

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	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 เชาววิจิตร	รมช. คลัง	359	132	-	-	491
3	ร.ต.อ. ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์	รมว. มหาดไทย	359	132	3	-	494
4	นายสมบัติ อุทัยสง	รมช. มหาดไทย	359	132	3	-	494
5	นายอดิศักดิ์ โพธารามิก	รมว. พาณิชย	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. ประจำสำนัก นายกรัฐมนตรี	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

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 พรรคการเมืองไม่ใชการรวมตัวเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง 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 โดยพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลรับผิดชอบกระทรวงใดก็หวงกันไม่ให้รัฐมนตรีร่วมรัฐบาลที่อยู่ต่างพรรคการเมืองเข้ามายุ่งเกี่ยว แม้กระทั่งนายกรัฐมนตรีเองก็ไม่อาจเข้าไปยุ่งเกี่ยวได้เมื่อใดนายกรัฐมนตรีเข้าไปยุ่งเกี่ยวก็ถูกกล่าวหาว่าก้าวก่ายและท้ายสุดยอมนำไปสู่ความขัดแย้ง 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 กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม 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 นายกรัฐมนตรีจึงไม่ต้องบริหารประเทศโดยเกรงใจใครบางคนที่ให้ความเห็นชอบให้ตนเองก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี 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 สิลารณ, รายงานการประชุมสภาว่ารัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 24/2540 วันอังคารที่ 22 กรกฎาคม 2540, หน้า 101-103.

¹⁸ เกษม ศิริสัมพันธ์, รายงานการประชุมสภาว่ารัฐธรรมนูญ 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 หลักการใหม่นี้ได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับเรื่องที่น่าเข้าสู่การพิจารณาในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ 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 ชัดกับสิทธิของบุคคลในการเข้ามีส่วนร่วมกับการบริหารกิจการทางการเมือง

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 บุคคลดังกล่าวก็มีทางออกเพื่อแก้ไขปัญหาก็ได้โดยการดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ 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 และศาลแพ่งได้ประทับฟ้องเป็นคดีปกครอง)
- 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 มติที่ให้ลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทยด้วยเหตุดังกล่าว จึงขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

โดยเหตุผลดังกล่าวมาศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า มติของพรรคประชากรไทยที่ลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทย 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 สวานนท์, สัมภาษณ์ 24 มิถุนายน 2545, หน้า 285.

¹⁰ อมร รักชาติย์, 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 เพราะกติกาคณะกรรมการเมืองใหม่นั้นปรับเปลี่ยนไป 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	มหาธารษฎีธิปไตย	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	ยุบรวมกับพรรคไทยรักไทยเป็นพรรคการเมืองหลัก ตามมาตรา 73

ที่	ชื่อพรรคการเมือง	วันที่ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่ง	เหตุที่มีคำสั่ง
13	ชาวไร่วนาไทย	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 และในอนาคตอาจต้องสูญเสียที่นั่งในสภานี้เลือกตั้ง 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 ได้แสดงความคิดเห็นรวมถึงข้อดีข้อเสียของคนที่เป็นายกรัฐมนตรี 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 ผู้อภิปรายจะใช้วิธีการด่าและสาดโคลนผู้ถูกอภิปราย มีการเล่นการเมืองแก่ลัทธิกัน¹⁴ ทำให้เกิดการเมืองทุกคนเปลี่ยนจากสีชาวลายเป็นสีเทา ไม่รู้ดำหรือขาว 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 ก็ต้องนำเอารายชื่อผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อในญัตติไม่ไว้วางใจทุกเกลาห์ ดังนั้นรัฐบาลจะกลายเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อยทันที ประการที่สอง เมื่อยื่นญัตติไม่ไว้วางใจกติกาก็บังคับให้ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่มาด้วยทำให้เกิดรัฐบาลเสียงข้างน้อย โดยกรณีที่มีการล้มนายกรัฐมนตรีเพราะมีความไม่พอใจนายกรัฐมนตรี แม้จะล้มได้สำเร็จแต่ผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปก็มาจากพรรคฝ่ายค้าน ถ้าพรรคการเมืองอื่นไม่สนับสนุนนายกรัฐมนตรีคนดังกล่าว รัฐบาลนั้นก็กลายเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อย³⁰

ข. ข้อมูลจากสถิติปี พ.ศ. 2540-2545

หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังไม่มีการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี เพราะจำนวนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในพรรคฝ่ายค้านนั้นมีจำนวนเสียงไม่ถึง 2 ใน 5 จึงทำได้มากที่สุดเพียงการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลเท่านั้น

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผูกโยงการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีกรณีที่มีการกล่าวหาว่านายกรัฐมนตรีมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย กับกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้น แท้จริงไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแต่อย่างใด กล่าวคือ

ประการแรก หากประสงค์จะยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีโดยไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ต้องยื่นเรื่องถอดถอนนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งกับประธานวุฒิสภาด้วย 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 หากจะยืนยัตติไม่ไว้วางใจโดยกล่าวหาว่านายกรัฐมนตรีมีพฤติกรรมร้ายแรง ผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ก็ต้องยื่นถอดถอน เพื่อไม่ต้องการให้การกล่าวหาที่นัยยัติเมื่อการอภิปรายไม่ไว้วางใจ และไม่ต้องการให้ใช้เวทีการอภิปรายไม่ไว้วางใจเป็นเวทีที่ดำเนินายกรัฐมนตรี 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 โดยเฉพาะหากกรณีในเรื่องนั้นเป็นประโยชน์สำหรับประเทศชาติ 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 แต่ข้อบังคับการประชุมกำหนดให้ยื่นกระทู้ถามสดในตอนเช้าแล้วให้ตอบกระทู้ในตอนบ่าย ทำให้ไม่มีการถามและตอบแบบสด ทั้งนี้ก็เพราะเมื่อห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาในขณะเดียวกันเสียแล้ว รัฐมนตรีซึ่งไม่ได้มีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่จำเป็นต้องมาประชุมสภา ดังนั้น จึงต้องกำหนดห้วงเวลาพอสมควรเพื่อให้รัฐมนตรีมาตอบกระทู้ถาม⁴¹

การห้ามสมาชิกสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันนั้นเป็นหลักการของการแยกอำนาจโดยเด็ดขาดโครงสร้างเช่นนี้เป็นพื้นฐานรองรับการแยกอำนาจโดยเด็ดขาดก้าวเกือบจะถึงจุดสุดยอด ในอนาคตอาจนำไปสู่การพัฒนาให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารประเทศโดยตรงเหมือนดังที่ใช้อยู่ในกรุงเทพมหานครที่มีการเลือกตั้งผู้ว่ากรุงเทพมหานครโดยตรง สภากรุงเทพมหานครไม่สามารถโค่นผู้ว่าได้ ต่างฝ่ายต่างทำงานในหน้าที่รับผิดชอบของตน⁴²

การห้ามสมาชิกสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันเหมาะสมสำหรับประเทศพัฒนาแล้วเพราะมีการแยกกันเด็ดขาดระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร เพราะต่างฝ่ายต่างก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่ประเทศไทยฝ่ายบริหารมาจากความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้ระบบรัฐสภาจึงแยกสองฝ่ายออกจากกันไม่ได้ ดังนั้นไม่ควรแยกสองฝ่ายออกจากกัน⁴³

ข. ข้อมูลจากสถิติปี พ.ศ. 2540-2545

รัฐบาลภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในทางการเมือง แม้บางครั้งจะมีความเห็นที่แตกต่างกัน แต่เมื่อนายกรัฐมนตรีตัดสินใจแล้วความเห็นที่แตกต่างกันนั้นอย่างไรปัญหาที่เห็นแตกต่างกันก็ยุติ ไม่ได้เป็นประเด็นพิพาทในระหว่างรัฐมนตรีด้วยกัน อีกทั้งไม่ปรากฏว่ามีการใช้การลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือต่อรองกับนายกรัฐมนตรี

⁴⁰ อมร รัชชาติ. 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 สวานนท์, 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) ลาออกจากการเป็นรัฐมนตรี ซึ่งอาจจะเกิดจากการทำงานที่ไม่อาจไปด้วยกันได้ หรือเกิดจากความขัดแย้ง หรือเกิดจากเหตุผลอื่นใดก็ตาม แต่สิ่งที่ไม่ปรากฏ คือ การใช้การลาออกจากตำแหน่งเพื่อต่อรองกับนายกรัฐมนตรี ซึ่งย่อมสะท้อนให้เห็นได้ในระดับหนึ่งว่า การต่อรองของรัฐมนตรีโดยการลาออกจากการเป็นรัฐมนตรีกับนายกรัฐมนตรีนั้นอาจใช้ไม่ได้ภายใต้กติกาของรัฐธรรมนูญที่ห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกัน

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 เพราะตราบโດที่รัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลจะผลักดันกฎหมายฉบับใดเข้าสู่สภา รัฐบาลก็ต้องวิพากษ์ กฎหมายของรัฐบาลนั้นแม้กระทั่งบางฉบับที่เป็นกฎหมายฝืนความรู้สึกของประชาชนก็สามารถผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้ทุกครั้ง⁴⁴

ข. ข้อมูลจากสถิติปี พ.ศ. 2540-2545

จากข้อมูลของรัฐสภานับแต่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังไม่ปรากฏกรณีที่คณะรัฐมนตรีเสนอร่างกฎหมายสำคัญแต่ไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรแล้วเสนอให้รัฐสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

เมื่อพิจารณามาตรการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีสามารถนำร่างกฎหมายที่สำคัญซึ่งไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรเสนอให้รัฐสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งได้นั้น เพื่อป้องกันไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้อำนาจในการผ่านร่างกฎหมายต่อรองรัฐบาล 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 แต่ก็ทำให้เป็นอัมพาตใจของคณะรัฐมนตรีที่จะดำเนินการได้ไม่ 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 หรือได้รับคำตอบที่ชัดเจนหรือสร้างความพอใจให้กับผู้ถามหรือไม่ก็ตาม กระทู้ถามนั้นเป็นอันจบไป โดยไม่มีการลงมติหรือมีกลไกติดตามหรือตรวจสอบผลการตอบคำถามของรัฐมนตรีแต่อย่างใด

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

ประการแรก การกำหนดให้ญัตติขออภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีต้องใช้เสียงสองในห้าตามมาตรา 185 บทบัญญัติในมาตรานี้จะไม่สามารถเป็นจริงขึ้นมาได้ ปรากฏว่าผู้นำฝ่ายบริหารยังมีข้อได้เปรียบทางการเมือง ทั้งเมื่อเริ่มตั้งรัฐบาลและขณะดำรงตำแหน่งโดยฝ่ายบริหารจะพยายามรวมเสียงสนับสนุนรัฐบาลให้ได้มากที่สุด หรืออย่างน้อยที่สุดก็ต้องให้มากกว่า 301 เสียง เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้นำรัฐบาลจะไม่ถูกยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ และ

ประการที่สอง ประเด็นวัฒนธรรมและประเพณีทางการเมืองของประเทศไทยที่ยังไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือ พรรคการเมืองที่ดั่งขึ้นมานั้นเป้าหมายสูงสุดมิใช่เป็นการนำนโยบายของพรรคเป็นทางเลือกให้ประชาชนเลือกเข้ามาบริหารประเทศ แต่กลับเป็นการเข้าร่วมหรือการได้เป็นพรรครัฐบาล อันเป็นช่องทางให้ได้มาซึ่งโอกาสในการเข้าไปประกอบธุรกิจหรือเสริมธุรกิจหรือโอกาสในการทุจริตงบประมาณ รวมทั้งการได้มาซึ่งชื่อเสียงวงศ์ตระกูลของครอบครัว ดังนั้นจึงมีการตั้งข้อพิจารณาว่าการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 185 ได้บัญญัติว่าการที่พรรคฝ่ายค้านจะยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีต้องใช้เสียงสนับสนุนสองในห้านั้นจะเป็นการสนับสนุนและเปิดช่องว่างให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงสูงสุดในการจัดตั้งรัฐบาลพยายามชวนขว้ายจัดตั้ง

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 หรือการยุบสภาอันเนื่องมาจากการหนีอภิปรายไม่ไว้วางใจเพื่อตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร 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 การจะพิจารณาว่ามติของพรรคเป็นการขัดแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ นั้น 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 เสรีภาพในการสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่สังกัดพรรคการเมืองมีน้ำหนักน้อยกว่าการแก้ไขปัญหาความไร้เสถียรภาพของรัฐบาล 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 ให้มติดังกล่าวหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป 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 ก็ต้องยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีด้วยเหตุอื่นที่ไม่ใช่เหตุที่กล่าวหาว่านายกรัฐมนตรีมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติดังกล่าวไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เช่น กล่าวหาว่านายกรัฐมนตรีบริหารประเทศผิดพลาด ไม่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น หากกล่าวหาเช่นนี้ก็ไม่ต้องมีการยื่นถอดถอนนายกรัฐมนตรีต่อวุฒิสภา

ประการที่สอง หากจะยื่นญัตติไม่ไว้วางใจโดยกล่าวหาว่านายกรัฐมนตรีมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติดังกล่าวไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ก็ต้องยื่นถอดถอน เพื่อไม่ต้องการให้การกล่าวหาอันยุดีเมื่อการอภิปรายไม่ไว้วางใจเสร็จสิ้นลง และไม่ต้องการใช้เวทีการอภิปรายไม่ไว้วางใจเป็นเวทีที่ดำนายกรัฐมนตรี 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 โดยมาตรการพิเศษนี้เป็นการป้องกันไม่ให้ร่างกฎหมายที่สำคัญอันจำเป็นของคณะรัฐมนตรีต้องตกไป เพราะภาวะความไร้เสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล อันเป็นผลมาจากข้อกำหนดห้ามรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเวลาเดียวกัน ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลอาจใช้สถานะของความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเรียกร้องผลประโยชน์และต่อรองกับรัฐบาลเพื่อแลกกับการให้ความเห็นชอบในการผ่านร่างกฎหมายแต่ละครั้ง

ประการที่สอง การห้ามยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ เป็นหลักการใหม่เกี่ยวกับสมัยประชุม โดยกำหนดให้ปีหนึ่งมีสองสมัยประชุม คือ สมัยประชุมสามัญทั่วไป 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 ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับกระทู้ถามด่วนซึ่งในทางปฏิบัติการตอบกระทู้รวมทั้งการตั้งคำถามยังไม่สามารถกระทำได้อย่างทันเวลาอันรวดเร็ว

ดังนั้น ในส่วนของกระทู้ถามทั่วไป ควรปรับเปลี่ยนทัศนคติของสมาชิกรัฐสภา ให้ถามกระทู้ถามในเรื่องปัญหาในระดับชาติมากกว่าระดับท้องถิ่น และควรถามประเด็นหลักในเชิงนโยบายมากกว่าการลงรายละเอียด

ในส่วนของ การตั้งกระทู้ถามสดซึ่งเป็นการตั้งกระทู้ถามเฉพาะกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 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 ความเข้มแข็งของพรรคการเมืองและขนาดของพรรคการเมืองที่เป็นอยู่ในปัจจุบันส่วนหนึ่งเกิดจากกลไกที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้น 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 วงศ์สุรวัฒน์, 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 เล่าพิณฑพงษ์ศิริ, 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 มีสมบูรณ์, “บทบาทรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย : ศึกษาบทบาทคณะราษฎรในกระบวนการนิติบัญญัติระหว่าง พ.ศ. 2475-2489.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- แนบ สุตสงวน, “บทบาทของรัฐธรรมนูญในการตรากฎหมาย : 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 พลิกภัย | 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>