

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

ในการศึกษาวิเคราะห์บทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมือง ฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยตั้งสมมุติฐานว่า "บทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรมีอยู่หลากหลาย และเป็นไปในลักษณะที่ฝ่ายบริหารมีบทบาทเหนือพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรอยู่หลายด้าน ทำให้บทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละด้าน มักจะก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรและฝ่ายบริหารอยู่เสมอ จึงสมควรที่จะได้หามาตรการที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร" โดยได้ศึกษาวิเคราะห์บทบาทของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย (ซึ่งดำรงตำแหน่งระหว่างวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 ถึงวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543) และฝ่ายบริหารภายใต้การนำของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร (ซึ่งดำรงตำแหน่งระหว่างวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 ถึงปัจจุบัน) ใน 4 ประเด็นหลักคือ (1) บทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการตรากฎหมายของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (2) บทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (3) บทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการใช้กลไกคณะกรรมการของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และ (4) บทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการเลือกคณะกรรมการสรรหาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ผลการศึกษวิเคราะห์ ปรากฏว่า

1.1 บทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการตรากฎหมายของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

1) ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ปัญหาที่ทำให้ฝ่ายบริหารมีบทบาทเหนือพรรคการเมืองฝ่ายค้าน และทำให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน คือ

(1) ในกรณีนายกรัฐมนตรี พิจารณาให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินล่าช้า ถือว่าเป็นบทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง ทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

ล่าช้าตามไปด้วย และทำให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติได้อย่างเต็มที่

(2) ในกรณีนายกรัฐมนตรี ไม่ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ถือว่าเป็นบทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง ทำให้ร่างพระราชบัญญัติของพรรคการเมืองฝ่ายค้านไม่สามารถเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้ และทำให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติได้อย่างเต็มที่

2) ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ปัญหาที่ทำให้ฝ่ายบริหารมีบทบาทเหนือพรรคการเมืองฝ่ายค้าน และทำให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน คือ

(1) ในกรณีการไม่รับหลักการของร่างพระราชบัญญัติ ถือว่าเป็นบทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยการสนับสนุนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล (ตามมติของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาล) ทำให้ร่างพระราชบัญญัติของพรรคการเมืองฝ่ายค้านเป็นอันตกไป โดยเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้ร่างพระราชบัญญัติของพรรคการเมืองฝ่ายค้านตกไป มักจะเนื่องมาจาก การที่ไม่มีร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีทำนองเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติของพรรคการเมืองฝ่ายค้านเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรด้วย ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ถ้าหากไม่มีร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีทำนองเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติของพรรคการเมืองฝ่ายค้านเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรด้วยแล้ว ร่างพระราชบัญญัติของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ก็แทบไม่มีโอกาสที่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติรับหลักการในวาระที่ 1

(2) ในกรณีการขอรับร่างพระราชบัญญัติไปพิจารณาก่อนที่สภาผู้แทนราษฎร จะลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการ ถือว่าเป็นบทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง ทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของพรรคการเมืองฝ่ายค้านล่าช้าตามไปด้วย เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรต้องรอการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไว้ภายในกำหนดเวลา 60 วัน ในขณะเดียวกัน คณะรัฐมนตรีก็มักจะเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี ทำนองเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติของพรรคการเมืองฝ่ายค้านที่คณะรัฐมนตรีขอรับไปพิจารณาก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการ เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรพร้อมกันไปด้วย

(3) ในกรณีการร้องขอให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยกรรมาธิการเต็มสภา ถือว่าเป็นบทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง ทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งอาจจะมีทั้งร่างพระราชบัญญัติของ

คณะรัฐมนตรี ร่างพระราชบัญญัติของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล และหรือร่างพระราชบัญญัติของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ซึ่งที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพึงลงมติรับหลักการในวาระที่ 1 เข้าสู่อการพิจารณาในรายละเอียดในวาระที่ 2 และลงมติเห็นชอบในวาระที่ 3 อย่างรวบรัดตามความต้องการของคณะรัฐมนตรี โดยไม่เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านได้ร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวอย่างรอบคอบ

(4) ในกรณีการขอเปลี่ยนแปลงระเบียบวาระการประชุมโดยขอนำระเบียบวาระอื่นขึ้นมาพิจารณาก่อน ถือว่าเป็นบทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยการสนับสนุนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล (ตามมติของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาล) ทำให้ร่างพระราชบัญญัติของพรรคการเมืองฝ่ายค้านซึ่งบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมไว้เรียบร้อยแล้ว เข้าสู่อการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรล่าช้า เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติของพรรคการเมืองฝ่ายค้านจะเป็นร่างพระราชบัญญัติทำนองเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี ซึ่งโดยทั่วไปที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมักจะเห็นชอบให้นำขึ้นมาพิจารณารวมกันไป

(5) ในกรณีการขอนำร่างพระราชบัญญัติทำนองเดียวกันขึ้นมาพิจารณารวมกันไป ถือว่าเป็นบทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยการสนับสนุนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล (ตามมติของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาล) ทำให้ร่างพระราชบัญญัติของพรรคการเมืองฝ่ายค้านลดความสำคัญลงไป เนื่องจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมักจะลงมติในวาระที่ 1 รับหลักการของร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับพร้อมกันไป โดยถือเอาร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา

1.2 บทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

1) ในการตั้งกระทู้ถามสด ปัญหาที่ทำให้ฝ่ายบริหารมีบทบาทเหนือพรรคการเมืองฝ่ายค้าน และทำให้เกิดผลกระทบต่อกรดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน คือ

(1) ในกรณีรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบขอเลื่อนการตอบกระทู้ถาม ถือว่าเป็นบทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง ทำให้การตั้งกระทู้ถามสดของพรรคการเมืองฝ่ายค้านไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรื่องที่เป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือเรื่องที่เป็นเรื่องเร่งด่วน โดยไม่ชักช้า และทำให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ทางด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างเต็มที่

(2) ในกรณีรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นเป็นผู้ตอบกระทู้ถาม ซึ่งมักจะเกิดขึ้นเป็นประจำ ถือว่าเป็นบทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองฝ่ายค้านกับพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและคณะรัฐมนตรี เนื่องจากผู้ตั้งกระทู้ถามเห็นว่ารัฐมนตรีผู้รับผิดชอบหลีกเลี่ยงการตอบกระทู้ถามและไม่ให้เกียรติแก่ผู้ตั้งกระทู้ถาม

2) ในการตั้งกระทู้ถามทั่วไป ปัญหาที่ทำให้ฝ่ายบริหารมีบทบาทเหนือพรรคการเมืองฝ่ายค้าน และทำให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน คือ

(1) ในกรณีรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบขอเลื่อนการตอบกระทู้ถาม ถือว่าเป็นบทบาทของฝ่ายบริหาร ที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง ทำให้การตั้งกระทู้ถามทั่วไปของพรรคการเมืองฝ่ายค้านเป็นไปด้วยความล่าช้าและไม่ทันกับเรื่องที่เกิดขึ้น และทำให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ทางด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างเต็มที่

(2) ในกรณีรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นเป็นผู้ตอบกระทู้ถาม ซึ่งมักจะเกิดขึ้นเป็นประจำ ถือว่าเป็นบทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองฝ่ายค้านกับพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและคณะรัฐมนตรี เนื่องจากผู้ตั้งกระทู้ถามเห็นว่ารัฐมนตรีผู้รับผิดชอบหลีกเลี่ยงการตอบกระทู้ถามและไม่ให้เกียรติแก่ผู้ตั้งกระทู้ถาม

3) ในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ทำให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านแทบไม่มีโอกาส หรือไม่มีโอกาสเลยในการเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี เนื่องจากจำนวน 2 ใน 5 เป็นจำนวนที่ค่อนข้างสูงมาก จำนวนดังกล่าวจึงกลายเป็นช่องทางให้ฝ่ายบริหารพยายามทุกวิถีทางที่จะทำให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึงจำนวนดังกล่าว

ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว ถือว่าเป็นบทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยการสนับสนุนของพรรคการเมืองที่ต้องการจะเข้าร่วมรัฐบาล ทำให้ฝ่ายบริหารมีบทบาทเหนือพรรคการเมืองฝ่ายค้าน และทำให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

4) ในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ การที่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนด

ให้รัฐมนตรีชี้แจงคำอธิบายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ละคนเป็นลำดับไป ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายค้านและรัฐมนตรี อภิปรายตอบโต้กันไปตอบโต้กันมาจนกลายเป็นปัญหาที่นำไปสู่ความวุ่นวายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองฝ่ายค้านกับพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและคณะรัฐมนตรีตามมา

ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว ถือว่าเป็นบทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง ทำให้ฝ่ายบริหารมีบทบาทเหนือพรรคการเมืองฝ่ายค้าน และทำให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านเช่นเดียวกับการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

### 1.3 บทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการใช้กลไกคณะกรรมการสิทธิการของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ในการใช้กลไกคณะกรรมการ ปัญหาที่ทำให้ฝ่ายบริหารมีบทบาทเหนือพรรคการเมืองฝ่ายค้าน และทำให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน คือ

(1) ในกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายค้านแก่งแย่งกันเป็นประธานคณะกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการบางคณะ ถือว่าเป็นบทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยการสนับสนุนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล (ตามมติของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาล) ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองฝ่ายค้านกับพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและคณะรัฐมนตรี

(2) ในกรณีคณะรัฐมนตรีมักจะเสนอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ แทนการให้คณะกรรมการสามัญกระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญคณะนั้น ถือว่าเป็นบทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยการสนับสนุนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล (ตามมติของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาล) ทำให้คณะรัฐมนตรีสามารถเสนอชื่อบุคคลเพื่อตั้งเป็นกรรมการ จำนวนไม่เกิน 1 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด โดยจำนวนนอกจากนั้น ให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเลือกรายชื่อที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ โดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะทำให้กรรมการส่วนใหญ่เป็นกรรมการของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและของคณะรัฐมนตรี

1.4 บทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการเลือกคณะกรรมการสรรหาองค์กฤษฎีตามรัฐธรรมนูญของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

1) ในการเลือกกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง กรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจากผู้แทนพรรคการเมือง ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ การที่รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้กรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง กรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจากผู้แทนพรรคการเมือง มาจากผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน หรือ 5 คน ทำให้ผู้แทนพรรคการเมืองฝ่ายค้านหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน แทบไม่มีโอกาสหรือไม่มีโอกาสเลยที่จะได้รับเลือกเป็นกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง กรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยเฉพาะในกรณีที่พรรคการเมืองส่วนใหญ่เป็นพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล นอกจากนี้ ยังทำให้เกิดปัญหาในกรณีที่พรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอยู่จำนวนน้อยกว่า 4 พรรค หรือ 5 พรรค เนื่องจากไม่สามารถที่จะเลือกผู้แทนพรรคการเมืองเป็นกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง กรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ครบจำนวน 4 คน หรือ 5 คน

ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว ถือว่าเป็นบทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยการสนับสนุนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล (ตามมติของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาล)

2) ในการเลือกกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินจากผู้แทนพรรคการเมือง ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้กรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินจากผู้แทนพรรคการเมืองมาจากผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน ซึ่งแม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 จะกำหนดให้กรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินจากผู้แทนพรรคการเมือง มาจากผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มี

สมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้เลือกกันเองให้เหลือ 5 คน แต่ก็ยังทำให้ผู้แทนพรรคการเมืองฝ่ายค้านหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน แทบไม่มีโอกาสหรือไม่มีโอกาสเลยที่จะได้รับเลือกเป็นกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อยู่ดี โดยเฉพาะในกรณีที่พรรคการเมืองส่วนใหญ่เป็นพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ซึ่งถือว่าไม่แตกต่างจากการเลือกกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง กรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแต่อย่างใด

ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว จึงถือว่าเป็นบทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยการสนับสนุนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล (ตามมติของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาล) เหมือนกับการเลือกกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง กรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจากผู้แทนพรรคการเมือง

3) ในการเลือกกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจากผู้แทนพรรคการเมือง ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 กำหนดให้กรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจากผู้แทนพรรคการเมือง มาจากผู้แทนของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 19 คน ซึ่งต้องเลือกให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แม้จะทำให้ผู้แทนพรรคการเมืองฝ่ายค้านหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายค้านมีโอกาสที่จะได้รับเลือกเป็นกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพิ่มมากขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม แต่การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 กำหนดให้กรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจากผู้แทนของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองมีจำนวนถึง 19 คน ซึ่งถือว่าเป็นจำนวนที่มากเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจากฝ่ายอื่น ทำให้ผู้แทนพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลมีโอกาสที่จะได้รับเลือกเป็นกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะในกรณีที่พรรคการเมืองส่วนใหญ่เป็นพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ซึ่งจะทำให้กรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจากผู้แทนพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลได้เปรียบกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจากฝ่ายอื่น ซึ่งรวมทั้งพรรคการเมืองฝ่ายค้านด้วย

ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว จึงถือว่าเป็นบทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยการสนับสนุนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล (ตามมติของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาล) เหมือนกับการเลือกกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง กรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินจากผู้แทนพรรคการเมือง

## 2. ข้อเสนอแนะ

จากแนวทางปฏิบัติและปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงสมควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ให้มีความเหมาะสมและรัดกุมมากยิ่งขึ้น ดังต่อไปนี้

### 2.1 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

1) ในกรณีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี : ควรที่จะมีมาตรการที่ให้อำนาจต่อการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอนัดติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ เช่นเดียวกับที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยฉบับที่ผ่านมา

2) ในกรณีการเลือกกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง กรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา : ควรที่จะมีมาตรการที่ให้อำนาจต่อการเลือกกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง กรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้กรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง กรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และกรรมการสรรหาผู้ตรวจ



การแผ่นดินของรัฐสภาจากผู้แทนพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและผู้แทนพรรคการเมืองฝ่ายค้าน จำนวนเท่ากัน และมีจำนวนไม่มากเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนกรรมการสรรหาจากฝ่ายอื่น

## 2.2 การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

1) ในกรณีการเสนอร่างพระราชบัญญัติ : ควรที่จะมีมาตรการที่เอื้ออำนวยต่อการเสนอร่างพระราชบัญญัติของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรว่า เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจากประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้คำรับรองภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้น หากไม่สามารถพิจารณาให้คำรับรองได้ภายใน 30 วัน ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งเหตุขัดข้องให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบ

2) ในกรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ : ควรที่จะมีมาตรการที่เอื้ออำนวยต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรดังนี้

(1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ ถ้าคณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ก็ให้รอการพิจารณาไว้ก่อน เมื่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ แต่ต้องไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติ

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับร่างพระราชบัญญัติคืนจากคณะรัฐมนตรีหรือเมื่อพ้นกำหนดเวลาที่รอการพิจารณาไว้แล้ว ให้บรรจุร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน

(2) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมาธิการเต็มสภา จะกระทำได้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ แต่ต้องชี้แจงเหตุผลในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติ โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน และที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ

3) ในกรณีการตั้งกระทู้ถามสด : ควรที่จะมีมาตรการที่เอื้ออำนวยต่อการตั้งกระทู้ถามสดของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรว่า นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นเป็นผู้ตอบกระทู้ถามสดก็ได้ แต่ต้องชี้แจงเหตุผลในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือแจ้งล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนถึงระเบียบวาระการพิจารณากระทู้ถาม

4) ในกรณีการตั้งกระทู้ถามทั่วไป : ควรที่จะมีมาตรการที่เอื้ออำนวยต่อการตั้งกระทู้ถามทั่วไปของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรว่า นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นเป็นผู้ตอบ

กระทู้ถามทั่วไปก็ได้ แต่ต้องชี้แจงเหตุผลในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือแจ้งล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนถึงระเบียบวาระการพิจารณากระทู้ถาม

5) ในกรณีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล : ควรที่จะมีมาตรการที่เอื้ออำนวยต่อการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ให้รัฐมนตรีรวบรวมชี้แจงคำอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งละหลายคนเพียงอย่างเดียว

6) ในกรณีการใช้กลไกคณะกรรมการ : ควรที่จะมีมาตรการที่เอื้ออำนวยต่อการใช้กลไกคณะกรรมการของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

(1) ประธานคณะกรรมการสามัญแต่ละคณะ จะต้องมียุทธศาสตร์หรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

ในการเลือกเป็นประธานคณะกรรมการสามัญ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายค้านเลือกก่อน การเลือกในลำดับต่อไป จะต้องเป็นการเลือกสลับกันระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน เว้นแต่จำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองฝ่ายค้านที่มีอยู่นั้นหมดไป

(2) การตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำการ วิจารณ์สอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ แต่ต้องชี้แจงเหตุผลในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติ โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน และที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นฝ่ายที่มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและพรรคการเมืองฝ่ายค้าน โดยพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลเป็นฝ่ายเสียงข้างมาก ส่วนพรรคการเมืองฝ่ายค้านเป็นฝ่ายเสียงข้างน้อย ดังนั้น การขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายค้านตามข้อเสนอแนวดังกล่าวข้างต้น จึงอาจจะเป็นไปด้วยความยากลำบาก เนื่องจากฝ่ายเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรยังเป็นของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล