

บทที่ 6



บทสรุป

จากการศึกษาบทบาทของรัฐสภาไทย ซึ่งศึกษาเปรียบเทียบการควบคุมรัฐบาลโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ในสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และ ในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย นั้น โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้ คือ

1. เพื่อให้ทราบถึง บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาล
2. เพื่อให้ทราบถึง การเปิดอภิปรายในสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และ ในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย
3. เพื่อให้ทราบถึง ผลกระทบของการเปิดอภิปรายทั้ง 2 สมัย ว่ามีอิทธิพลต่อระบบการเมืองไทยอย่างไร

การศึกษาครั้งนี้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดว่า การเปิดอภิปรายในสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และ ในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย มีประสิทธิภาพที่แตกต่างกัน คือ ในสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีประสิทธิภาพดีกว่าในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย เพราะผลกระทบของการเปิดอภิปรายในสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นั้น ส่วนหนึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครอง มีการรัฐประหารเกิดขึ้น โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2534

สำหรับสมมติฐานในการศึกษาวิจัย สมมติฐานที่ 1 ที่ว่า ประสิทธิภาพของการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี และ คณะรัฐมนตรี นั้น ขึ้นอยู่กับความสอดคล้องกับความรูสึกของประชาชนเป็นประเด็นสำคัญ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีประสิทธิผลมากกว่า ในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย

จากการศึกษาครั้งนี้ พบว่า ประสิทธิภาพของการเปิดการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลนั้น ขึ้นอยู่กับความสอดคล้องกับความรู้สึกของประชาชนเป็นประเด็นสำคัญ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ในสมัยรัฐบาล พลเอกชาติ ชุณหะวัณ มีประสิทธิผลมากกว่าในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย จริง

การที่จะวัดว่า การเปิดอภิปรายทั่วไป ในสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีประสิทธิผลนั้น มีตัวแปรที่พอจะวิเคราะห์ชี้วัดได้ 2 ประการ คือ

1. สาระสำคัญของเนื้อหาในการอภิปรายสอดคล้องกับความรู้สึกของประชาชน
2. ผลสะท้อนของมติมหาชน(public opinion) ที่แสดงผ่านสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ ทั้งทางหนังสือพิมพ์ วิทยุ ฯลฯ

สำหรับ สมมติฐานที่ 2 ที่ว่า การเปิดอภิปรายทั่วไปในสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย มีผลกระทบทางการเมืองที่แตกต่างกัน จากการศึกษานี้พบว่า ความมีประสิทธิภาพของการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ในสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีประสิทธิภาพมากกว่า ในสมัยของ นายชวน หลีกภัย เกิดจาก

1. การรวมพลังของพรรคฝ่ายค้านอย่างเป็นเอกภาพในสมัย รัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ
2. ผลกระทบต่อระบบการเมือง ภายหลังจากการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ในสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้เกิดมีการเปลี่ยนแปลงในระบบขึ้น คือ การเกิดรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ทำให้การพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยต้องหยุดชะงักไปชั่วระยะหนึ่ง ในเชิงเปรียบเทียบกับ สมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย ภายหลังจากการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐบาลสามารถดำเนินการบริหารประเทศต่อไปได้ โดยมีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุง คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ปกติ ที่มักจะเกิดขึ้นหลังการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

จากการศึกษาครั้งนี้ค้นพบว่า หลักการ การถ่วงดุลย์อำนาจ (check and balance) ของ ชาลส์ มอนเตสเคว ที่กล่าวถึง อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ จะต้องมีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน การบริหารประเทศในระบบประชาธิปไตยของประเทศแถบตะวันตกนั้น หากพรรคฝ่ายค้านมีการดำเนินงานอย่างเข้มแข็งแล้ว จะส่งผลต่อฝ่ายรัฐบาลด้วย รัฐบาลจะต้องบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพตามไปด้วย ซึ่งต่างจากการบริหารงานของพรรคฝ่ายค้านของประเทศไทย พบว่า พรรคฝ่ายค้านของรัฐบาลทั้งสองสมัย ต่างก็มีการดำเนินงานในการควบคุมรัฐบาลที่ไม่เข้มแข็งจริง เพราะ มีแนวความคิดที่ต้องการจะเข้าร่วมกับฝ่ายรัฐบาลบริหารประเทศ ดังเช่นกรณี ในสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งพรรคบางชนชาวไทยของ พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ได้เข้าร่วมรัฐบาล ภายหลังจากการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เมื่อวันที่ 19-20 กรกฎาคม 2532 และ ในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย ภายหลังจากการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 9-11 พฤศจิกายน 2536 พรรคพลังธรรม ได้เข้าร่วมรัฐบาลแทน พรรคกิจสังคม ต่อมา ภายหลังจากการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 27-29 กรกฎาคม 2537 พรรคชาติพัฒนา ได้เข้าร่วมรัฐบาลแทน พรรคความหวังใหม่ เป็นต้น จึงสามารถแสดงให้เห็นว่า พรรคฝ่ายค้านของประเทศไทยทำหน้าที่ตรวจสอบรัฐบาลแต่เพียงหลักการเท่านั้น แต่จุดประสงค์ที่แท้จริงแล้วมุ่งหวังที่จะเข้าร่วมกับฝ่ายรัฐบาลบริหารประเทศตลอดเวลา จึงทำให้การดำเนินงานของพรรคฝ่ายค้าน ขาดความเข้มแข็งและไม่เป็นไปตามหลักการ การถ่วงดุลย์อำนาจ มีผลทำให้รัฐบาลบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพตามไปด้วย เพราะอย่างไรเสีย รัฐบาลก็ยังมีเสียงข้างมากในสภาอยู่แล้ว ย่อมเป็นฝ่ายชนะ และสามารถเปิดโอกาสให้ฝ่ายค้านเข้าร่วมกับฝ่ายรัฐบาลได้ตามความต้องการ จึงไม่มีความเข้มแข็งอย่างทุกวันนี้

ภายหลังจากการศึกษาวิจัย บทบาทของรัฐสภา ศึกษาเปรียบเทียบการควบคุมรัฐบาล โดยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ในสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และ ในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย นั้น ผู้วิจัยได้มีแนวความคิดเกี่ยวกับการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ดังต่อไปนี้

1. การยื่นผู้ตัดใจเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือ ทั้งคณะ นั้น ถือว่าเป็นมาตรการที่รุนแรงมากที่พรรคฝ่ายค้านมีสิทธินำมาใช้กับรัฐบาล เพราะมี ลักษณะ เป็นการใส่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี ให้ออกจากตำแหน่ง ด้วยเหตุนี้ ธรรมเนียมประเพณี ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ จึงวางแนวทาง ไว้ว่า พรรคฝ่ายค้านควรที่ยื่นผู้ตัดใจต่อสภาขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็น รายบุคคล หรือ ทั้งคณะ ก็ต่อเมื่อ รัฐมนตรี หรือ คณะรัฐมนตรี กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือ หลายอย่าง ดังต่อไปนี้

- 1.1 บริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ และ ประสิทธิภาพ
- 1.2 บริหารงานไม่เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา
- 1.3 บริหารงานอย่างไม่เป็นบรรทัดฐาน-ส่อไปในทางทุจริต หรือ เพื่อประโยชน์ ของตนเองและพวกพ้อง
- 1.4 บริหารงานผิดพลาดอย่างมาก และก่อผลเสียหายต่อผลประโยชน์ของชาติ และประชาชน

2. การยื่นผู้ตัดใจเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นมาตรการที่รุนแรงที่สุด ที่ พรรคฝ่ายค้านจะนำมาใช้ตรวจสอบการทำงานของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี ซึ่งหากพรรคฝ่ายค้าน สามารถหาข้อมูลที่หนักแน่นมาประกอบการอภิปรายสนับสนุนผู้ตัดใจของตน ย่อมจะก่อให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงทางการเมืองตามมา เพราะแม้ว่ารัฐบาลซึ่งกุมเสียงข้างมากอยู่ในสภาผู้แทนจะชนะ ฝ่ายค้านในการลงมติ แต่ รัฐมนตรี หรือ คณะรัฐมนตรี อาจลาออก หรือ รัฐบาลอาจตัดสินใจ ยุบสภาผู้แทนราษฎรคืนอำนาจให้ประชาชนตัดสินใจในปัญหาที่ฝ่ายค้านยกมาอ้าง เป็นสาเหตุในการ ยื่นผู้ตัดใจเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรี หรือ คณะรัฐมนตรี นั้น

แต่ถ้าหากพรรคฝ่ายค้านไม่มีข้อมูลหลักฐานมาชี้แจงหนักแน่นเพียงพอแล้ว การอภิปราย ในครั้งนั้น ๆ ก็จะไม่คุ้มค่าในตัวของมันเอง

3. การเปิดอภิปรายในแต่ละครั้งนั้นไม่ควรกระทำบ่อยจนเกินไป จะต้องปล่อยให้รัฐบาลได้บริหารงานไปช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพราะ การบริหารงานในช่วงแรก ๆ ระยะเวลาเพียงไม่กี่เดือนนั้น รัฐบาลยังไม่มีผลงานที่พรรคการเมืองฝ่ายค้านจะทำการตรวจสอบ ดังเช่น การเปิดอภิปรายครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 9-11 มิถุนายน 2536 ในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย รัฐบาล นายชวน หลีกภัย เพิ่งจะบริหารประเทศได้เพียง 7 เดือนเศษเท่านั้น เนื้อหาของงานที่จะให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านมาเสนอเป็นญัตตินั้นก็เป็นเรื่องที่ไม่น่าสนใจเพราะการบริหารงานของรัฐบาล นายชวน หลีกภัย ในช่วงแรก ๆ นั้น ยังไม่ได้ดำเนินงานอะไรมากมาย และ ยังไม่ปรากฏข้อผิดพลาดอะไรที่ใหญ่หลวง จึงทำให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านหันไปโจมตีเรื่องส่วนตัวแทน เช่น การโจมตีเรื่องส่วนตัวของ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ซึ่งแทนที่จะส่งผลดีแก่ผู้อภิปรายไม่ไว้วางใจ กลับกลายเป็นว่า ประชาชนหันมาเห็นใจตัวนายกรัฐมนตรี แทนที่จะเห็นด้วยกับการอภิปรายของพรรคฝ่ายค้าน

### ข้อเสนอแนะ

1. การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นมาตรการที่รวดเร็วและรุนแรง เป็นมาตรการทางการเมืองที่สามารถตรวจสอบรัฐบาลได้ผลมากที่สุดวิธีการหนึ่ง ในหลาย ๆ วิธีการ เพราะฉะนั้น การที่พรรคฝ่ายค้านจะเปิดอภิปรายทั่วไปจะต้องดูความรู้สึกของประชาชนเป็นหลักด้วย ถ้าการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนั้น สอดคล้องกับความรู้สึกของประชาชน การเปิดอภิปรายนั้นจะให้ผลดีแก่ฝ่ายค้านมากที่สุด แต่ถ้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยเท่านั้น การเปิดอภิปรายทั่วไปก็ไม่ได้เป็นมาตรการที่สภาจะใช้ตรวจสอบรัฐบาล หรือ ถ่วงดุลย์อำนาจของฝ่ายบริหารแต่อย่างใด

2. การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ไม่ควรกระทำบ่อยครั้ง เรื่องที่ควรจะมีการเปิดอภิปรายทั่วไปจะต้องเป็นเรื่องมีประโยชน์ต่อประชาชนจริง หรือ การบริหารงานผิดพลาดอย่างชัดเจนส่งผลเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อประเทศชาติและประชาชน จึงจะนำมาเปิดอภิปรายทั่วไป ถ้าสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่อย่างมีกฎเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น การเปิดอภิปราย

ทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี จะมีประโยชน์อย่างมากต่อระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย

3. นักการเมืองควรมีมารยาททางการเมือง โดยเฉพาะในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนั้น เป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชนโดยส่วนรวม และมีการถ่ายทอดวิทยุ โทรทัศน์ ออกสู่สาธารณชน นักการเมืองจะต้องไม่นำเรื่องส่วนตัวที่ไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะ มากล่าวหาโจมตีกันในการอภิปรายในสภาผู้แทน ทั้งนี้ก็เพราะการเมืองเป็นเรื่องของผลประโยชน์สาธารณะ นอกจากนั้น นักการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องไม่ใช้สภาเป็นเวทีในการกล่าวร้ายป้ายสี หรือ ทาลายล้างกันโดยไม่มีหลักฐานที่แน่ชัด ทั้งนี้ก็เพราะสภาผู้แทนราษฎร เป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญที่สุดในการสร้างและพัฒนาผู้นำทางการเมืองของชาติ ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่มีเกียรติและเลื่อมใสศรัทธาของประชาชนในประเทศ และยอมรับของผู้นำต่างประเทศ และ นักการเมืองต้องไม่ใช้ความเชื่อถือ คุณธรรม หรืออุดมการณ์ที่ตนยึดถือไปตัดสินความเชื่อหรือความคิดเห็นของเพื่อนนักการเมืองด้วยกัน แต่ควรรับฟังความคิดเห็นของกันและกัน ทั้งนี้ก็เพราะ ความคิดเห็น และความเชื่อทางการเมืองนั้น ไม่อาจชี้ได้ว่าของใครถูกหรือผิด คนหรือขาว ด้วยเหตุนี้จึงไม่ถือกันว่า ความเชื่อหรือความคิดเห็นของเสียงข้างมากเป็นสิ่งถูกต้อง และของเสียงฝ่ายข้างน้อยผิดเสมอไป ตรงกันข้าม ฝ่ายข้างมากจะต้องเปิดโอกาสให้ฝ่ายข้างน้อยเผยแพร่ความเชื่อและความคิดเห็นได้อย่างเสรี เพื่อให้มหาชนเป็นผู้ตัดสิน

4. การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นั้น มีผลต่อประชาชนทางอ้อม คือ เป็นการทำให้การเรียนรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนผู้สนใจไปในตัวด้วย เพราะฉะนั้น ก็ถือว่าเป็นการให้ความรู้แก่ประชาชนทั้งในด้านเนื้อหาสาระและสิ่งที่จะต้องตั้งคำถามทางการเมืองแก่ประชาชน ทั้งนี้เพื่อยกระดับความรู้ความเข้าใจทางการเมืองของประชาชนให้สูงขึ้น มิใช่ทำให้ประชาชนเข้าใจการเมืองอย่างผิด ๆ เช่น เกี่ยวกับเนื้อหาสาระของการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ จะต้องชี้ให้ประชาชนเห็นว่า การเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ที่จะแสดงข้อเท็จจริง เพื่อช่วยให้ประชาชนเรียนรู้เรื่องราวทางการเมือง และ เป็นผู้วินิจฉัยด้วยตนเองว่า รัฐบาล หรือ พรรคการเมืองฝ่ายค้าน เป็นผู้ดูแลผล

### ประโยชน์สาธารณะ

5. การเปิดอภิปรายทั่วไปแต่ละครั้งนั้น เป็นการสูญเสียรายได้งบประมาณอย่างมากมายมหาศาล เพราะ มีการถ่ายทอดวิทยุ และ สถานีโทรทัศน์ ซึ่งถ้าคิดคำนวณคร่าว ๆ นาทีละ 100,000 บาท ( การโฆษณาสถานีโทรทัศน์ในช่วงพักผ่อน นาที ละ 150,000 - 170,000 บาท ) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ แต่ละครั้งใช้ระยะเวลาไม่น้อยกว่า 3 วัน เพราะฉะนั้น การเปิดอภิปรายแต่ละครั้ง จะสูญเสียงบประมาณของชาติที่เป็นภาษีของประชาชนจำนวนมหาศาล ดังนั้น การอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีการอภิปรายในเรื่องที่เป็นประโยชน์ มิใช่เป็นการอภิปรายที่ซ้ำซาก เช่น การเปิดอภิปรายทั่วไปในสมัย รัฐบาลนายชวน หลีกภัย การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ คนเดียวกันตลอดทั้ง 3 ครั้ง เป็นการเน้นอยู่ที่การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ไม่มีเนื้อหาสาระอะไรใหม่ จึงกล่าวได้ว่าการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในกรณีอย่างนี้ เป็นการสูญเสียงบประมาณโดยใช่เหตุ และ ทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายทางการเมืองด้วย

6. นักการเมืองบางคน ขาดมารยาททางการเมืองในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ จากข้อมูลที่ศึกษาการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจทั้ง 2 สมัย คือ สมัย รัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และ รัฐบาล นายชวน หลีกภัย นั้น พบว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนได้เปิดอภิปรายโดยขาดเนื้อหาสาระที่มีความสำคัญที่ประชาชนต้องการทราบ แต่จะอภิปรายเรื่องไร้สาระที่กล่าวขานกันว่า "เป็นการชกต่อยเข็มขัด" เช่น กรณีการโจมตีเรื่องส่วนตัวของ นายกรัฐมนตรี ในการเปิดอภิปรายครั้งที่ 1 ในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย หรือ การที่พรรคฝ่ายรัฐบาลโจมตีพรรคฝ่ายค้านเรื่องส่วนตัว กรณีการกล่าวหา นายวัฒนา อัศวเหม รองหัวหน้าพรรคชาติไทย เรื่อง การแบล็กลิสต์งดวีซ่าเข้าประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นการขาดมารยาททางการเมืองของพรรคฝ่ายรัฐบาลเช่นกัน เพราะ อยู่ในวาระของการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ไม่ใช่วาระที่ฝ่ายรัฐบาลโจมตีพรรคฝ่ายค้าน