหลักการนี้ไว้จะยังประโยชน์ให้การเมืองไทยมากกว่าการยกเลิกหลักเกณฑ์ดังกล่าว

มาตรการที่สี่ การเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐบาลด้วยวิธีการอื่น ๆ ได้แก่

ประการแรก คณะรัฐมนตรีสามารถนำร่างกฎหมายที่สำคัญซึ่งไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรเสนอให้รัฐสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง (มาตรา 173) เป็นมาตรการหนึ่งที่จะเสริมสร้างเสถียรภาพ และประสิทธิภาพให้แก่รัฐบาล โดยรัฐบาลมีทางเลือกมากขึ้นในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติสำคัญซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ระบุไว้ในนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาเมื่อครั้งเข้าบริหารประเทศ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ไม่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรโดยคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ โดยทางเลือกของนายกรัฐมนตรีในช่วงเวลาดังกล่าว คือ นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง เพราะการที่สภาไม่ผ่านร่างกฎหมายสำคัญของคณะรัฐมนตรีเท่ากับว่าไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีอีกต่อไป หรือนายกรัฐมนตรียุบสภา เพราะถือว่าได้เกิดความขัดแย้ง

ระหว่างสภาภคคณะรัฐมนตรี หรือจะใช้มาตรการพิเศษเพื่อรักษาไว้ซึ่งร่างกฎหมายที่สำคัญ โดยการเสนอร่างกฎหมายนั้นให้รัฐสภาซึ่งเป็นการประชุมร่วมระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาอีกครั้ง โดยมาตรการพิเศษนี้เป็นการป้องกันไม่ให้ร่างกฎหมายที่สำคัญอันจำเป็นของคณะรัฐมนตรีต้องตกไปเพราะภาวะความไร้เสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล อันเป็นผลมาจากข้อกำหนดห้ามรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเวลาเดียวกัน ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลอาจใช้สถานะของความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเรียกร้องผลประโยชน์และต่อรองกับรัฐบาลเพื่อแลกกับการให้ความเห็นชอบในการผ่านร่างกฎหมายแต่ละครั้ง

ประการที่สอง การห้ามยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ เป็นหลักการใหม่เกี่ยวกับสมัยประชุม โดยกำหนดให้ปีหนึ่งมีสองสมัยประชุม คือสมัยประชุมสามัญทั่วไป และสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ โดยได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับเรื่องที่น่าเข้าสู่การพิจารณาในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ว่าในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติจะดำเนินการประชุมได้เฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติในหมวด 2 ว่าด้วยพระมหากษัตริย์ หรือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การอนุมัติพระราชกำหนด การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา การเลือกหรือการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง การตั้งกระทู้ถาม และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจากเงื่อนไขของเรื่องที่จะพิจารณาในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติข้างต้น ส่งผลให้ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติไม่อาจมีการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ หรืออาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญห้ามไม่ให้มีการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจจึงกระทำได้เฉพาะในสมัยประชุมสามัญทั่วไป หรือสมัยประชุมวิสามัญเท่านั้น แต่อย่างไรก็ดีในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัตินั้น แม้โดยหลักการไม่อาจมีการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ แต่หากรัฐสภาได้มีมติด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดให้พิจารณาเรื่องอื่นนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญก็อาจมีการพิจารณาเรื่องนั้นได้ ซึ่งในที่นี้เรื่องอื่นนั้นก็ย่อมหมายรวมถึงการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจด้วย

การที่รัฐธรรมนูญห้ามมิให้มีการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ย่อมทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น เพราะไม่ต้องคอยพะวักพะวงกับการถูกเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจบ่อยๆ

ประการที่สาม การลดจำนวนคณะรัฐมนตรีให้มีจำนวนน้อยลง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ลดจำนวนคณะรัฐมนตรีลง โดยให้นายกรัฐมนตรีหนึ่งคน และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน รวมแล้วคณะรัฐมนตรีมีจำนวนเพียงสามสิบหกคน เพื่อให้คณะรัฐมนตรีมีขนาดเล็กลง สามารถดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถตัดสินใจในปัญหาสำคัญๆ ของประเทศได้อย่างฉับไวและมีความคล่องตัว อันเป็นผลสำคัญที่จะทำให้คณะรัฐมนตรี หรือรัฐบาลสามารถบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ประการที่สี่ การให้รัฐบาลสามารถจัดตั้ง โอน หรือยุบกระทรวง ทบวง กรม ได้ง่ายขึ้นโดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 230) ซึ่งรัฐบาลสามารถตราได้ง่ายและรวดเร็วกว่าพระราชบัญญัติ มาตรการนี้เป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพในทางบริหารให้กับรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญได้วางเงื่อนไขในกรณีที่จะสามารถตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง โอน หรือยุบกระทรวง ทบวง กรม ไว้ดังต่อไปนี้ คือ การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีผลเป็นการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ หรือ การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีได้มีการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ ทั้งนี้ โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือการยุบกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

การที่รัฐธรรมนูญได้วางเงื่อนไขในการตราพระราชกฤษฎีกาไว้เช่นนี้ ส่งผลให้คณะรัฐมนตรีไม่อาจตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ โดยมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หากคณะรัฐมนตรีประสงค์เช่นนั้นก็ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของคณะรัฐมนตรีในการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ เพื่อขยายหรือเพิ่มฐานอำนาจให้กับตนเอง และเพื่อป้องกันไม่ให้มีการใช้อำนาจดังกล่าวอย่างพร่ำเพรื่อ เพราะอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติโดยรวมได้

2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และหลักกฎหมายทั่วไป ตลอดจนแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร และมาตรการการเสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐบาล คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่ายังไม่ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ด้วยเหตุผลที่ว่า เครื่องมือหรือมาตรการต่างๆ ที่เป็นการส่งเสริมฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้มีความสัมพันธ์ทั้งในด้านการควบคุมและถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างเหมาะสม ขณะที่ด้านการสร้างเสริมเสถียรภาพของรัฐบาล รัฐธรรมนูญก็ได้วางมาตรการที่เป็นการส่งเสริมเสถียรภาพของรัฐบาลให้มีความมั่นคงยิ่งขึ้นเช่นเดียวกัน อันเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เหตุผลอีกประการหนึ่ง คือ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเพิ่งใช้บังคับ ด้วยเหตุนี้มาตรการหรือกลไกต่างๆ จึงเพิ่งเริ่มทำหน้าที่หรือเริ่มนำมาใช้และบางส่วนก็เป็นเรื่องใหม่ซึ่งต้องใช้เวลาในการเรียนรู้ เพื่อให้กลไกต่างๆ ทำหน้าที่ของตนเองตามกรอบของกฎหมายอย่างครบถ้วนเสียก่อน

อย่างไรก็ตามคณะผู้วิจัยพบว่าอุปสรรคสำคัญหรือข้อบกพร่องส่วนใหญ่ที่ทำให้มาตรการต่างๆ ดังกล่าว ยังไม่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพสมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งหวังไว้ เกิดจากทัศนคติหรือพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติ ความไม่ครอบคลุมหรือความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายลำดับรอง ตลอดจนการขาดแนวทางปฏิบัติในเรื่องใหม่ๆ ที่ยังไม่เคยปฏิบัติมาก่อน ซึ่งสามารถสรุปและมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

(1) การตั้งกระทู้ถาม

กรณีการตั้งกระทู้ถามสดตามมาตรา 183 หากพิจารณาถึงแนวความคิดและเหตุผลในการให้มีการตั้งกระทู้ถามสดในที่ประชุมสภา รวมทั้งการตั้งกระทู้ถามเพื่อให้ตอบในราชกิจจานุเบกษาจะเห็นได้ว่าสมควรที่จะมีการแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาว่าด้วยการตั้งกระทู้ถาม และการปรับเปลี่ยนทัศนคติต่อการตั้งกระทู้ถาม ทั้งนี้เนื่องจาก ปัญหาความไม่เข้าใจในการตั้งกระทู้ถาม เช่น การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมักจะมีการตั้งกระทู้ถามในรายละเอียดของการบริหารราชการแผ่นดิน หรือปัญหาเกี่ยวกับความเดือดร้อนในท้องถิ่นของตนเองซึ่งไม่ตรงกับเจตนารมณ์และแนวความคิดในการตั้งกระทู้ถามในวุฒิสภา ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับกระทู้ถามด่วนซึ่งในทางปฏิบัติการตอบกระทู้รวมทั้งการตั้งคำถามยังไม่สามารถกระทำได้ภายในเวลาอันรวดเร็ว

ดังนั้น ในส่วนของกระทู้ถามทั่วไป ควรปรับเปลี่ยนทัศนคติของสมาชิกรัฐสภา ให้ถามกระทู้ถามในเรื่องปัญหาในระดับชาติมากกว่าระดับท้องถิ่น และควรถามประเด็นหลักในเชิงนโยบายมากกว่าการลงรายละเอียด

ในส่วนของการตั้งกระทู้ถามสดซึ่งเป็นการตั้งกระทู้ถามเฉพาะกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นมาตรการใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ในทางปฏิบัติรัฐมนตรีย่อมจะมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยตอบคำถามแทนซึ่งขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของการตั้งกระทู้ถามสดที่ต้องการให้รัฐมนตรีผู้ถูกถามเป็นผู้ตอบเอง ดังนั้นจึงเห็นควรแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ คือ มิให้มีการมอบหมายการตอบกระทู้ถามสด การตั้งกระทู้ถามสดไม่ควรมีลักษณะเป็นการตั้งคำถามนำ และมิให้มีการตั้งกระทู้ถามสดล่วงหน้าอันจะทำให้รัฐมนตรีทราบและเตรียมคำตอบล่วงหน้า อีกทั้งต้องสร้างความเข้าใจและปรับเปลี่ยนทัศนคติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามสด กล่าวคือ เรื่องที่ถามควรเป็นเรื่องปัญหาในระดับชาติหรือมีผลกระทบที่ส่งผลเสียหายต่อส่วนรวมอย่างกว้างขวาง และควรเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในขณะนั้น

ทั้งนี้เพื่อให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่รับผิดชอบต้องมาตอบกระทู้ถามสดเอง โดยไม่อาจมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นมาตอบแทนได้ จำต้องมีการแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 โดยเพิ่มในหมวด 8 กระทู้ถาม ส่วนที่ 2 กระทู้ถามสด คือ เพิ่มข้อ 140/1 ดังนี้

“ข้อ 140/1 การตอบกระทู้ถามสด ให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องนั้นเป็นผู้ตอบ โดยจะมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นเป็นผู้ตอบไม่ได้ เว้นแต่เกิดเหตุสุดวิสัย”

(2) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

โดยหลักการแล้วคณะผู้วิจัยเห็นว่า มาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่ดี อย่างไรก็ตามจากประสบการณ์ที่เกิดขึ้น จำนวน 1 ครั้งหลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบังคับใช้ ปัญหาที่พบก็คือ

ฝ่ายค้านไม่สามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ด้วยมีคะแนนเสียงไม่เพียงพอตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่กลับไปเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลเป็นจำนวนมาก (15 คน) เพื่อที่จะพยายามชี้ให้เห็นข้อบกพร่องของการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งนายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในฐานะผู้นำของฝ่ายบริหาร ทำให้เหตุผลของข้อกล่าวหาที่มีต่อรัฐมนตรีรายบุคคลบางคนลดลง เพราะเจตนารมณ์ที่แท้จริงของฝ่ายค้านในการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลครั้งนั้นต้องการชี้ข้อบกพร่องและลดความน่าเชื่อถือของตัวนายกรัฐมนตรีเป็นสำคัญ ด้วยลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติใช้มาตรการดังกล่าวควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารไม่ตรงตามเจตนารมณ์เท่าที่ควร ดังนั้น ประเด็นนี้จึงเป็นเรื่องที่ต้องสร้างความเข้าใจถึงเจตนารมณ์ในการกำหนดมาตรการให้มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี

(3) การตั้งคณะกรรมการ

ในปัจจุบันพบว่า ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีการตั้งคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้การทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ขณะเดียวกันเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ฝ่ายบริหารที่ต้องมาชี้แจงต่อคณะกรรมการมากขึ้น ทำให้ฝ่ายบริหารให้ความสำคัญในการร่วมมือกับคณะกรรมการของทั้งสองสภาลดน้อยลง ด้วยเหตุนี้คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาควรพิจารณาการตั้งคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญตามจำนวนที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในหน้าที่ ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการตั้งคณะกรรมการควรคำนึงถึงหน้าที่ด้านการพิจารณากฎหมายเป็นสำคัญมากกว่าการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารเพื่อเป็นการลดจำนวนการตั้งคณะกรรมการ

(4) การควบคุมการใช้จ่ายเงินโดยรัฐสภาหรือการพิจารณานุมัติกฎหมายงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

ในส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของวุฒิสภา ในทางปฏิบัติวุฒิสภาก็ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วยกรรมการจำนวนมาก เพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวพร้อมกับสภาผู้แทนราษฎรที่มีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่ 1 การทำงานของคณะกรรมการวิสามัญชุดดังกล่าวจะพิจารณาศึกษาลงในรายละเอียดและใช้เวลาพิจารณามาก ซึ่งเป็นการไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้วุฒิสภาเป็นสภากันกรองและตรวจสอบ กล่าวคือ วุฒิสภาควรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในภาพรวมระดับนโยบาย ไม่ควรลงในรายละเอียดของแผนงาน/โครงการของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม นอกจากนี้คณะกรรมการวิสามัญที่จัดตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาศึกษาร่าง-

กฎหมายงบประมาณควรมีขนาดที่เหมาะสมเพื่อมิให้เกิดการทำงานที่ล่าช้าและประกอบด้วยบุคคลผู้มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับงบประมาณและการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง

(5) มาตรการการส่งเสริมเสถียรภาพรัฐบาล

ปัจจุบันปัญหาของมาตรการนี้ที่มีการท้วงติงว่าไม่อาจใช้มาตรการต่างๆ ในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้ เพราะรัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรนั้น เป็นปัญหาด้านทัศนคติที่ว่าประชาธิปไตยคือการปกครองโดยการเคารพเสียงข้างมาก และเปิดโอกาสให้เสียงข้างน้อยมีโอกาสแสดงความคิดเห็น ดังนั้นเมื่อพรรคการเมืองใดได้รับความนิยมจากประชาชนจนสามารถมีเสียงข้างมากในสภาได้ จะกล่าวหาว่าพรรคการเมืองนั้นเป็นเผด็จการเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง เพราะวันหนึ่งข้างหน้าหากพรรคที่มีเสียงข้างน้อยในสภาสามารถพัฒนาพรรคของตนเองจนได้รับความนิยมจากประชาชน และได้ครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งได้เข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ พรรคการเมืองนั้นก็เป็นผู้บริหารประเทศ วงจรเช่นนี้เป็นปกติในวิถีทางแห่งประชาธิปไตย หากระบอบประชาธิปไตยปล่อยให้เสียงข้างน้อยเป็นอุปสรรคในการพัฒนาประเทศเสียแล้ว ประเทศชาติบ้านเมืองก็อาจไม่พัฒนา เพราะได้รับเสียงคัดค้านจากคนกลุ่มน้อย

ข้อกังวลใจประการหนึ่งเกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาลจะอยู่ในประเด็นเกี่ยวกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้พรรคการเมือง ให้พรรคการเมืองมีขนาดใหญ่ เพื่อให้การเลือกตั้งไม่ใช่การเลือกตัวบุคคล แต่เป็นการเลือกนโยบายของพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองนั้นนำนโยบายมาบริหารประเทศ ซึ่งเท่ากับประชาชนผู้เลือกตั้งเป็นผู้กำหนดนโยบายของประเทศโดยทางอ้อม ดังนั้นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่จะเป็นตัวเลือกของประชาชนไม่ควรจะมีจำนวนมาก เพราะจะสร้างความสับสนให้ประชาชน แต่พรรคขนาดเล็กก็สามารถพัฒนาเป็นพรรคขนาดใหญ่ในอนาคตหากนโยบายได้รับความนิยม อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของพรรคการเมืองและขนาดของพรรคการเมืองที่เป็นอยู่ในปัจจุบันส่วนหนึ่งเกิดจากกลไกที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้น ทำให้พรรคต่างๆ เห็นว่าการเป็นพรรคขนาดเล็กอาจทำให้แพ้การเลือกตั้งได้ทำให้พรรคขนาดเล็กรวมตัวกับพรรคขนาดใหญ่ หรือบางกรณีก็เป็นการรวมพรรคด้วยเหตุผลเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง ซึ่งการรวมพรรคเช่นนี้ไม่ใช่การรวมพรรคเพราะเหตุที่พรรคการเมืองมีอุดมการณ์ที่สอดคล้องกันจึงมารวมกัน การรวมพรรคที่เกิดขึ้นในปัจจุบันจึงเป็นการรวมพรรคด้วยเหตุผลอื่นที่มีใช่อุดมการณ์เดียวกัน ซึ่งอาจทำให้พรรคที่มีการรวมตัวกันเช่นนี้แตกสลายได้ในอนาคต หากขาดผู้นำที่มีความสามารถ ถ้าเป็นเช่นนั้นจริงก็เป็นเรื่องปกติในทางการเมือง เพราะเมื่อพรรคการเมืองขนาดใหญ่แตกขึ้นมา พรรคการเมืองอื่นก็จะกลายเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ขึ้นมาแทนที่ ดังนั้น แม้ข้อกังวลใจเกี่ยวกับการรวมพรรคจะเป็นสิ่งที่ควรกังวลแต่ก็นับว่าเป็นวงจรปกติในทางการเมือง

ดังนั้น พรรคการเมืองต่างๆ จึงควรที่จะมุ่งมั่นพัฒนาพรรคของตนเองให้ได้รับความนิยมในทางนโยบาย มากกว่าการกล่าวหาพรรคที่จัดตั้งรัฐบาลว่าเป็นเผด็จการ เพราะมีเสียงข้างมาก เพราะวันหนึ่งข้างหน้าพรรคการเมืองที่กล่าวหาเช่นนั้นก็อาจได้รับการสนับสนุนจากประชาชนให้มีเสียงข้างมากในสภาได้ ซึ่งจะทำให้การกล่าวหาของตนเองในอดีตผูกมัดตนเองในอนาคตได้ พรรคการเมืองควรมุ่งที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลว่าโปร่งใสหรือไม่ หากไม่โปร่งใสก็ดำเนินการให้มีการตรวจสอบตามโครงสร้างและกลไกที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กมลชัย รัตนสกาววงศ์, “รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน : 4 ประเด็นสำคัญ” ใน เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “บทเรียนจากรัฐธรรมนูญต่างประเทศต่อการปฏิรูปการเมืองไทย” จัดโดยคณะกรรมการการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม วันพุธที่ 5 มีนาคม 2540 ณ โรงแรมอมาริวิวเตอร์เกต กรุงเทพฯ.
- กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, การเลือกตั้งพรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.
- โกลินทร์ วงศ์สุวัฒน์, บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกับเสถียรภาพของรัฐบาล, กรุงเทพฯ : แพรวพิทยา, 2524.
- จิระศักดิ์ ชวชู, ปัญหาการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.
- ชูชาติ น้อยคนดี, “ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร : ศึกษากรณีการควบคุมคณะรัฐมนตรีโดยสภาผู้แทนราษฎรของไทย (พ.ศ. 2526-2529).” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิตภาควิชาการสื่อสารมวลชน บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.
- เชาวนะ ไตรมาศ, ข้อมูลพื้นฐาน 66 ปี ประชาธิปไตยไทย, กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2541.
- ดวงรัตน์ เล่าหัดถพงษ์ศิริ, ปัญหาทางกฎหมายของการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.
- ถวิล เปลี่ยนศรี, “เสถียรภาพรัฐบาลผสมของไทย : ศึกษาเปรียบเทียบรัฐบาลชุด ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช (17 มีนาคม 2518-12 มกราคม 2519) กับรัฐบาลชุด ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช (20 เมษายน-6 ตุลาคม 2519).” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523.
- นริศ มีสมบุรณ์, “บทบาทรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย : ศึกษาบทบาทคณะราษฎรในกระบวนการนิติบัญญัติระหว่าง พ.ศ. 2475-2489.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- แนบ สุตสงวน, “บทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย : ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทยระหว่าง พ.ศ. 2527-2537.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ, เอกสารประกอบงาน “4 ปีรัฐธรรมนูญ : ปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง” 10 ตุลาคม 2544.

- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้งและพรรคการเมือง บทเรียนจากเยอรมัน, กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2542.
- ประชัน รักพงษ์, “การศึกษาบทบาททางการเมืองในระบบรัฐสภาของรัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย (พ.ศ. 2481-2500).” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520.
- เพียน อันชุธอธ, “รัฐบาลไทย : การศึกษาเชิงวิเคราะห์ปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง พ.ศ. 2498-2514.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524.
- มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535.
- _____. และคณะ. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2542.
- มานิตย์ จุมปา. มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2541.
- _____. การยุบสภา, ในสารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) โครงการเฉลิมพระเกียรติ, กรุงเทพฯ : องค์การค้ำของคุรุสภา, 2544.
- _____. การอภิปรายไม่ไว้วางใจ, ในสารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) โครงการเฉลิมพระเกียรติ, กรุงเทพฯ : องค์การค้ำของคุรุสภา, 2544.
- _____. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540). พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2545.
- _____. คู่มือศึกษาศาสตร์รัฐธรรมนูญสำหรับวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2545.
- รุจิรา เตชางกูร, “วิเคราะห์รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันฉบับปัจจุบันในแง่การเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520.
- วลัยมาศ แก้วศรีชัย, สภาร่างรัฐธรรมนูญกับการร่างรัฐธรรมนูญตามแนวรัฐธรรมนูญนิยม, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.
- วิชัย สุวรรณรัตน์, รัฐบาล : รัฐสภาในระบบการเมืองไทย. กรุงเทพฯ : กระทรวงมหาดไทย, 2527.
- วิศิษฎ์ ชัชวาลทิพากร, “การไร้เสถียรภาพของรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา : ศึกษาในเชิงปัญหาความชอบธรรม ปัญหาทางเศรษฐกิจ และความขัดแย้งในพรรคร่วมรัฐบาล.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.
- สถาบันพระปกเกล้า. รายงานสัมมนา เรื่อง “การปฏิรูปพรรคการเมืองให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หลังคำวินิจฉัยสถานภาพ 12 ส.ส.พรรคประชากรไทย.” วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2542 ณ ห้องประชุมสถาบันพระปกเกล้า อาคารทหารไทย พญาไท กรุงเทพ, กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2542.

- สภาร่างรัฐธรรมนูญ. กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, เอกสารพื้นฐานประกอบการรวบรวมการ
รับฟังความคิดเห็นเพื่อการมีส่วนร่วมกำหนดรัฐธรรมนูญโดยประชาชน มีนาคม 2540.
- สมาน ทองศรี. "ปัญหาด้านเสถียรภาพของรัฐบาลผสมในประเทศ : ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐบาลผสม ม.ร.ว.
คึกฤทธิ์ ปราโมช." วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522.
- สวนดุสิตโพล คณะกรรมการการศึกษามัธยมศึกษาเพื่อศึกษาและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบ
ของการใช้รัฐธรรมนูญ วุฒิสภา และกรมประชาสัมพันธ์, รายงานผลการวิจัยเชิงสำรวจความคิดเห็น
เห็นของประชาชน กรณี : ประชาชนคิดอย่างไร ? กับรัฐธรรมนูญที่ใช้มาครบ 5 ปี, 13 สิงหาคม
2545.
- สุทัศน์ ชมศรี. "บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาลโดยอาศัยการอภิปรายทั่วไป." วิทยานิพนธ์
มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515.
- สุรพล นิติไกรพจน์. "ระบบควบคุมตรวจสอบรัฐบาลทางการเมืองที่เหมาะสม." รายงานการวิจัย, กรุงเทพฯ
: เคล็ดไทย, 2538.
- สำนักงานเลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พร้อม
ด้วยรายงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ, ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2540.
- อมร รักษาสัตย์. ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. คู่มือการเตรียมการสอน การสอนการ
เผยแพร่และการมีส่วนร่วมสำหรับครู อาจารย์ และผู้นำชุมชน, กรุงเทพฯ : สมาคมรัฐธรรมนูญ
เพื่อประชาชน, 2543.
- _____ และวิรัช เจริญบุญ. "เสถียรภาพ ประสิทธิภาพ และความรับผิดชอบของรัฐบาลจากการเลือกตั้ง
ระหว่าง พ.ศ. 2531-2540 : วิเคราะห์เชิงปริมาณ." รายงานการวิจัย กรุงเทพฯ : คณะกรรมการ
วิจัยแห่งชาติ, 2540.

สัมภาษณ์

- | | |
|-------------------------|-----------------------------|
| เดโช สวานานนท์. | สัมภาษณ์. 24 มิถุนายน 2545. |
| ชวน หลีกภัย | สัมภาษณ์. 18 มิถุนายน 2545. |
| ชุมพล ศิลปอาชา. | สัมภาษณ์. 31 พฤษภาคม 2545. |
| พงศ์เทพ เทพกาญจนา. | สัมภาษณ์. 22 เมษายน 2545. |
| พนัส ทัศนียานนท์. | สัมภาษณ์. 23 พฤษภาคม 2545. |
| มบุญกฤต รูปขจร, พลตรี. | สัมภาษณ์. 21 มิถุนายน 2545. |
| มิชัย ฤชุพันธุ์. | สัมภาษณ์. 26 เมษายน 2545. |
| สมศักดิ์ ปริศนานันทกุล. | สัมภาษณ์. 25 เมษายน 2545. |
| สุจิต บุญบงการ. | สัมภาษณ์. 10 กรกฎาคม 2545. |

เสรี สุวรรณภานนท์.	สัมภาษณ์. 5 กรกฎาคม 2545.
อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ.	สัมภาษณ์. 4 กันยายน 2545.
อมร รัชชาสัตย์.	สัมภาษณ์. 27 มิถุนายน 2545.
อัษฎางค์ ปาณิกบุตร.	สัมภาษณ์. 25 มิถุนายน 2545.
อุทัย พิมพ์ใจชน.	สัมภาษณ์. 24 เมษายน 2545.

ภาษาอังกฤษ

- Anderson, P.M. *Power system control and stability*. Ames, Iowa : The Iowa State University Press, c1977.
- Jha, R.S. *Power system analysis and stability*. Delhi : Dhanpat Rai, 1976.
- Kimbarck, Edward Wilson. *Power system stability*. New York : Wiley, 1961, c1948.
- Namphunsuksan, Kiatchai. *Constitution B.E. 2521 and the Stability of the Thai Political System*. Master's thesis, Faculty of Political Science, Thammasat University, 1990.
- Nelson, Michael H. "Thailand's New Politics." *KPI Yearbook 2001*. Bangkok : King Prajadhipok's Institute & White Lotus, 2001.
- Puntularp, Pongsan. "*Legislative stability : The role of political culture in Thailand*." Doctor's thesis, Ann Arbor, Mi : University Microfilm International, c1985.
- Puntularp, Pongsan. *Political Stability : The Role of Political Culture in Thailand*. London : University of London, 1993.
- Samudavanija, Chai-anan and Paribatra, Sukhumphand. *In Search of Balance : Prospects for Stability in Thailand During the Post-CPT Era*. Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, c1987.
- Snitwongse, Kusuma and Panbatra, Sukhumbhand . "Durable stability in Southeast Asia." *Issues in Southeast Asian security*. Singapore: Regional Strategic Studies Programme, Institute of Southeast Asian Studies, 1987.

รายชื่อคณะวิจัย

1. รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ

การศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา Doctur de 3 ^e cycle (Droit Public) มหาวิทยาลัยปารีส 2
การทำงาน	เลขาธิการวุฒิสภา อดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ รองศาสตราจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
งานวิจัย	1. แนวทางในการเพิ่มพูนสมรรถนะสภาผู้แทนราษฎรไทย 2. ระบบและวิธีการคัดเลือกตุลาการศาลปกครอง 3. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา

การศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
การทำงาน	ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
งานวิจัย	1. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ 2. จริยธรรมตุลาการศาลปกครอง

3. นางสาวสุภางศ์จิตต์ ไตรเพทพิสัย

การศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
การทำงาน	ผู้อำนวยการกลุ่มงานที่ปรึกษากฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

4. นายนัท ผาสุข

การศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
การทำงาน	ผู้อำนวยการกลุ่มงานประธานวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

5. นายสรวิธ สุธราพันธ์

การศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
การทำงาน	ผู้อำนวยการกลุ่มงานระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

6. นายอภิชาติ อ่อนสร้อย

การศึกษา	ศิลปศาสตรบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการต่างประเทศและการทูต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
การทำงาน	ผู้อำนวยการกลุ่มงานคณะกรรมการการกักกัน สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

7. นายสุรัตน์ หวังต่อลาภ

การศึกษา	ศิลปศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
การทำงาน	นิติกร 6 กลุ่มงานที่ปรึกษากฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

8. นายพันธ์เทพ วิฑิตอนันต์

การศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยกรุงเทพ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
การทำงาน	นิติกร 5 กลุ่มงานที่ปรึกษากฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



สถาบันพระปกเกล้า

KING PRAJADHIPOK'S INSTITUTE

47/101 อาคารศูนย์สัมมนา 3 ชั้น 5 สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน

ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง นนทบุรี 11000

โทรศัพท์ 0-2527-7830-9 โทรสาร 0-2527-7828

e-mail : kpioffice@kpi.ac.th <http://www.kpi.ac.th>