

บทวิเคราะห์ประสิทธิภาพในการดำเนินการควบคุมคณะรัฐมนตรีของฝ่ายนิติบัญญัติ

ไม่ว่าจะเป็นการอธิบายอย่างวิเคราะห์เจาะลึกถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของไทยในช่วงรัฐสภา พ.ศ. ๒๔๖๒ - ๒๔๖๕ ซึ่งถือได้ว่าเป็นช่วงเวลาของระบบรัฐสภา โดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีระยะเวลาของการทำงานนิติบัญญัติเกือบครบวาระ ๔ ปี ตามรัฐธรรมนูญ จนสามารถกล่าวได้ว่าสภาผู้แทนราษฎรช่วงเวลาดังกล่าวเป็นสภาผู้แทนราษฎร จากการเลือกตั้งของประชาชนที่มีอายุยาวนานมากที่สุดยุคหนึ่งของประวัติศาสตร์การเมืองในระบบรัฐสภาของไทย ด้วยเหตุนี้ ปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่แสดงออกถึงการควบคุมซึ่งกันและกันหรือการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน เพื่อป้องกันการผูกขาดการใช้อำนาจหรือการใช้อำนาจได้โดยง่าย จึงปรากฏออกสู่สาธารณชนหลายเรื่อง หลายกรณี

การควบคุมย่อมเกิดขึ้นตามบทบัญญัติในกติกาสูงสุดของการปกครองประเทศ ซึ่งก็คือรัฐธรรมนูญ การควบคุมจึงเห็นหนทางแห่งการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร เพื่อไม่ให้อำนาจปกครองประเทศ หรืออำนาจทางการเมืองตกไปโดยองค์กรหนึ่งขององค์กรเดียวเท่านั้น โดยงานวิจัยชิ้นนี้จะกล่าวถึงแต่เพียงการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ซึ่งการควบคุมที่มีสมรรถนะ เป็นที่พึงปรารถนาสำหรับสภาผู้แทนราษฎรทั้งหลายก็คือ การควบคุมที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้สมกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ไว้บังคับอยู่ และปรัชญาแห่งระบบรัฐสภา

ประสิทธิภาพหมายถึง กระบวนการทำงานที่ให้ได้ทั้งผลงานตามเป้าหมายและวิธีการที่นำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย หรืออีกนัยหนึ่งก็คือประสิทธิภาพในการทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งให้ทั้งผลงานที่สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมาย (ends) และวิธีการทำงาน (means) ควบคู่กันเสมอ

การวิเคราะห์เชิงบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ และผลของการแสดงบทบาทที่มีต่อการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เช่น การศึกษาถึงบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในสหรัฐอเมริกา และอังกฤษ ของ จอร์จ เดวิดสัน (George Davidson) เดวิด โควเนน็อกซ์ (David Kovenock)

และไมเคิล โอเลียร์ (Michael O'leary) เรื่อง Congress in Crisis: Politics and Congressional Reform และ โคนเนลต์ บัทท์ (Donald Butt) เรื่อง The Power of Parliament พบว่า ฝ่ายนิติบัญญัติสมัยใหม่มีบทบาทและอำนาจลดน้อยลงมากทั้งนี้เนื่องมาจากการขยายองค์กรของฝ่ายบริหาร ซึ่งนอกจากมีจำนวนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ เป็นพิเศษอยู่ในระบบราชการ เพิ่มมากขึ้นแล้ว ยังมีข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าเกินกว่าที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะมี ความรู้ความสามารถ เข้าไปมีบทบาทในการตรวจสอบดวงคู่ได้ จึงมีข้อสรุปว่าบทบาทและประสิทธิภาพของการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติสมัยใหม่นั้น ไม่ใช่จะเกิดขึ้นได้โดยง่าย เป็นปกติวิสัยของระบบรัฐสภา เหมือนเช่นรัฐสภาในศตวรรษที่ ๑๘ กล่าวคือ รัฐหรือฝ่ายบริหารสมัยใหม่มีความแข็งแกร่งอย่างมากอันเป็นผลมาจากวิวัฒนาการของสังคมสมัยใหม่ที่ได้เพิ่มภารกิจแก่รัฐบาลให้มั่งงานท่ามากขึ้น และรับผิดชอบมากขึ้น ดังนั้นการควบคุมฝ่ายบริหารจึงกระทำได้โดยยาก และไม่อาจกระทำได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ สภาพที่เป็นเช่นนี้ไม่ใช่แต่เพียงปรากฏในฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศประชาธิปไตยระบบรัฐสภาแม่บทเท่านั้น จากการศึกษาวิเคราะห์และผลของการแสดงบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในประเทศที่กำลังพัฒนา (รวมทั้งประเทศไทย) ต่างมีข้อสรุปในลักษณะเดียวกันว่า

"ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นสถาบันที่ไร้อำนาจ และในหลายประเทศอยู่ภายใต้การครอบงำทางอำนาจของฝ่ายบริหารและคณะทหาร ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีฐานะเป็นเพียงตรายาง (rubber-stamp) หรือเป็นเพียงสัญลักษณ์ประชาธิปไตยเท่านั้น"

การศึกษาและวิเคราะห์บทบาท และผลของการแสดงบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติทั้งใน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

George Davidson, David Kovenock and Michael O'leary
Congress in Crisis: Politics and Congressional Reform. (New York: Wads Worth Publishing co., 1968).

Donald Butt, The Power of Parliament (New York: Walker, & Company, 1967)

ประเทศที่พัฒนาแล้ว และกำลังพัฒนา จึงมีข้อสรุปว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทเด่นที่สุดในแง่ของการเป็นสถาบันทางการเมืองที่ให้ข้อมูลข่าวสารและความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนมากกว่าการมีบทบาทหรืออำนาจในการกำหนดนโยบาย หรือควบคุมรัฐบาล^{๑๑}

การวิเคราะห์เชิงตรรกะบนฐานทางทฤษฎีในบทที่ ๒ และข้อเท็จจริงจากบทที่ ๓ - ๕ สามารถนำมาใช้ตอบคำถามหลักของงานวิจัยชิ้นนี้ เพื่อหาคำตอบไปเป็นขั้นหรือไม่เป็นขั้นสมมติฐานที่ตั้งวางไว้ในบทที่ ๑ ดังนี้

คำถามที่ ๑ ข้อจำกัดทางโครงสร้างหรือ สมมติฐานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน พุทธศักราช ๒๕๒๐ เป็นอุปสรรคต่อการควบคุมคณะรัฐมนตรีทางค่านโยบาย หรือไม่ อย่างไร โดยเฉพาะเรื่องการให้ความไว้วางใจนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร

๑.๑ การควบคุมทางค่านโยบาย สมมติฐานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๐ ได้เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารสามารถแถลงนโยบายต่อรัฐสภาได้โดยไม่ต้องขอความไว้วางใจจากหลักการเดิมว่าเป็นอุปสรรคโดยตรงต่อการควบคุมคณะรัฐมนตรีทางค่านโยบาย

นโยบายของรัฐบาลหมายถึง นโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีซึ่งประกอบขึ้นมาจากของ แต่ละกระทรวง และทบวง และคณะรัฐมนตรีจำต้องแถลงต่อสภาก่อนเข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน และรัฐสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี หรือรัฐบาล นับตั้งแต่ที่รัฐบาลได้เริ่มแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เป็นต้นไป

เท่าที่ผ่านมาในประวัติศาสตร์การเมืองไทยพบว่า รัฐธรรมนูญในอดีตได้มีทั้งการกำหนดให้สภาลงมติไว้วางใจ และไม่ให้ลงมติไว้วางใจแก่การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี และมีรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งที่อนุญาตให้สภาสามารถลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจต่อนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงต่อสภา ที่เข้มเข่นกันอยู่กับปัจจัยหลัก ๒ ประการด้วยกัน ได้แก่

^{๑๑} Bernard Grick, The Reform of Parliament (New York: Doubleday and Co., 1965).

๑. แนวความคิดที่เชื่อกันว่า "รัฐบาลยังไม่ได้เข้าทำงานบริหารประเทศเลย แล้วจะไปขอมติไว้วางใจ หรือ ไม่ไว้วางใจนโยบายก่อนทำไม" แนวความคิดนี้เกิดขึ้นจากกรณีของรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ซึ่งได้จัดตั้งคณะรัฐมนตรี และแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ เนื่องจากรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในขณะนั้นบัญญัติให้การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ต้องขออำนาจลงมติไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน จึงจะเข้าบริหารประเทศได้ ผลปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด ลงมติไม่ไว้วางใจนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อสภา ส่งผลให้คณะรัฐมนตรีชุด ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ต้องกลายเป็นรัฐบาลรักษาการต่อไป จนกว่าจะมีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ ส่วนสาเหตุที่สภาผู้แทนราษฎรไม่ไว้ข้อมติไว้วางใจนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงต่อสภานั้น มีสาเหตุหลักมาจากการแย่งชิงการนำในการจัดตั้งรัฐบาล ภายหลังจากเลือกตั้งมากกว่าเนื้อหาของนโยบายที่เป็นไปได้หรือไม่ ถ้านำไปปฏิบัติซึ่งเป็นจริงตามนั้น กล่าวคือ ผู้นำพรรคเล็กพรรคน้อยในสภา ขณะนั้นก็ไ้รวมตัวกันจัดตั้งรัฐบาลสำเร็จ แต่ก็มิอาจบริหารราชการได้ไม่นาน เนื่องจากเป็นรัฐบาลผสม จากหลายพรรครวมรัฐบาล

๒. ระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร กับฝ่ายนิติบัญญัติ ตามแนวทางรัฐธรรมนูญที่เข้ามาในอดีตทั้ง ๑๑ ฉบับ มีลักษณะแปรเปลี่ยนไปตามสภาพการณ์ทางการเมือง การปกครอง และการทหารในขณะนั้น ซึ่งส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในแง่สัมพันธภาพระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ในลักษณะที่ว่าฝ่ายบริหารมีบทบาททางการเมืองเด่น และถูกควบคุมจากฝ่ายนิติบัญญัติในระบอบก่อนข้างค้ำ เพราะกติการัฐธรรมนูญของการฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง และทำงานบริหารราชการแผ่นดินโดยอิสระ ไม่ต้องคอยหวงกังวลต่อมาตรการต่าง ๆ ที่ใช้ในการควบคุมฝ่ายบริหาร ซึ่งลักษณะสัมพันธภาพทางอำนาจเช่นนี้เกิดขึ้นเนื่องมาจากสภาพแวดล้อมทางการเมือง หรือบรรยากาศทางการเมืองการปกครองในแต่ละยุคสมัยเป็นสำคัญ นอกจากนี้ความสัมพันธ์ต่อประเทศอริมาอำนาจ และนโยบายหลักทางการเมืองการทหารของประเทศอริมาอำนาจทั้งหลายดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งยุทธศาสตร์ทางการเมืองระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ต่อรัฐบาลทหารของไทยชุดต่าง ๆ ยิ่งส่งเสริมให้เกิดบรรยากาศทางการเมืองที่ตองการฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง และทิ้งให้สภานิติบัญญัติเป็นเพียงตรายาง หรือยกเลิกสภานิติบัญญัติไปเลยก็มี ส่งผลให้สภาผู้แทนราษฎรของไทยขาดความต่อเนื่องใน

วิวัฒนาการ ซึ่งก็เป็นทั้งเหตุและผลให้พรรคการเมืองของไทยขาดวิวัฒนาการและการเลือกตั้งลงคะแนนเสียงของคนไทยขาดวิวัฒนาการต่อเนื่อง

จากปัจจัยหลักทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้น คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ซึ่งใช้บังคับในปัจจุบันจึงต้องการให้รัฐบาลมีความคล่องตัวในการเข้าบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่ต้องห่วงกังวลต่อการโจมตีไม่ว่างใจก่อนนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงต่อสภา

แต่เจตนารมณ์ของคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในเรื่องการแถลงนโยบายของรัฐบาลโดยไม่จำเป็นต้องอาศัยความไว้วางใจจากสภา ไซ้แค่จะส่งผลค่านบวกแก่ระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น กล่าวคือ ยังส่งผลกระทบต่อในลักษณะแยกกิจการเสียงข้างมากในสภาด้วย ยกตัวอย่าง จากกรณีศึกษาการควบคุมคณะรัฐมนตรีของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๒๘ ซึ่งช่วงเวลาดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี และพรรคชาติไทยเป็นพรรคฝ่ายค้านที่ใหญ่ที่สุดในสภาถึง ๑๐๘ เสียง จากบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ๑๒๘ เสียงด้วย สภาที่ส่งผลในค่านฉบับนี้เกิดขึ้นเมื่อบรรดากาศในการแถลงนโยบายของฝ่ายบริหารที่พลเอกเปรมมา เป็นผู้นำรัฐบาลต่อรัฐสภา แล้วสมาชิกพรรคฝ่ายค้านมักไม่ให้ความสำคัญ เพราะถือว่าเป็นการมีมติออกให้ของยอมรับนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่จะเข้ามาบริหารประเทศอยู่แล้วโดยปริยาย อย่างที่ที่สุดสมาชิกสภาโดยเฉพาะจากพรรคฝ่ายค้านก็ไต่แค่เพียงซักถาม และอภิปรายเท่านั้น พรรคชาติไทยซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านที่ใหญ่ที่สุดในสภาขณะนั้น จึงไต่ทำการประท้วงด้วยการเดินออกจากที่ประชุมรัฐสภา อีกทั้งยังมีสาเหตุอื่นเนื่องมาจากไม่พอใจต่อการที่รัฐบาลไม่แจกเอกสารเกี่ยวกับนโยบายที่รัฐบาลมีกำหนดจะแถลงต่อรัฐสภาเป็นการล่วงหน้าด้วย เมื่อขอให้รัฐบาลเลื่อนการประชุมเพื่อแถลงนโยบายออกไป รัฐบาลก็ไม่ยอมเลื่อน เหมือนที่คณะรัฐมนตรีกระทำกรรวมรักในเรื่องนโยบายที่จะแถลงต่อสภา หรืออาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญแก่ฝ่ายนิติบัญญัติในเรื่องนโยบายเลยก็ได้

จากการสัมภาษณ์ พลตรีประมาธ อภิเรณูสวาท ในประเด็นเรื่องของการควบคุมนโยบายที่รัฐบาลชุดพลเอกเปรมมา แถลงต่อสภาในขณะนั้น พลตรีประมาธกล่าวว่า "รัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตยต้องใจกว้าง ไม่ใช่ใจแคบแบบนี้ ยิ่งด้านายคณาจากการเลือกตั้งแล้ว จะไม่เป็นแบบนี้แน่ เพราะนโยบายของรัฐบาลเป็นนโยบายที่สามารถทำให้เกิดทั้งคุณ

โทษแก่ประเทศโดยส่วนรวมได้ ไม่ใช่ว่านโยบายของรัฐบาลจะต้องดีเลิศ มีแต่คุณต่อประชาชนอย่างเดียว" ท่านเองก็เกี่ยวกับนายอุทัย พิมพ์ใจชน ประธานสภาผู้แทนราษฎร ในสมัยนั้น และหัวหน้าพรรคก้าวหน้าก็กล่าวในลักษณะเดียวกันว่า "การระดมเงินของระคมความคิดเป็นสิ่งดี โดยเฉพาะความคิดเห็นของสมาชิกสภาทุกคน ต่างล้วนมีเจตนาดีต่อประชาชน รัฐบาลจึงควรฟังไว้ตั้งแต่องานนโยบาย ไม่ใช่รัฐบาลจะมีมือชกเฉพาะนโยบายที่มาจากเฉพาะพวกตน กลุ่มคนเท่านั้น" อย่างไรก็ตามความคิดเห็นของสมาชิกพรรคฝ่ายค้านกลับตรงกันข้ามกับรัฐบาล จากการสัมภาษณ์นายพิชัย รัตตกุล รองนายกรัฐมนตรี หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ในขณะนั้น กล่าวว่า "เรื่องการแถลงนโยบายนั้นครบนโยบายมันเป็นเรื่องของคณะรัฐมนตรีที่จะวางและตัดสินใจเพื่อให้เกิดการปฏิบัติราชการให้ดีที่สุด ให้เป็นไปตามนโยบายที่คณะรัฐมนตรีวางไว้...ฉะนั้น ถ้าฝ่ายค้านจะควบคุมนโยบายของคณะรัฐมนตรีอย่างแท้จริงแล้ว ฝ่ายค้านจะต้องดูที่การปฏิบัติราชการของข้าราชการประจำว่าเป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลวางไว้ หรือไม่ ว่ารัฐมนตรีแต่ละท่านตัดสินใจในนโยบาย ปฏิบัติตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา หรือไม่ จะเป็นการถูกต้องกว่าไม่เข้ามาเปิดให้มีการลงมติไว้วางใจ หรือไม่ไว้วางใจรัฐบาล ทั้งแต่ยังไม่ไต่หางานเลยอย่างนี้มันไม่ถูกต้องตามหลักการบริหารงาน"

เพราะฉะนั้น คำตอบต่อคำถามที่ว่า บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๑ คือ ฉบับปัจจุบันนี้จะเป็นอุปสรรคต่อการควบคุมกันนโยบายของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือไม่นั้น นายพิชัย รัตตกุล โทกกล่าวอย่างเบ่งรับเบ่งสู่ว่า "ถ้าจะว่ากันตามหลักการบริหารงานขององค์การโดยทั่วไปแล้ว ไม่เป็นอุปสรรคเลย เพราะใครจะขึ้นมาเป็นผู้บริหาร ใครจะคิดจะตั้งผลงานของเขาก็จะต้องดูว่าผลงานของเขาออกมาอย่างไร ไม่ใช่ว่าเขาคิดจะทำอะไร วางแผนงาน วางนโยบาย แล้วก็มาตีตึงกันเลยตั้งแต่ยังไม่ไต่หา แต่ว่ากันตามหลักประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาแล้ว ผมเข้าใจว่า อังฤษเขาก็มีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงต่อสภา แต่ว่าการเมืองไทยเรานั้นมีไม่น้อยพรรคเหมือนเขา เราเป็นรัฐบาลผสม เราไม่มีรัฐบาลเสียงข้างมากเกิดขาดในสภา ที่มาจากการเลือกตั้งถึงกว่าครึ่งหนึ่งในสมาชิกสภาทั้งหมดเลย สำหรับผมแล้ว ผมว่าฝ่ายสภาน่าจะเข้าใจปัญหาที่อยู่มากแล้ว" สมาชิกพรรคฝ่ายค้านส่วนใหญ่ได้แสดงความคิดเห็นในประเด็นนี้ในท่านเองเกี่ยวกับนายอุทัย พิมพ์ใจชน ว่า "หลักการประชาธิปไตยแบบท เขามีอยู่แล้ว ว่าการเมืองในระบบรัฐสภา นโยบายบริหารราชการแผ่นดิน ไร้วางใจถูกกำหนด

และตัดสินใจโดยคณะรัฐมนตรี หรือฝ่ายบริหารแต่ฝ่ายเดียว ถ้าเป็นเช่นประเทศไทยแล้ว เขาเรียกว่าฝ่ายบริหารทรงอำนาจนโยบาย และอีกหลาย ๆ คำนำคือฝ่ายนิติบัญญัติ"

เพราะฉะนั้นสภาพหรือผลทางการเมืองการปกครองที่ปรากฏจริงในทางปฏิบัติ จึงไม่จำเป็นต้องตรงกับเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญเสมอไป แต่ขึ้นอยู่กับความเข้าใจหรือ ความพอใจในการตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในทางการเมือง ของแต่ละกลุ่ม แต่ละพรรค อย่างไรก็ตามนโยบายของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารที่วางไว้ใช้ แต่จะถูกคัดหรือตีที่ที่สุดเสมอไปไม่ ฝ่ายบริหารควรยึดหลักการขอความเห็นชอบคือฝ่าย นิติบัญญัติเสียก่อน เพื่อให้เกิดเป็นนโยบายแห่งชาติที่เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง ส่วนการ บริหารให้เป็นไปตามนโยบายหรือไม่เป็นอีกเรื่องหนึ่งซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติมีสิทธิตรวจสอบต่อไป

กล่าวโดยภาพรวม ข้อจำกัดทางโครงสร้างของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ไม่มีบท บัญญัติในเรื่องการให้ความไว้วางใจนโยบายรัฐบาลแด่ลงคือรัฐสภา เป็นอุปสรรคต่อการ ควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ประการหนึ่ง

คำถามที่ ๒ ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีโอกาสที่จะได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา เพื่อใช้ประกาศเป็นกฎหมาย มีอัตราส่วนค่ากว่าร่างพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดที่ฝ่ายรัฐบาลเสนอมามาก ไร่หรือไม่ อย่างไร

๒.๑ การควบคุมรัฐบาลด้วยมาตรการอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชกำหนดที่ฝ่ายรัฐบาลเสนอมานั้น มีโอกาสที่จะได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาสูงกว่า ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกำหนดที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากข้อเท็จจริง ในการปฏิบัติภารกิจของรัฐสภาชุดรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ชุดที่ ๔ (๒๕๒๖ - ๒๕๒๙) นั้น มีพระราชบัญญัติที่ได้มีการเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น ๔๘๓ ฉบับ มีร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ๑๘๗ ฉบับ คิดเป็นร้อยละ ๓๘.๖๒ และสามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ ๘๖ ฉบับเท่านั้น ร้อยละ ๓๖ ของพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาแล้ว และประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ สำหรับพระราชกำหนดจำนวน ๒๔ ฉบับ พระราชกำหนดที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีได้รับการ อนุมัติ ๑๕ ฉบับ คิดเป็นร้อยละ ๕๖.๕๐ ไม่อนุมัติ ๑ ฉบับ คิดเป็นร้อยละ ๔.๑๗

ความปรัชญาและเจตนารมณ์ของการเมืองการปกครองในระบบรัฐสภาของนิคิรัฐ

โดยทั่วไปนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติหมายถึง รัฐสภา เป็นองค์กรหรือหน่วยงานในการพิจารณาและออกกฎหมาย ซึ่งกฎหมายนี้จะกลายเป็นกติการองรัฐต่อไป รัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพระราชบัญญัติ และให้ความเห็นชอบ หรือไม่ให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติ โดยที่พระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ หมายถึงกฎหมายที่พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ซึ่งมีขั้นตอนในการจัดทำกฎหมาย สรุปได้ดังนี้

๑. เสนอร่างกฎหมาย
๒. พิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎร
๓. พิจารณาโดยวุฒิสภา
๔. พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย
๕. ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อได้คำรับรองของนายกรัฐมนตรี ทั้ง ๆ ที่โดยทั่วไปแล้วร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ทั้งโดยทางคณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

กรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอพบว่า ขอบเขตในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารนั้นมีอยู่อย่างกว้างขวาง รัฐธรรมนูญถือว่ากฎหมายนั้นเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารราชการแผ่นดินย่อมจะต้องรู้ว่าต้องการกฎหมายประเภทใด มีแนวนโยบายอะไรบ้างในการที่จะนำไปบริหารประเทศ ด้วยหลักการที่กล่าวมานี้คณะรัฐมนตรีย่อมทรงไว้ซึ่งอำนาจในการริเริ่มเสนอกฎหมายใด ๆ ใต้อย่างสมบูรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี ไม่จำเป็นต้องมีผู้รับรองแต่อย่างใด เพราะกระทำในรูปของมติคณะรัฐมนตรีทุกครั้งไป

ส่วนในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติให้กระทำได้ต่อเมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดอยู่มีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมือง

- นั้นไม่น้อยกว่า ๒๐ คน รับผิดชอบ

การจำกัดสิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ในกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามลักษณะที่กล่าวมาข้างต้นอย่างเคร่งครัดเช่นนี้ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านมอง ว่าเป็นการชักค่อหสกัดประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา เพราะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยเต็มที่และสมบูรณ์ กล่าวคือ การกำหนด ว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องได้รับการรับรองจาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสังกัดพรรคเดียวกันลงนามรับรองไม่ต่ำกว่า ๒๐ คนนั้น เป็น หักการที่ไม่เคยมีบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อนเลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งถือเป็นเงื่อนไข ที่วิครอน หรือจำกัดการปฏิบัติหน้าที่นิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมือง ซึ่งมีสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาในสภาไม่เกิน ๒๐ คน ถึงกระนั้นก็ความสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรพรรคการเมืองที่ไม่มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติในสภา ก็มีทางแสดงบทบาท คำนึงได้โดยการอภิปรายสนับสนุนหรือคัดค้านในร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคอื่นเสนอมาได้ หรืออาจแปรญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการ กิติ นายอุทัย พิมพ์ใจชน ให้สัมภาษณ์ว่า "การอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างพระราชกำหนด หรือ พระราชบัญญัตินั้นเป็นเครื่องมือที่ ส.ส.ควบคุมคณะรัฐมนตรีได้เป็นการทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติ และในสภาชุดปี พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๒๙ ก็ได้ทำกันจริง แต่บางครั้งการไม่อนุมัติร่างพระราช- กำหนด เช่น ภาษีที่ดิน ก็มีเหตุผล เป็นเหตุผลจริง ๆ ถือว่าเป็นการทำเพื่อประโยชน์ของ ประชาชน ซึ่งเป็นความผิดพลาดของรัฐบาล การคัดค้านจึงขอยกยเหตุผล หลายฝ่ายเห็น ขอบข่ายเหตุผล หลายฝ่ายเห็นชอบว่าถูกต้อง"

ในทำนองเดียวกัน นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ ให้สัมภาษณ์ยืนยันว่า การอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างพระราชกำหนดที่ออกโดยรัฐบาลนั้น เชื่อว่าเกิดจากความแตกแยกไม่ลงรอยกัน ของพรรคการเมือง แต่เกิดจากความจำเป็นที่ร่างพระราชกำหนดดังกล่าวสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน

อย่างไรก็ตาม พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้ให้เหตุผล ในการยุบสภาเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๙ ว่า "สภาผู้แทนราษฎรมิได้คำนึงถึงเหตุผลในการตรา พระราชกำหนด หากสืบเนื่องมาจากความแตกแยกในทางการเมืองของพรรคการเมือง บางพรรค" เช่นเดียวกันกับนายสมคิด สุนทรเวช กล่าวอย่างตรงไปตรงมาว่า "พรรค

ชาติไทย เป็นพรรคฝ่ายค้านที่ค้านไม่เป็น แต่ยุบสภาเมื่อปี ๒๕๒๙ เพราะความแตกแยกของพรรคกิจสังคม" นายสมิครา กล่าวต่อไปว่า" ในการออกพระราชกำหนดพระราชบัญญัติ รัฐบาลมักประกาศก่อน แล้วจึงให้สภาอนุมัติ ไม่ค่อยยอมให้ฝ่ายค้านรู้ตัวล่วงหน้า...การไม่อนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติขนส่งทางบกเกิดขึ้น เพราะเหตุทางการเมือง ไม่ใช่เพราะพระราชกำหนดไม่มีประโยชน์ แต่เป็นเพราะความแตกแยกของพรรคร่วมรัฐบาลที่อยากล้มพระราชกำหนดดังกล่าว"

เพราะฉะนั้นมาตรการในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยการอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองขึ้น โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากสภาของความขัดแย้งทางการเมืองเป็นหลัก สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติชุกปี พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๒๙ โดยการอาศัยการไม่อนุมัติพระราชกำหนดเป็นเครื่องมือให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

จากสถิติการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๒๙ และได้มีการประกาศใช้เป็นกฎหมายเป็นจำนวนทั้งสิ้น ๔๖ ฉบับ จากจำนวน ๑๑๗ ฉบับที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และประกาศใช้เป็นกฎหมายหรือร้อยละ ๓๙.๕ ซึ่งมีอัตราการได้รับอนุมัติและประกาศใช้เป็นกฎหมายมากกว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

กล่าวโดยภาพรวม ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีโอกาสได้รับอนุมัติประกาศใช้เป็นกฎหมายน้อยกว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ดังเหตุผลที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

คำถามที่ ๓ การควบคุมฝ่ายบริหารด้วยวิธีการเบีคอกิปรายทั่วไปเป็นไปไค่ยากในสภาผู้แทนราษฎร และไม่สู้จะเป็นผลนัก แต่ก็ยังถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญของผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะฝ่ายค้านในการควบคุมฝ่ายบริหาร ใช่หรือไม่ อย่างไร

๓.๑ การควบคุมฝ่ายบริหารด้วยวิธีการเบีคอกิปรายทั่วไป เป็นมาตรการทางการเมืองที่มีความรุนแรงที่สุดคามวิธีทางรัฐธรรมนูญของระบบการเมืองตามสัทธิประชาธิปไตยแบบรัฐสภา เพราะเป็นความพยายามที่มีเหตุผลในอันที่จะโค่นล้มรัฐบาล (ในกรณีที่เบีคอกิปรายไม่ว่างใจนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ) หรือขับไล่อันาจ

ในฝ่ายบริหาร (ในกรณีที่เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล)

นายอุทัย พิมพ์ใจชน ประธานสภาผู้แทนราษฎร ชุก พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๒๘
ได้ให้สัมภาษณ์ว่า "การเปิดอภิปรายทั่วไป ยังเป็นเครื่องมือควบคุมคณะรัฐมนตรีได้ ซึ่ง
บางครั้งก็เป็นเรื่องของความบกพร่องของรัฐมนตรีจริง ๆ แต่บางครั้งก็มีเรื่องอื่นด้วย"

๓.๒ การควบคุมฝ่ายบริหารโดยมาตรการนี้ ในช่วงอายุของฝ่ายนิติบัญญัติ ชุก
ปี ๒๕๒๖ - ๒๕๒๘ เกิดขึ้นทั้งสิ้น ๓ ครั้งดังนี้

(๑) เป็นการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายสมศรี
สุนทรเวช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๒๖ เกี่ยวกับการ
อนุมัติขึ้นค่าโดยสารรถไฟ หลังจากการอภิปรายแล้ว ที่ประชุมได้มีมติให้ผ่านระเบียบ
วาระนั้นไป ด้วยคะแนนเสียง ๑๗๕ ต่อ ๕ จึงไม่มีการประชุมเพื่อลงมติในญัตติไม่ไว้วางใจ
รัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

(๒) เป็นการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทย คือพลเอกสิทธิ จิรโรจน์ ในวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๒๗ แต่เนื่องจากผู้
เสนอญัตติไม่ขอชี้แจงในที่ประชุม ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงได้วินิจฉัยให้ยุติตกไป และ
มีผลให้ญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีต้องนำพิจารณาในสมัยประชุมนี้
รัฐบาลได้อาศัยเสียงข้างมากตีความให้ยุติจะต้องมีการลงมติ ผลปรากฏว่าที่ประชุมให้
ความไว้วางใจด้วยคะแนนเสียง ๑๖๗ ต่อ ๓ สำหรับ ส.ส.พรรคฝ่ายค้าน คือพรรคชาติไทย
จากผลของการตีความก่อให้เกิดการลงมติที่มีคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของ
จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด สมาชิกผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านจึงหมดสิทธิที่จะเข้า
ชื่อยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ อีกในสมัยประชุมนั้น และผลดังกล่าวนี้เองถือว่าเป็น
การปกป้องนายกรัฐมนตรีไม่ให้ถูกเปิดอภิปราย และยุติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี
ของพรรคชาติไทยจึงต้องตกไป

(๓) พรรคชาติไทยได้พยายามที่จะโค่นล้มคณะรัฐมนตรี โดยการเปิด
อภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอื่นอีก ผลปรากฏว่ารัฐบาล
ได้ใช้เสียงข้างมากตีความว่าญัตติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ จะดำเนินการต่อไปไม่ได้ ซึ่ง
ได้มีการพยายามปกป้องไม่ให้นายกรัฐมนตรีถูกเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจอีก ซึ่งเป็นผลสำเร็จ
ทั้งนี้เนื่องมาจากพลังกดดันภายนอกรัฐสภาด้วย และพรรคชาติไทยจึงได้ยื่นอภิปรายเพื่อลงมติ
ไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี ๔ ท่าน คือ

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายสมหมาย สุนทรกุล)
๒. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (นายสมัคร สุนทรเวช)
๓. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (นายอบ วสุรัตน์)
๔. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายโกศล ไกรฤกษ์)

ซึ่งผลการลงมติที่ประชุมให้ความไว้วางใจรัฐมนตรีทุกท่าน

จากการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยมาตรการดังกล่าวเห็นได้ว่า หลังการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจแล้ว แทบไม่มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในคณะรัฐบาล นอกเสียจากทำให้ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีผู้อยู่ในขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจมีความวิตกกังวลบ้างเท่านั้น ส่วนการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีภายหลังการเปิดอภิปรายทั่วไปก็มีบ้าง แต่เป็นสาเหตุจากความขัดแย้งในพรรคร่วมรัฐบาลเองมากกว่า ตัวอย่างเช่น กรณีนายอบ วสุรัตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม พรรคชาติประชาธิปไตย เกิดความขัดแย้งกับ ส.ส.ในพรรคเดียวกัน จนต่อมาเกิดเหตุการณ์ ๘ กันยายน ๒๕๒๔ พรรคชาติประชาธิปไตยจึงถอนตัวจากการร่วมรัฐบาล และพรรคก้าวหน้าได้เข้ามาร่วมรัฐบาลแทน หรือกรณีความแตกแยกในพรรคกิจสังคม ภายหลังจากการลาออกของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช จากการเป็นหัวหน้าพรรคกิจสังคม มีผลนำไปสู่การปรับคณะรัฐมนตรี ทำให้ นายโกศล ไกรฤกษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และนายบุญเที่ยง ทองสวัสดิ์ รองนายกรัฐมนตรี หลุดพ้นจากคณะรัฐมนตรีไป

จากข้อเท็จจริงตามกรณีศึกษาในช่วงสภา พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๒๘ จึงสามารถกล่าวโดยภาพรวมว่า การควบคุมฝ่ายบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมาตรการดังกล่าวทำได้ผลในแง่ของการเปิดเผยข้อมูล ข้อเท็จจริงสู่สาธารณชนเท่านั้น อันมีผลแค่เพียงให้ผู้บริหารมีความระมัดระวังว่ามีผู้คอยจับตามอง ตรวจสอบอยู่ และเป็นไปไต่ถามในสภาผู้แทนราษฎร อันเนื่องมาจากข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ว่า หากผลการลงมติคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจมีไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด สมาชิกที่เข้าชื่อขอยื่นอภิปรายทั่วไปเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อขอยื่นญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปฯ อีก ตลอดจนมีประชุมกันจึงทำให้รัฐบาลต้องใช้เสียงข้างมาก รวมทั้งเสียงสนับสนุนจากวุฒิสมาชิกเพื่อความยุติธรรม เพื่อประโยชน์กับรัฐบาลเอง จนทำให้พรรคฝ่ายค้านไม่สามารถเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ อีกทั้งยังมีพลังภายนอกสภากดดันคือพรรคฝ่ายค้าน ถึงแม้ว่ามีการเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้ ๓ ครั้ง

ก็ตาม ก็ไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สาเหตุหนึ่งมาจากพรรคฝ่ายค้านเอง
 ดังที่นายปิยะธวัช วัชรภรณ์ อธิการสมาธิสภาผู้แทนราษฎร พรรคชาติไทยได้ให้สัมภาษณ์ว่า
 "เหตุที่ทำให้การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจไม่ได้ผลก็เนื่องมาจากความแตกแยกในพรรค
 ชาติไทยเองที่มีทั้งกลุ่มสนับสนุนรัฐบาล และค้านรัฐบาล โดยเฉพาะสมาชิกพรรคคนสำคัญ
 ได้รับสัญญาณจากรัฐบาลเพื่อรอเข้าร่วมรัฐบาล จึงวีรอกไม่กล้าอภิปราย หรือดำเนินการ
 รุนแรงกับรัฐบาล" ดังนั้นการควบคุมด้วยมาตรการดังกล่าวจึงยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

คำถามที่ ๔ กระหูดามเป็นวิธีการควบคุมรัฐบาลที่สมาธิสภาผู้แทนราษฎรใช้มากกว่า
 การควบคุมโดยวิธีอื่น ๆ ใช่หรือไม่ เพราะกระหูดามเป็นเครื่องมือที่สมาธิสภาผู้แทน
 ราษฎรสามารถกระทำได้อย่างกว้างขวาง และเป็นวิธีการที่มีผลกระทบต่อเสถียรภาพของ
 รัฐบาลน้อยที่สุดในบรรดาวิธีการควบคุมทั้งหมด

๔.๑ การควบคุมโดยวิธีการตั้งกระหูดาม เป็นวิธีการที่ใช้มากที่สุดสามารถใช้
 ได้ง่ายและมีประสิทธิภาพในการควบคุมน้อยที่สุดในสภาผู้แทนราษฎรปี พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๒๘
 มีสมาธิสภาฯ ยื่นกระหูดามจำนวน ๖๓๕ กระหูดาม เหตุที่สมาธิสภาผู้แทนราษฎรฯ ใช้วิธีการ
 ยื่นกระหูดามมาก สาเหตุหนึ่งเนื่องมาจากการยื่นกระหูดามสามารถกระทำได้ง่ายกว่าโดย
 วิธีอื่น

นายปิยะธวัช วัชรภรณ์ แกนนำพรรคชาติไทย ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านในขณะนั้นให้
 สัมภาษณ์ว่า "กระหูดามช่วยควบคุมอะไรได้ไม่มาก เพราะขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีจะกำหนดว่าเมื่อ
 ไรจะตอบก็ได้" เช่นเดียวกับ ส.ส.ฝ่ายรัฐบาลในขณะนั้น นางสุพิศรา มาศคิณดี สมาชิกสภา
 ผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ ได้ให้สัมภาษณ์ว่า "กระหูดามเป็นมาตรการที่แทบไม่มีประโยชน์
 เพราะการตอบในราชกิจจานุเบกษามักตอบเลียงไม่ตรงประเด็น ในขณะที่การถามกระหูดามในสภา
 ไม่ได้เป็นไปโดยจุดประสงค์ควบคุมอย่างมีเหตุผล แค่ออกการโชว์มากกว่า"

นายสมิคร สุนทรเวช ได้ให้สัมภาษณ์ว่า "การตั้งกระหูดามไม่มีความหมายใน
 การควบคุม น่าจะยกเลิกมาตรการนี้เสีย เพราะค่าคอมจากกระหูดามสามารถรู้ได้ล่วงหน้า
 อยู่แล้ว"

กล่าวโดยภาพรวมแล้ว จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า กระหูดามแม้จะตั้งได้โดย
 ง่ายเพราะ ส.ส.แต่ละคนสามารถเสนอได้โดยไม่ต้องมีผู้รับรอง จึงเป็นเครื่องมือที่ใช้

กันอย่างกว้างขวาง แต่มีผลต่อการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารน้อยที่สุด และมีประสิทธิภาพค่อนข้างต่ำ เพราะกระตุ้มตามไม่มีผลผูกพันคือฝ่ายบริหารให้คงปฏิบัติตามเสมอ และฝ่ายบริหารมักไม่ค่อยให้ความสนใจ อย่างน้อยที่สุดฝ่ายบริหารก็มีสิทธิ์ที่จะไม่ซอคอยกระตุ้มตามที่ใด หรือบางครั้งก็ขอเลื่อนการควบคุมกระตุ้มตามออกไป อย่างไรก็ตามผลของกระตุ้มตามก็ยังมีผลทำให้ฝ่ายบริหารหันมาสนใจข้อปัญหา และความเคืองร้อนที่เกิดขึ้น หากเป็นกรณีที่เป็นชาวกรีกโบราณ เช่น กระตุ้มตามของนายเดลิมาศ แสนวิเศษ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชลบุรี เรื่องคำร้องจุกหมิ่นประมาท หรือกรณีกระตุ้มตามของนายบุญตึกสุรประพจน์ เรื่องข้าราชการประจำที่มสุรา หรือของมีนเมาในเวลาราชการ ซึ่งเป็นข่าวสนใจของประชาชน ทำให้ผู้บริหารที่รับผิดชอบสนใจข้อปัญหาดังกล่าวจนได้มีการสั่งการตามลำดับขั้นให้ดูแลในเรื่องดังกล่าว กรณีของคำร้องจังหวัดชลบุรีจุกหมิ่นประมาทนั้น เจ้าหน้าที่คำร้องได้รับความเห็นใจและสรรเสริญจากประชาชนว่าปฏิบัติหน้าที่ได้โดยถูกต้องแล้ว ซึ่งนายอุทัย พิมพ์ใจชนได้ให้สัมภาษณ์ในประเด็นดังกล่าวไว้ว่า "ถึงแม้ว่าการควบคุมโดยวิธีตั้งกระตุ้มตามจะมีผลในการควบคุมฝ่ายบริหารค่อนข้างน้อย แต่ก็ยังมีผลดีและในสภาที่ผ่านมามีบางเรื่องที่รัฐบาลนำไปปฏิบัติ และก็ได้ผลอยู่บ้างเหมือนกันไม่ถึงกับไม่มีประโยชน์เสียเลย"

คำถามที่ ๕ ประสิทธิภาพการควบคุมฝ่ายบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติยังมีน้อย เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติมีขอมูลน้อย ไม่ทันสมัย และการจัดองค์กรไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ จริงหรือไม่ อย่างไร

๕.๑ ฝ่ายนิติบัญญัติมีขอมูลและเครื่องมือเครื่องใช้ที่คอยประสิทธิภาพกว่าฝ่ายบริหาร จึงทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีโอกาสที่จะควบคุมฝ่ายบริหารได้ยาก ในประเด็นคำถามนี้เคยมีผู้ศึกษาและได้คำคอบออกมาในทำนองเดียวกันว่า ในขณะที่ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีนั้นมีเครื่องมือคือ ข้าราชการประจำทั้งหลายคอยช่วยเหลือ หรืออีกนัยหนึ่งกลไกของฝ่ายบริหารก็คือ กระหวง พวง กรมต่าง ๆ สามารถสนับสนุนการทำงาน คณะรัฐมนตรีได้มาก ในฐานะที่คณะรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองเป็นผู้ตัดสินใจและกำหนดนโยบาย ในขณะที่ข้าราชการประจำทั้งระบบเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นผล ดังนั้นการควบคุมฝ่ายบริหารจึงกระทำได้ยาก และไม่อาจกระทำได้อย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพเนื่องจากสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติขาดกลไก และคณะผู้ช่วยที่มีอยู่เป็นจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับฝ่ายบริหารซึ่งมีเครื่องมือ หรือกลไก คือข้าราชการประจำกระจายอยู่ทั่วประเทศ

สภาเอง ยังเข้าใจว่าตนเองขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร สภาจึงยังไม่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง... การปรับปรุงระบบข้อมูลของสภา จะช่วยให้ได้ข้อมูลที่จำเป็นเร็วขึ้น ขณะที่ที่ประชุมสภากำลังต้องการใช้ข้อมูล "นายปิยะพันธุ์ รัชราภรณ์ ได้ตั้งข้อสังเกตว่าคุณภาพของ ส.ส. เกี่ยวข้องกับวิธีการให้ข้อมูลที่ ส.ส. จึงมุ่งที่จะพัฒนาตนเองน้อยกว่าการมุ่งไปหาเสียงกับประชาชน โดยลืมถึงเครื่องมือเครื่องมือ ช่วย ส.ส. ... มาตรฐานของผู้ช่วย ส.ส. เงินเดือน ๓,๐๐๐ บาท จะช่วยอะไรให้เป็นมาตรฐานได้ คงได้แค่เสียมียนมาช่วย"

สำหรับนายสมิคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทย ให้สัมภาษณ์ว่า "ผู้ช่วย ส.ส. ต้องพึ่งพาซึ่งกันและกันกับ ส.ส. คือฝ่ายตัว ส.ส. ต้องค้นคว้าทางวิชาการด้วย ส่วนตัวผู้ช่วย ส.ส. ก็จะมาปรึกษากับประคาศักดิ์ศรีของตัว ส.ส. และคงมีการปรับปรุงห้องสมุดสภา และใช้คอมพิวเตอร์ในงานของสภา เป็นแหล่งข้อมูลของ ส.ส. ไม่ใช่ให้ ส.ส. อาศัยแค่ข้อมูลของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลซึ่งเป็นข้อมูลด้านเดียว"

นายสุภชัย บุคณอง หัวหน้างานบริหารบุคคล กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ได้กล่าวถึงเรื่องผู้ช่วย ส.ส. ว่า "ผู้ช่วย ส.ส. เกิดขึ้นมาจากการวิวัฒนาการของ ส.ส. เอง โดยคณะกรรมการปรมาธิการแปรวัติให้เป็นผู้ช่วย ส.ส. และกันงบประมาณให้เป็นค่าตอบแทนเดือนละ ๓,๐๐๐ บาท โดยกำหนดกฎเกณฑ์คุณสมบัติการตั้งเป็นผู้ช่วย ส.ส. โดยประกาศเป็นระเบียบ และประสานกับกระทรวงการคลังปัจจุบัน ส.ส. ๑ คน มีผู้ช่วยได้ ๒ คน การตั้งผู้ช่วย ส.ส. อยู่ในดุลพินิจของ ส.ส. แต่ละคนเอง ส่วนใหญ่ ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์จะตั้ง เริ่มมีในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ มีได้เพียงคนเดียว เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๐ มีได้เป็น ๒ คน นับว่าได้ผลในการช่วย ส.ส. และมีประโยชน์ ทำให้ ส.ส. มีเวลาในการทำหน้าที่ของตนได้มากยิ่งขึ้น

นายบุญชู โรจนเสถียร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปัจจุบันหัวหน้าพรรคกิจประชาคม ซึ่งเป็นบุคคลหนึ่งซึ่งคลุกคลีกับงานเรื่องผู้ช่วย ส.ส. ได้ให้สัมภาษณ์ว่า "จำเป็นต้องมีผู้ช่วยงานของ ส.ส. ซึ่งก็เหมือนกับเลขา ช่วยงานไ้มาก จะทำงานก็คิดแล้วแต่ ส.ส. แต่ละคนจะเป็นผู้กำหนดเอง ส่วนมากจะให้เป็นการกุศลในท้องถิ่น เนื่องจากท้องถิ่นกว้างขวางงานในสภาแล้วแต่ผู้แทนจะใช้ แล้วแต่ความสามารถของแต่ละคน ถ้าพึ่งผู้แทนคนเดียวไม่ไหว น่าจะมีผู้ช่วย ส.ส. ๓ คน คนแรกอยู่ใกล้ซีกเหมือนเป็นเลขาคอยติดตาม คนที่สอง

ทำงานเกี่ยวกับการศึกษางานที่ต้องติดต่อกับหน่วยงานต่าง ๆ คนที่สามให้ทำงานในท้องถิ่นครบทั้งสาม เพราะมองเห็นลักษณะงานของผู้แทนต้องทำแล้ว จึงต้องกำหนดมี ๓ คน ส.ส. จะได้ทำหน้าที่ได้สมบูรณ์ขึ้น สำหรับข้อมูลในสภา ผู้ช่วย ส.ส. คงทำไม่ได้ถึงขนาดนั้น เพราะจำกัดเกี่ยวกับค่าจ้าง ค่าตอบแทนน้อยไปไม่สามารถจ้างบุคคลที่มีความรู้ขนาดนี้ หากผู้มีเงินจึงสามารถทำได้ โดยการเพิ่มค่าจ้างเพื่อจ้างบุคคลที่มีความรู้ความสามารถสูงขึ้น เพื่อทำงานได้กว้างขวางมากขึ้น อาจช่วยเรื่องกฎหมายและวิเคราะห์เรื่องราวต่าง ๆ ได้ ตีความดูแลกฎหมายที่รัฐบาลออก และเพิ่มการควบคุมรัฐบาล สำหรับกรรมาธิการเดิมไม่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติเป็นการประจำ การปฏิบัติงานของกรรมาธิการต้องมีผู้ตีความดูแล และเป็นการต่อเนื่อง ต้องมีความรู้เฉพาะในแขนงนั้น ซึ่งต้องสร้างบุคคลากรมาช่วย เดิมเป็นเงินส่วนตัวที่มาจ้าง ตอนหลังสภาได้จัดสรรงบประมาณให้ คณะกรรมาธิการมีผู้ช่วยทำงานทุกคณะ แต่ยังไม่สมบูรณ์ เป็นการเริ่มต้น ในปี พ.ศ. ๒๔๓๒ จะมีองค์กรทางวิชาการในสภาเพิ่มขึ้น มีนักวิชาการที่จะค้นคว้าวิจัยปัญหาต่าง ๆ ของสภา ซึ่งต้องสร้างข้อมูลขึ้นเอง เอาข้อมูลของฝ่ายบริหารฝ่ายเดียวลำบาก การตีความข้อมูลจากราชการอาจผิดพลาด และไม่ค่อยได้รับความร่วมมือ ซึ่งการที่จะพัฒนาฝ่ายนิติบัญญัติให้เข้มแข็งนั้นต้องมีเครื่องช่วย คือมีเจ้าหน้าที่ช่วยค้นคว้าตีความผลงานต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้ดำเนินการไปว่าเป็นอย่างไร ข้อมูลทางวิชาการจะต้องผสมกับข้อมูลที่ ส.ส. ไปพบจริง โดยนำมาวิเคราะห์วิจัยตามหลักการแล้วจะได้ข้อมูลที่ทันสมัยและสมบูรณ์ดีกว่าข้อมูลของทางราชการ และสามารถใช้เป็นหลักฐานในการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ"

ศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช นักรัฐศาสตร์ไทยได้วิจัยถึงการพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และได้ข้อสรุปมาประการหนึ่งว่า ปัญหาที่ก้ำกักรบกวนการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติประการหนึ่งได้แก่ การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดคณะผู้ช่วยที่มีประสิทธิภาพ และขาดการป้อนข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัย และมีคุณภาพเมื่อเปรียบเทียบกับฝ่ายบริหารแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติมีความค้อยกว่าในเรื่องนี้มาก ซึ่งจะต้องมีการพัฒนาปรับปรุงหน่วยงานช่วยเหลือฝ่ายนิติบัญญัติให้มีความเข้มแข็งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน^๕

^๕ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., ๒๕๒๔), หน้า ๑ - ๒๔.

กล่าวโดยภาพรวมแล้วคำถามข้อที่ ๕ คงตอบได้ว่า ประสิทธิภาพของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมฝ่ายบริหารยังมีอยู่น้อย เนื่องจากข้อจำกัดของฝ่ายนิติบัญญัติเองในเรื่องข้อมูลข่าวสาร เครื่องไม้เครื่องมือ และการจัดองค์การที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

จะเห็นได้ว่า ถ้าให้คำถามทั้งห้าที่กล่าวมาในบทที่ ๕ เป็นสมมุติฐานจากการวิเคราะห์เชิงตรรกะแล้ว คำถามทั้งห้าได้รับการยืนยันว่าใช่ และคำถามทั้งห้านี้ก็คือสมมุติฐานรองทั้งห้าของงานวิจัยนี้เอง ทั้งนี้หมายความว่าสมมุติฐานทั้งห้าได้รับการยืนยันทั้งหมด ผู้วิจัยได้ค้นพบปัญหาหลังจากการศึกษาวิจัยเรื่องนี้พอจะสรุปสาเหตุของการควบคุมฝ่ายบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติมีประสิทธิภาพค่อนข้างต่ำ เป็นประเด็นที่คงต่อไปนี้

ปัญหาฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมฝ่ายบริหารที่ไม่มีประสิทธิภาพ มีรายละเอียดดังนี้คือ

๑. ปัญหาฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมฝ่ายบริหารที่ไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องมาจากปัญหาข้อจำกัดของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๐ และกระบวนการนิติบัญญัติ

๒. ความอ่อนแอของพรรคการเมืองและพฤติกรรมที่เป็นเบี่ยงเบนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น บทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคฝ่ายค้านแต่มีพฤติกรรมที่ตรงข้ามคือชักชวนการควบคุมของพรรคฝ่ายค้านด้วยกันเองทุกรูปแบบ ความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองยังมีน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับสถาบันข้าราชการหรือสถาบันองค์กรทหาร

๓. อำนาจทางการเมืองที่เป็นจริงทั้งในและนอกสภาอ่อนแอกว่าสถาบันข้าราชการประจำ และสถาบันองค์กรทหาร ซึ่งเป็นปัญหาทางการเมืองไทยที่จะต้องปรับปรุงโครงสร้างอำนาจทางการเมืองเสียใหม่ แยกอำนาจของข้าราชการประจำ ทหาร ออกจากอำนาจที่เข้าไปแฝงอยู่ในสภานิติบัญญัติ

๔. ปัญหาอีกประการคือข้อจำกัดของข้อมูลข่าวสารของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ทันสมัย มีข้อมูลน้อยมากไม่ทันกับสภาวการณ์ของโลกที่ก้าวเร็ว รุกหน้าอย่างรวดเร็ว แต่ห้องสมุดรัฐสภามีหนังสือค้นคว้าน้อย หรือเครื่องมือที่จะให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้รับความกระจ่างในการออกพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องมีข้อมูลที่เหนือกว่าฝ่ายบริหารถึงจะควบคุมฝ่ายบริหารได้

๕. การควบคุมภายนอกสภาของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งคิดว่าจะทำได้มากกว่าในสภาของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่จากการศึกษาพบว่า การควบคุมภายนอกสภาของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นพรรคการเมืองยังไม่เข้มแข็งพอ คณะกรรมการประสานงานก็ไม่สามารถที่จะควบคุมฝ่ายบริหารได้ การควบคุมภายในสภาของฝ่ายนิติบัญญัติกลับเป็นผลดีกว่าในเชิงเปรียบเทียบ ซึ่งการควบคุมภายในสภาของรัฐบารุคพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ชุดที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๒๘) ถึงแม้จะไม่มีประสิทธิภาพมากนักแต่ก็ได้มีการควบคุมในรูปแบบต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมาตั้งแต่ต้น ซึ่งปรากฏชัดเจนว่ามีการควบคุมจริง



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย