

บทที่ ๗

บทสรุป

จากการศึกษาการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยสภาผู้แทนราษฎรปี พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๒๘ จะพบว่า กลไกต่าง ๆ ที่ใช้ในการควบคุม ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมทางค่านิยม การพิจารณาอนุมัติ หรือไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด การตั้งกระทู้ถาม ตลอดจนการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะ ไม่รู้จะมีประสิทธิภาพสัก หักนี้เนื่องจากเหตุผลต่าง ๆ แล้ว

เหตุผลสำคัญประการหนึ่งของการขาดประสิทธิภาพของการควบคุมฝ่ายบริหารโดยสภาผู้แทนราษฎรก็คือ อำนาจทางการเมืองที่เป็นจริงทั้งภายใน และภายนอกรัฐสภาของฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้ง ยังอ่อนแอกว่า อำนาจทางการเมืองของข้าราชการประจำ และคณะทหารการที่พรรคการเมืองหลายพรรคแข่งขันกันในการเลือกตั้ง และในการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง แต่ไม่มีพรรคใดพรรคหนึ่งที่มีเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาด ทำให้สถานการณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้งขาดความแข็งแกร่ง และไม่อาจดำเนินการค่านิยมที่สำคัญ ๆ ให้เป็นผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และรวดเร็ว เพราะนอกจากจะต้องคอยระวังการแข่งขันจากพรรคการเมืองทั้งที่เป็นพรรคร่วมรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านแล้ว ในบางกรณีการดำเนินการค่านิยมบางเรื่อง ยังมีความขัดแย้งกับฝ่ายข้าราชการประจำ หรือนักวิชาการ ซึ่งเป็นที่ปรึกษาของหัวหน้าคณะรัฐมนตรีอีกด้วย ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ และควรค่าแก่การตระหนักมากกว่าการตรวจสอบจากพรรคฝ่ายค้านเสียอีก

โดยสรุป การตรวจสอบและควบคุมบริหารโดยอำนาจนิติบัญญัติเป็นสิ่งที่ไม่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ ในทางกลับกันอำนาจนิติบัญญัติกลับเป็นเครื่องมือให้กับอำนาจบริหารมากกว่า ซึ่ง

เป็นการแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของอำนาจการบริหาร ในการเมืองไทย รัฐสภามีสภาพ
เกือบจะเป็นตรายาง ในการรองรับความชอบธรรมทางการเมือง (political legitimacy)
ให้กับการกระทำของรัฐบาล ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรต้องยอมรับสภาพไร้ประสิทธิภาพในการควบคุม
รัฐบาลในรูปแบบต่าง ๆ กล่าวคือ

๑. การควบคุมทางค่านโยบาย เป็นมาตรการควบคุมรัฐบาลวิธีหนึ่ง แต่รัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ได้เปิดช่องไว้รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภาได้โดย
มิขอความไว้วางใจของรัฐสภา อันเป็นจุดอ่อนเบื้องต้นที่ทำให้รัฐบาลได้เปรียบ และส่งผลต่อการ
ลดลงของประสิทธิภาพของการควบคุมรัฐบาล การแถลงนโยบายของ รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลาน
นท์ พรรคฝ่ายค้านก็ได้ยั่วยุคัดค้าน โดยมีความเห็นว่ารัฐบาลได้แจกเอกสารเกี่ยวกับนโยบายชา
เกินไปเป็นการรวบรัดในกระบวนการแถลงนโยบายของ รัฐบาล แต่รัฐบาลไม่ยอมเลื่อนการแถลง
นโยบาย เป็นผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคชาติไทย ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านทำได้อย่าง
เกี่ยวว้าทิมประท้วงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑๐๘ คน เกินออกจากรัฐสภา พรรค
ฝ่ายค้านที่เหลือคือพรรคก้าวหน้า พรรคสังคมนิยมไทย มีการอภิปรายท้วงติงรัฐบาลเล็กน้อย
หลังจากที่รัฐบาลแถลงนโยบายจบ ซึ่งการเกินประท้วงออกจากรัฐสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
พรรคฝ่ายค้านไม่ได้ส่งผลอย่างร้ายแรงประการใดเลยต่อรัฐบาล เพราะสมมติฐานของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ เปิดไฟเขียวไว้ให้รัฐบาลบริหารงานด้วยความปลอดภัย
ไร้กังวล

๒. การควบคุมรัฐบาลด้วยมาตรการอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชบัญญัติพระราชกำหนดโดย
รัฐสภา ชุดปี พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๒๘ มีพระราชบัญญัติที่ไ้มีการเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้
แทนราษฎร รวมทั้งสิ้น ๔๔๗ ฉบับ มีร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีเข้าสู่การพิจารณา
ของรัฐสภา ๑๔๗ ฉบับ คิดเป็นร้อยละ ๓๓.๑๒ และสามารถประกาศใช้กฎหมายได้ ๔๗ ฉบับเท่านั้น
ร้อยละ ๓๒.๕ ของพระราชบัญญัติที่ผ่านมาพิจารณาแล้ว และประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ สำหรับ
พระราชกำหนด จากพระราชกำหนดจำนวน ๒๔ ฉบับ พระราชกำหนดที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ได้
รับการอนุมัติ ๑๕ ฉบับ คิดเป็นร้อยละ ๕๒.๕๐ ไม่อนุมัติ ๑ ฉบับ คิดเป็นร้อยละ ๔.๑๗ รอการ

พิจารณาของวุฒิสภา ๗ ฉบับ คิดเป็นร้อยละ ๒๘.๑๖ พระราชกำหนดที่อยู่ในความสนใจของประชาชนมากที่สุดคือ พระราชกำหนดกัญมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๓๗ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมที่ไม่ผ่านการประชุมสภา แต่ไม่ใช้การพิจารณาจากเนื้อหาสาระ (content) ของตัวพระราชกำหนด แต่เป็นเพราะความขัดแย้งทางการเมือง (political conflict) ความขัดแย้งของพรรคกิจสังคมซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลมีผลให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาไม่อนุมัติ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๓๓ พ.ศ. ๒๕๓๔ มีผลให้พระราชกำหนดฉบับนี้ต้องตกไป และรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ใ้คักคัสใจประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร^๑

๓. การตั้งกระทู้ถาม แม้ว่าจะทำได้ง่ายเพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนสามารถเสนอได้โดยไม่ต้องมีผู้รับรอง เพียงแค่เขียนกระทู้ถามใหญ่กระทู้ถามหลักเกณฑ์เท่านั้น แต่มีปัญหาในด้านการพิจารณาของการทอกระทู้ถาม เนื่องจากกระทู้ถามมีจำนวนมาก แต่การประชุมสภาในแต่ละสมัยประชุมมีน้อยครั้ง และจะคงใช้เวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติด้วย กระทู้ถามจึงค้างอยู่ในสภาเป็นจำนวนมาก ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ในหลายกรณีกว่าจะมีการทอกระทู้ถาม เรื่องที่ค้างถามก็กลายเป็นเรื่องที่ล้าสมัยไปเสียแล้ว กระทู้ที่เสนอผ่านสภามีจำนวนถึง ๒๓๕ กระทู้ แต่กระทู้ที่ได้รับการทอเพียง ๒๖๗ กระทู้เท่านั้น คิดเป็นร้อยละ ๔๒.๑๕ เพราะฉนั้นยังมีกระทู้ที่ไม่ได้รับการทออีกเกินครึ่ง

๔. การเปิดอภิปรายทั่วไป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๑ ได้กำหนดให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไป ๒ ลักษณะ คือการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจเพื่อฟังความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่คณะรัฐมนตรีขอ ตามมาตรา ๑๕๓ และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ตามมาตรา ๑๗๗

การยื่นญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ พรรคชาติไทยในฐานะผู้นำฝ่ายค้านได้ยื่นญัตติเพื่อเปิดอภิปรายทั่วไป ๔ ครั้ง สามารถเปิดอภิปราย

^๑พระราชกฤษฎีกา ยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๘" เอกสารข่าววุฒิสภา ๑๒,

ทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้เพียง ๒ ครั้ง ส่วนของพลเอก สิทธิ จิรโรจน์ กระทรวงมหาดไทยนั้นไม่ได้มีการอภิปรายทั่วไปในรายละเอียด สำหรับกระทรวง ที่ถูกเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ คือ กระทรวงคมนาคม ซึ่งมี นายสมัคร สุนทรเวช เป็นรัฐมนตรี วาการกระทรวงการคลัง นายสมหมาย สุนทรเกตุ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง กระทรวง อุตสาหกรรม นายอวบ สุรัตน์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง กระทรวงพาณิชย์ นายโกศล ไกรฤกษ์ เป็นรัฐมนตรีว่าการ การอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจไม่มีผลกระทบหรือส่งผลกระทบต่อ รัฐบาลมากเท่าที่ควรจะเป็นเพียงกระตุ้นเตือนการบริหารงานของรัฐบาลให้เอาใจใส่บริหารประเทศ เพิ่มขึ้นเท่านั้นเอง ไม่มีผลต่อการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี การปรับปรุงคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลเปรม ติณสูลานนท์ มีแรงผลักดันมาจากความแตกแยกของพรรคกิจสังคมที่แย่งชิงตำแหน่งทางการเมือง จน มีผลให้รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ต้องปรับปรุงคณะรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ และเมื่อปรับ ปรุงคณะรัฐมนตรีเรียบร้อยแล้ว ความขัดแย้งและความแตกแยกในพรรคกิจสังคมก็ยิ่งหนักขึ้น และ เป็นหัวหอกมาตีแบงรัฐบาลเปรม ติณสูลานนท์ ในระยะต่อมาจนรัฐบาลเปรม ติณสูลานนท์ ต้องตัดสินใจประกาศยุบสภา ไม่ได้เกิดขึ้นจากการควบคุมรัฐบาลของฝ่ายนิติบัญญัติแต่เพียงอย่างเดียว

๕. การควบคุมภายนอก คือการควบคุมโดยพรรคการเมืองซึ่งเราต้องยอมรับด้วยใจเป็น ชรรวมว่าถ้าเปรียบเทียบพรรคการเมืองกับระบบราชการแล้ว ระบบราชการมีความแข็งแกร่งกว่า มากมาย จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญพยายามทุกทางที่จะพัฒนาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อสร้าง พรรคการเมืองใหม่มีความเข้มแข็งโดยให้พรรคการเมือง เป็นแกนหลักให้การควบคุมฝ่ายบริหาร จึง ได้เกิดคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อมีหน้าที่กลั่นกรองงานในสภาเป็น เรื่อง เกี่ยว กับการเสนอกฎหมายหรือญัตติต่าง ๆ คณะกรรมการประสานงานจะรวบรวมความคิดเห็นทั้งฝ่ายที่ เป็นรัฐบาลและฝ่ายตรงข้าม ทำหน้าที่เอนแรงให้คณะรัฐมนตรีกลั่นกรองมติด่าง ๆ และพยายามให้ ทุกพรรคเห็นด้วยกับมติอันนั้น เพราะรัฐบาลชุดพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นั้นเป็นรัฐบาลผสมหลาย พรรค แต่ในทางปฏิบัติแล้วคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร ไม่สามารถควบคุมฝ่ายบริหาร ได้เลย นอกจากนั้นแล้วยังเป็นเครื่องมือที่ฝ่ายบริหารตั้งขึ้นเอง เพื่อให้รัฐมนตรีทำงานได้สะดวกขึ้น โดยมีคณะกรรมการเป็นผู้ชี้แจงให้พรรคต่าง ๆ ที่ร่วมรัฐบาลทราบเรื่องราวเพื่อหามติร่วมที่จะสนับสนุน เรื่องต่าง ๆ มติของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นเพียงมติเบื้องต้นเพื่อ หาแนวทางลงมติแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในพรรคร่วมรัฐบาล ก่อนที่จะเกิดมติพรรค อย่างไรก็ตาม พรรคคือการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของกระบวนการพรรค ในขณะที่มติของคณะกรรมการประสาน งานฯ สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ เพราะเป็นความเห็นหรือมติขั้นต้น ไม่ใช่มติขั้นสุดท้ายของ

กระบวนการที่กลืนใจ ดังนั้นลักษณะของการดำเนินงานของคณะกรรมการประสานงานฯ จึงไม่ใช่เป็นการควบคุมคณะรัฐมนตรี แต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดความร่วมมือ ในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันของพรรครัฐบาลให้เกิดความเรียบร้อยในสภาผู้แทนราษฎร ทำให้รัฐบาลมีเอกภาพและเสถียรภาพ

นอกจากนี้แล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เกษียณอายุทั้งงานรัฐสภา สภาผู้แทนจะต้องทำหน้าที่กับนิติบัญญัติไปทั่วในตัว และการเยี่ยมเยียนราษฎรซึ่งจะขาดเสียมิได้สมาชิกสภาผู้แทนคนนั้นยังหวังผลทางการเมือง สมควรที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีคณะผู้ช่วย (staff) ที่มีประสิทธิภาพ และมีจำนวนเพียงพอ แต่เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณจึงทำให้ ส.ส. ต้องรับภาระมากเกินไป และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดการป้อนข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัย และมีคุณภาพเมื่อเปรียบเทียบกับฝ่ายบริหารแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติมีความต้อยกว่าในเรื่องนี้มาก ซึ่งจะต้องมีการพัฒนาปรับปรุงหน่วยงานช่วยเหลือฝ่ายนิติบัญญัติให้มีความเข้มข้นขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เช่น การให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาอยู่ในความรับผิดชอบของสภาผู้แทนราษฎร พัฒนาให้ข้าราชการรัฐสภาสำนักอยู่ เสมอว่าเป็นข้าราชการฝ่ายการเมือง มิให้ไปผูกติดว่าเป็นฝ่ายบริหาร การมีศูนย์ทางวิชาการของรัฐสภา การนำระบบคอมพิวเตอร์ในการเก็บข้อมูลของสภา รวมทั้งการมีหน่วยงานประชาสัมพันธ์ผลงานของรัฐสภาโดยตรง โดยจะเผยแพร่ในทุกด้าน แม้กระทั่งพฤติกรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. เหล่านี้เป็นต้น

ที่กล่าวมาทั้งหมดล้วนแต่เป็นปัญหาที่กระบวนการดำเนินงานภายในของฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมาย การเสนอ และพิจารณาญัตติต่าง ๆ และการมีแหล่งข้อมูลข่าวสาร และคณะผู้ช่วยทำงาน ทั้งทางคามบริหารงานประจำวัน และทางคามวิชาการนั้นค่านึงเป็นปัญหาที่มีผลมาจากระบอบการเมืองไทยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เป็นผลจากการมีรัฐธรรมนูญซึ่งจำกัดอำนาจและบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตามปัญหาดังกล่าวนี้ส่วนหนึ่งสามารถมีการปรับปรุงแก้ไขได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสริมสร้างสมรรถนะของหน่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติ

* ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ, หน้า ๑ - ๒๔.

๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑ - ๓๐.

ผู้วิจัยได้เสนอแนะแนวทางการแก้ไขไว้เป็นหลักการพอสังเขป ดังนี้

ขอเสนอแนะ

๑. ควรปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อให้
 เกิดการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหารโดยเคร่งครัดขึ้น มีใช้ให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นตรายางที่รับ
 รองความชอบธรรมทางการเมือง (political legitimacy) แต่เพียงอย่างเดียว มาตรา
 บางมาตราของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๖๐ เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารมากเกินไป เช่น การขอ
 มติไว้วางใจในการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาก่อนเข้าบริหารประเทศ ถ้ามองในแง่กิจการ
 ไม่ขอความไว้วางใจในการแถลงนโยบายก็มีผลคือรัฐบาลมีความคล่องตัวในการเข้าบริหารราชการ
 แผ่นดิน โดยไม่ต้องห่วงกังวลต่อการลงมติไม่ไว้วางใจก่อนนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงต่อสภา แต่ผล
 ในแง่บั้นในลักษณะเชิงการเสี่ยงข้างมากในสภาด้วย ยกตัวอย่าง จากกรณีศึกษาการควบคุมคณะ
 รัฐมนตรีของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๖๘ ซึ่งช่วงเวลาดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่พลเอก
 เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี และพรรคชาติไทยเป็นพรรคฝ่ายค้านที่ใหญ่ที่สุดในสภาถึง
 ๑๐๘ เสียง จากพรรคสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ๓๖๘ เสียงด้วย สภาพที่ส่งผลในคานสนั้น
 เกิดขึ้นเมื่อบรรยากาศในการแถลงนโยบายของฝ่ายบริหารที่ พลเอกเปรมมา เป็นผู้นำรัฐบาลต่อรัฐ
 สภาแล้วสมาชิกพรรคฝ่ายค้านมักไม่ให้ความสำคัญ เพราะถือว่าเป็นการมีมติขอรับให้ของยอมรับ
 นโยบายของคณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารประเทศอยู่แล้วโดยปริยาย อย่างที่ผู้ศึกษาโดย
 เฉพาะจากพรรคฝ่ายค้านก็ได้แค่เพียงซักถาม และอภิปรายเท่านั้น พรรคชาติไทยซึ่งเป็นพรรคฝ่าย
 ค้านที่ใหญ่ที่สุดในสภาขณะนั้น จึงได้ทำการประท้วงด้วยการเดินออกจากที่ประชุมรัฐสภาอีกทั้งยังมี
 สาเหตุอื่นเนื่องมาจาก ไม่พอใจต่อการที่รัฐบาลไม่แจกเอกสารเกี่ยวกับนโยบายที่รัฐบาลมีกำหนดจะ
 แถลงต่อรัฐสภาเป็นการล่วงหน้าด้วย เมื่อขอให้รัฐบาลเลื่อนการประชุมเพื่อแถลงนโยบายออกไป
 รัฐบาลก็ไม่ยอมเลื่อน เสมือนหนึ่งคณะรัฐมนตรีกระทำการรวมรัศมีในเรื่องนโยบายที่จะแถลงต่อสภา
 หรืออาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญแก่ฝ่ายนิติบัญญัติในเรื่องนโยบายเลยก็ได้ ควรแก้ไข
 รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๖๐ ให้มีการลงมติไม่ไว้วางใจก่อนนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อสภา เพื่อ
 เป็นการตรวจสอบ และเปิดโอกาสให้ฝ่ายค้านได้มีบทบาททางการเมืองมากกว่าเดิม

นอกจากนี้แล้วในมาตรา ๑๐๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
 ๒๕๖๐ บัญญัติไว้ว่า

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรมีสหิหรือเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลงโดยมิใช่ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายทั่วไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นว่านี้มีให้กระทำในวันเดียวกับที่การอภิปรายสิ้นสุด มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ อีกตลอดสมัยประชุมนั้น ควรแก้ไขรัฐธรรมนูญในมาตรา ๑๓๓ นั้น ควรเปิดโอกาสให้ ๑. สมัยประชุมควรเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้เกินกว่า ๑ ครั้ง ตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรมีสหิหรือเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป ควรแก้ไขระบุดังต่อไปนี้เมื่อผู้ใดลงชื่อเปิดอภิปรายทั่วไปแล้วห้ามมิให้มีการถอนรายชื่อออกจนกว่าการอภิปรายทั่วไปครั้งนั้นจะสิ้นสุดไปแล้ว เพื่อป้องกันการซื้อขายเสียงกันในสภา และเป็นการระงับพฤติกรรมเบี่ยงเบนของ ส.ส. ในฝ่ายค้านที่มุ่งสนับสนุนรัฐบาล การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นการป้องกันพฤติกรรมเบี่ยงเบนของ ส.ส. ที่มุ่งหวังผลประโยชน์แต่เพียงอย่างเดียว และใน ๑. สมัยประชุมเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ๑ ครั้งนั้นขอเกินไป เมื่อเทียบกับภาวะการณ์สังคมที่ซับซ้อนยุ่งเหยิงการบริหารงานของมตองหาทางแก้ไขหรือควบคุมการบริหารอย่างใกล้ชิดขึ้นและเพื่อให้รัฐบาลบริหารงานด้วยความไม่ประมาท เป็นการถ่วงดุล

พระราชบัญญัติและพระราชกำหนดของรัฐบาลที่ตกค้างเป็นจำนวนมากมาย สมควรที่จะเสนอแก้ไขใหม่อีก เพราะพระราชบัญญัติที่เข้าสู่สภาในรอบ ๔ ปี มีจำนวนถึง ๔๔๓ ฉบับ ประกาศใช้เป็นกฎหมายแค่เพียง ๔๖ ฉบับเท่านั้น หลังจากที่ผ่านสภาไป ๑๔๓ ฉบับ สมควรที่พระราชบัญญัติพระราชกำหนดสำคัญที่ตกค้างในรัฐสภาชุดนี้ จะถูกนำมาเสนอและปรับปรุงให้เหมาะสมเพื่อนำมาเสนอใหม่ในรัฐบาลชุดต่อไปได้ และการพิจารณาพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ควรจะเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรมากกว่านี้ เพื่อที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้แสดงบทบาทของตนเอง

ออกสู่สายตาประชาชนผู้ที่เป็นเจ้าของประเทศไทยอย่างเต็มที่ ควรจะไต่ถามหาค่าเสียหายการประชุมสภาทุกครั้ง และแก้ไขกฎหมายพฤติกรรมเบี่ยงเบนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ซื้อขายเสียงกันด้วยเงินในสภา เช่น การลบล้างการไม่อนุมัติพระราชกำหนดเพิ่มเติมแก้ไข พระราชบัญญัติขนส่งทางบก ๒๕๓๓, ๒๕๓๔ ซึ่งมีผลทำให้รัฐบาลของยุบสภา ควรควบคุมมิให้การใช้เงินเข้ามาหาหนในการซื้อเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงสมควรที่จะไต่ถามหาค่าเสียหายการประชุมสภาผู้แทนราษฎรทางวิทยุและต่อมวลชนประเภทอื่น ๆ หนังสือพิมพ์ เพื่อให้สื่อมวลชนคอยควบคุมพฤติกรรมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เบี่ยงเบนออกนอกศูนย์กลาง

๒. ปรับปรุงระบบพรรคการเมืองให้เข้มแข็งขึ้น พรรคการเมือง คือเสาหลักของการพัฒนาประชาธิปไตย พรรคการเมืองไทยยังเป็นแค่กลุ่มการเมืองรวมกันขึ้นเพื่อหวังผลประโยชน์เฉพาะหน้า ควรพัฒนาพรรคการเมืองโดยเน้นถึงความสำคัญของพรรคการเมืองในการพัฒนาประชาธิปไตย โดยเฉพาะหน้าที่และบทบาทของพรรคการเมืองในการที่ให้การเรียนรู้ทางการเมืองเพื่อให้ประชาชนเกิดความรู้สึกสำนึกทางการเมือง และหน้าที่ในการเป็นฝ่ายค้านคอยควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล ในประเทศอังกฤษพรรคการเมืองฝ่ายค้านได้รับการยกย่องมากถือว่าเป็นพรรคฝ่ายค้านของสมเด็จพระบรมราชินี (Her Majesty's Opposition Part) การเป็นพรรคฝ่ายค้านถือว่าได้รับเกียรติอย่างสูง อาจกล่าวได้ว่านายกรัฐมนตรีเป็น "สุภาพบุรุษหมายเลข ๑" หัวหน้าฝ่ายค้านก็เป็น "สุภาพบุรุษหมายเลข ๒" พร้อมทั้งจะสลับกันได้ ถ้าหากรัฐบาลเปลี่ยนแปลงในการบริหารประเทศ พรรคฝ่ายค้านที่พร้อมที่จะเป็นรัฐบาลได้ทันทีและนายกรัฐมนตรีก็จะมาจากหัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน^๒ แต่ในระบบการเมืองไทยแม้พรรคการเมืองทุกพรรคทำทุกอย่างเพื่อมุ่งหวังจะเป็นฝ่ายรัฐบาลแต่เพียงอย่างเดียว โดยลืมนึกถึงบทบาทและหน้าที่ที่แท้จริง แม้มันแต่พรรคฝ่ายค้านเองก็ยังไม่มีความเป็นเอกภาพในการค้านเลย พรรคชาติไทยซึ่งเป็นฝ่ายค้านนั้นก็มีความแตกแยกหลังจากที่รวมเอาพรรคสยามประชาธิปไตยของพันเอกพลเรือตรีประเสริฐวิทย์ ที่ร่วมกับพรรคชาติไทยมุ่งหวังจะร่วมจัดตั้งรัฐบาลเอง แต่เมื่อไม่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพรรคร่วมรัฐบาลอยู่รวมพรรคฝ่ายค้านแต่กลับขัดขวาง การค้านของพรรคชาติไทยทุกรูปแบบ ทุกกรณีตั้งแต่ต้นจนจบคือการถูกขับไล่ออกจากพรรคชาติไทย พรรคการเมืองไทยมุ่งหวังผลประโยชน์

^๒ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า

เฉพาะหน้า ยึดถือว่าการเป็นฝ่ายรัฐบาลเท่านั้นที่จะช่วยประชาชนได้อย่างเต็มที่ แต่จริง ๆ แล้ว การเป็นพรรคฝ่ายค้านนั้นกลับช่วยไ้มากกว่าในการหักท้วงสิทธิที่ประชาชนต้องสูญเสียในการที่จะ ออกพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือการตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจใน การบริหารงานนิคมพลาของรัฐบาล

รัฐบาลควรให้เงินสนับสนุนพรรคการเมือง เพราะพรรคการเมืองทุกวันนี้ประสบกับภาวะ ที่ต้องการความช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในพรรคบางครั้งพรรคไม่สามารถแบกรับภาระไว้ได้ ซึ่งเป็นคนเหตุ ประการแรกที่พรรคการเมืองต้องไปอาศัยขอความร่วมมือจากนักธุรกิจมาเป็นฐานสนับสนุน ซึ่งไม่ใ้ ก่อให้เกิดผลดีแก่พรรค การเลือกสรรคนผู้สมัครรับเลือกตั้ง ก็พยายามแสวงหาผู้สมัครที่มีฐานะทาง เศรษฐกิจ นักธุรกิจได้เข้าสู่การเมืองมากขึ้นกว่าแต่ก่อน นักการเมืองไทยอาชีพกำลังจะหมดไปหรือ เหลือน้อยลงเต็มที่ เพราะคนที่มั่งคั่งมั่งคั่งในการทำงานอย่างจริงจัง มักประสบปัญหาเรื่องฐานะทาง เศรษฐกิจ นายบัน บุญชิต รัฐมนตรีช่วยว่าการเกษตรและสหกรณ์ต้องออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่า การ เพราะไม่สามารถหาเงินเลี้ยงดูพรรคใน สະสະในเครือข่ายของตนได้ รัฐบาลจึงควรให้เงิน สนับสนุนพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองมีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ให้สมาชิกศรี และให้ โอกาสพรรคการเมืองใช้สื่อสารมวลชนทั้งของรัฐและเอกชน ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ใ้ได้อย่างเต็มที่

๓. ปรับปรุงองค์กรการทำงานของรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง เช่น ในเรื่อง การควบคุมฝ่ายบริหาร สภานิติบัญญัติ สามารถควบคุมได้โดยวิธีการตั้งกระทู้ถาม จากสถิติของการ ตั้งกระทู้ถามในช่วงอายุของรัฐสภาทุกปี พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๒๘ จะพบว่า การที่จะพิจารณาว่าการตั้ง กระทู้ถามในรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียง ใด โดยพิจารณาจากกระทู้ถามนั้นว่าได้รับการตอบอย่างไรบ้าง และภายหลังการตอบกระทู้ถามแล้ว มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นหรือไม่ อย่างไร ซึ่งจากข้อมูลพบว่า จากจำนวนกระทู้ถามทั้งหมด ๖๓๕ กระทู้ แยกเป็นกระทู้ที่รัฐมนตรีได้ตอบแล้ว ๒๖๗ กระทู้ (คิดเป็นร้อยละ ๔๒.๐๕) กระทู้ที่ยังไม่ได้ ตอบและไม่ขอตอบ ๓๖๘ กระทู้ (คิดเป็นร้อยละ ๕๘.๐๐) ผู้ตั้งกระทู้ไม่อยู่ในที่ประชุม ขอดอนกระทู้ (คิดเป็นร้อยละ ๓.๕๕) จะพบว่าจำนวนกระทู้ถามมีจำนวนมาก เพราะการตั้งกระทู้ถามสามารถ กระทำได้ง่าย

ขั้นตอนของการตั้งกระทู้ถาม ตั้งแต่การยื่นกระทู้ถามจนถึงการตอบกระทู้ถามในที่ประชุม สภานี้มาก และแต่ละขั้นตอนต้องใช้เวลา โดยเฉพาะขั้นตอนที่รัฐมนตรีที่รับผิดชอบต้องใช้เวลาเตรียม

คิวเพื่อคอมมิวนิสต์ ซึ่งมักจะใช้เวลามาก การใช้เวลาของรัฐมนตรีพบว่าไม่ใช่เกิดจากเวลาที่คงใช้ในการค้นหาข้อมูลเพื่อการคอมมิวนิสต์อย่างเดียว แต่เกี่ยวข้องไปถึงการให้ความสำคัญแก่การคอมมิวนิสต์ของรัฐมนตรีด้วย ซึ่งพบว่ามีน้อย การลดขั้นตอนของการยื่นกระทู้ถามให้รวดเร็วขึ้นเพื่อให้เจ้าของกระทู้จะได้รับคำตอบโดยรวดเร็ว และเป็นการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนด้วย ปกติจะมีการบรรจุกระทู้ถามเข้าระเบียบวาระการประชุมได้เพียง ๕ กระทู้เท่านั้น ควรจะเพิ่มเติมเป็น ๑๐ กระทู้เพื่อความรวดเร็ว และกระทู้ที่รัฐมนตรีคณันคึกเป็นร้อยละ ๔๒.๐๕ เท่านั้น ยังไม่ถึงครึ่งหนึ่งของกระทู้ที่ยื่น และครึ่งทางกระทู้ที่เป็นปัญหาสำคัญมีผลกระทบต่อประชาชนส่วนรวม เช่น กระทู้เกี่ยวกับทางก้านเศรษฐกิจ (การประกอบอาชีพและการค้าระหว่างประเทศ) เรื่องมันสำปะหลังและอ้อยราคาคง นายแคล้ว นรมติ พรรคสังคมนิยมไทยเป็นผู้เสนอ นายโกศล ไกรฤกษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และอุตสาหกรรม และพลอากาศเอกสิทธิ เสวกศิลา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงค่างประเทศได้ตอบคำถามดังนี้

... เรื่องมันสำปะหลังมีนโยบายช่วยเหลือชาวไร่ โดยให้ส่งออกปริมาณการส่งออกที่กำหนดจากปริมาณสุกออกที่ไปซื้อมาจากชาวไร่ ใครมีมากใครมีความถูกต้องเรื่องอ้อย เจริญขอเพิ่มโควตาและไม่ให้ลดโควตา ลักษณะการค้าของการขายน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศ นำเงินจากกองทุนขององค์การน้ำตาลมาทดแทน พยายามจำกัดการขายน้ำตาลเดือน ลดต้นทุนการปลูกอ้อยไม่ให้มีการเบิกขายเสรีโดยสิ้นเชิง”

เกี่ยวกับเรื่องป่าไม้ถูกทำลายและการปลูกป่า ประเภทกระทู้เศรษฐกิจชาติ นายนิยม วรปัญญา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดลพบุรี และนายทรงธรรม ปัญญาดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงรายเป็นผู้เสนอ สังกัดพรรคชาติไทย นายบัน บุญสิต รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ตอบกระทู้ดังนี้

... ได้มีการจัดตั้งหน่วยป้องกันรักษาป่าขึ้น เพื่อควบคุมดูแลป่าทั้งหมดทั่วประเทศ และจัดตั้งโครงการอาสาสมัครป้องกันรักษาป่า ไร่ปลูกป่าทดแทนโคกเขาควาญและ

“สภาผู้แทนราษฎร “การประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ ๔/๒๕๒๗ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๒๗” (เอกสารโรเนียว) ๒๕๒๗.

เอกชน นอกจากนั้นยังจะส่งเสริมให้มีการปลูกป่าขึ้นในโรงเรียนและวัด ตลอดจน
 เสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้ในเรื่องคุณค่าของป่าไม้ โดยอาศัยสื่อมวลชนช่วย
 ประชาสัมพันธ์ กำหนดมาตรการป้องกันลักลอบตัดไม้ทำลายป่าให้เบ็ดเสร็จ เช่น จัด
 ตั้งฐานปฏิบัติการ เพื่อเข้ารักษาป่าใหญ่ นโยบายให้เอกชนรับไปปลูกป่าแทน^๔

กระตือรือร้นตามบางกระตือรือร้นตามมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชน โดยเฉพาะกระตือรือร้นเกี่ยวกับ
 เศรษฐกิจ การเกษตร เพราะอาชีพหลักของประชาชนส่วนใหญ่คือการเกษตรกรรม และเรื่อง
 การทำลายป่านั้นก็มีความสำคัญเกี่ยวกับความปลอดภัยในชีวิต มีผลตอบสนองแก่ประชาชนชาว
 ภาคใต้ต้องล้มตายลงจำนวนมาก เนื่องจากป่าไม้ถูกทำลายน้ำจึงท่วมฉับพลัน

การบริหารงานของรัฐสภาควรลดขั้นตอนของการยื่นกระทู้ คอบกระทู้ให้รวดเร็ว
 ยิ่งขึ้น และการพิจารณาวาระกระทู้ในการประชุมแต่ละครั้งควรลดกระทู้เกิน ๕ กระทู้ เพื่อ
 ที่กระทู้ค้าง ๆ ที่สมาชิกสภาเป็นผู้เสนอจะได้ออกคอบ และผู้เสนอกระทู้จะได้มีผลงานหรือ
 บทบาทในทางการเมืองมากขึ้นกว่าเดิม และการตั้งกระทู้ตามยังส่งผลหรือกระตุ้นให้ฝ่าย
 บริหารแก้ไขปัญหา หรือสั่งการให้มีการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งมากขึ้น เป็นปัญหาที่ประชาชน
 ทั่วไปให้ความสนใจ

๔. พยายามแยกอำนาจทางการเมืองที่เป็นจริงทั้งภายในและภายนอกสภาออกจาก
 ข้าราชการประจำและคณะทหาร

จากทัศนะของ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ กล่าวว่า กลุ่มทหารยังเป็นกลุ่มที่เข้ม
 แข็งที่สุด มีความเป็นสถาบันสูง เข้มแข็ง มีอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องมือพร้อมอีกทั้งเป็นกลุ่มที่
 ได้รับความรับรองโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีระเบียบวินัยสายการบังคับบัญชาที่แน่นอน ในส่วน
 ของระบบราชการนั้นมีบทบาทมากเกินไปในกระบวนการนิติบัญญัติ สาเหตุมาจากบทบาทของ
 สถาบันรัฐสภายังไม่ได้รับการพัฒนา หัวหลักในการร่างกฎหมายของไทยคือข้าราชการประจำ
 โดยเริ่มที่ปลัดกระทรวง กฎหมายของผู้แทนส่วนใหญ่เป็นกฎหมายฉบับเกี่ยวกับร่างของรัฐบาล
 หรือของข้าราชการ เพราะมีประโยชน์ร่วมกัน ผู้แทนมักไปตามจากข้าราชการประจำ และ

^๔สภาผู้แทนราษฎร "การประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ ๖/๒๕๒๗
 วันพฤหัสบดีที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๒๗" (เอกสารโรเนียว) ๒๕๒๗.

ร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาเป็นผู้เสนอนั้น ร่างกฎหมายจะต้องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมาธิการก็มี การเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ มีการตั้งข้าราชการไปร่วมทั้งการพิจารณาของคณะกรรมาธิการ คอยชี้แจงซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่ค่อยรู้รายละเอียดก็เท่าพวกร่างราชการ เพราะสมาชิกสภาผู้แทนบางคนเพิ่งจะได้รับการเลือกตั้งเป็นครั้งแรก เนื่องจากข้อมูลของสภาผู้แทนนั้นน้อยอยู่แล้ว และการเสนอร่างกฎหมาย การพิจารณา การแปรญัตติ ในร่างกฎหมายบางฉบับก็เป็นเรื่องลึกลับ มีรายละเอียดปลีกย่อยมาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องพึ่งพาอาศัยข้าราชการประจำของรัฐสภา และนักวิชาการในมหาวิทยาลัย เพื่อให้คำปรึกษาแนะนำ ประกอบกับรัฐสภาของไทยมิได้มีการจัดตั้งหน่วยงานเสริมงานนิติบัญญัติที่จะทำหน้าที่ช่วยเหลือสมาชิกรัฐสภา สมาชิกรัฐสภาที่เป็นนักการเมืองอาชีพจึงต้องพึ่งพาอาศัยข้าราชการอื่นที่คนรู้จักมักคุ้นแทน และมักจะยอมรับความคิดเห็นของข้าราชการที่ให้คำปรึกษานั้นเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

แนวทางการแก้ไขสำหรับคณะทหารนั้นจะแทรกแซงทางการเมืองน้อยลง นอกจากแทรกแซงเพียงเล็กน้อย เป็นแต่แทรกแซงทางอ้อมเท่านั้น เพราะปัจจุบันนี้สถาบันทหารก็ยอมรับแล้วว่าการปฏิวัติ รัฐประหารเป็นเรื่องที่ล้าสมัยไปแล้วจึงไม่นิยมกระทำกัน ส่วนการแก้ไขเกี่ยวกับลคมทบทหารราชการลงไปนั้น บทบาทข้าราชการประจำที่ครอบงำรัฐสภามีมาตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ และเป็นบทบาทที่มองไม่เห็นชัดนัก เพราะสมาชิกสภานิติบัญญัติส่วนหนึ่งเป็นข้าราชการประจำมาก่อน แต่ต่อไปในอนาคตข้าราชการจะเข้าสู่ระบบการเมืองน้อยลงกว่าเมื่อก่อน อาชีพนักธุรกิจจะเข้าสู่ระบบการเมืองมากขึ้นกว่าอดีต เป็นหนทางที่จะลคมทบทหารราชการประจำลงถ้ารัฐสภามีองค์กรหน่วยงานเสริมที่ให้คำปรึกษาแนะนำหรือเสนอข้อมูลให้แก่สมาชิกสภานิติบัญญัติโดยตรง เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือสมาชิกสภานิติบัญญัติที่ต้องการข้อมูลรายละเอียดในการพิจารณาตัดสินใจ

๕. ควรมีการพัฒนาปรับปรุงระบบข้อมูลข่าวสารของฝ่ายนิติบัญญัติ จากการศึกษาพบว่าห้องสมุดรัฐสภาไม่มีข้อมูลที่ทันสมัย การควบคุมรัฐบาลจะได้อะไรก็ต่อเมื่อมีข้อมูลเพียงพอ ข้อมูลของทันสมัย สำนักงานเลขาธิการควรมีหน่วยงานที่มีนักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญในแขนงความรู้ต่าง ๆ อย่างครบถ้วนคอยทำการวิจัย สำนวนสภาพความเป็นจริงในท้องถิ่นต่าง ๆ หรือหาข้อมูลวิจัยในเรื่องที่เป็นปัญหาทุกกรณี เพื่อที่จะทำให้ฝ่าย

นิติบัญญัติมีข้อมูลที่หักเหกับฝ่ายบริหาร ควรจะนำระบบคอมพิวเตอร์เข้ามาใช้ในการบริหารงานข้อมูลคงคอบไปนี้ เก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวกับกิจการของฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง การแลกเปลี่ยนข้อมูลกับระบบสารสนเทศภายนอกรัฐสภา และการเข้าถึงแหล่งข้อมูลที่ฝ่ายบริหารมีอยู่ความหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนองค์กรและสถาบันอื่น ๆ และที่สำคัญที่สุดการนำคอมพิวเตอร์มาใช้ในการประมวลผลข้อมูลเพื่อวิเคราะห์ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง อันจะเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมฝ่ายบริหารในการพิจารณาพระราชบัญญัติต่าง ๆ พิจารณาพระราชกำหนด หรือเพื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจการพัฒนาปรับปรุงระบบข้อมูลควรกระทำอย่างเร่งด่วนด้วย เพื่อประสิทธิภาพของระบบรัฐสภา

๖. ควรมีการปรับปรุงระบบการประชาสัมพันธ์ การที่ระบบรัฐสภาจะสามารถทำงานได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพก็เยี่ยม ซึ่งมีส่วนส่งผลต่อการควบคุมฝ่ายบริหาร ใค้อีกทางหนึ่ง คือการทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐสภามีโอกาสที่จะพัฒนาไปได้อย่างหลากหลายมากขึ้น เท่าที่ผ่านมามีโอกาสที่ประชาชนจะได้รับกิจกรรมของฝ่ายนิติบัญญัติมีอยู่น้อยมาก เช่น การเข้าฟังการประชุมสภา การบรรยายสรุปเป็นหลัก นอกจากนั้นกิจกรรมอย่างอื่นแล้วมีการเผยแพร่มีน้อยมาก

การพัฒนาการปกครองแบบประชาธิปไตย จะต้องมีการพัฒนาระบบการประชาสัมพันธ์กิจกรรมของรัฐสภาควบคู่ไปด้วย ประชาชนจึงจะมีความรู้ความเข้าใจถึงบทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ควรปรับปรุงให้มีการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียง เพราะสื่อทางวิทยุกระจายเสียงสามารถแพร่หลายไ้รวดเร็วกว่าสื่อมวลชนหนังสือพิมพ์ โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในชนบทที่สามารถที่จะเปิดวิทยุกระจายเสียงติดตามความเคลื่อนไหว ควบคุมการดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างใกล้ชิด นอกจากนั้นควรอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนผู้เข้าฟังการประชุมสภา ควรจะมีการจัดให้มีการถ่ายทอดโทรทัศน์ระบบวงจรปิดให้ผู้นสนใจเข้ารับฟัง สามารถติดตามการประชุมได้ นอกจากนั้นควรมีการถ่ายทอดวิธีการประชุมสภา และการประชุมคณะกรรมการในเรื่องสำคัญ ๆ ทุกเรื่องไว้ เพื่อนำไปเผยแพร่ในรายการโทรทัศน์ หรือเพื่อฉายในสถานศึกษา หรือในกลุ่มผู้ที่สนใจกิจกรรมของรัฐสภา

นอกจากนี้ควรเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทางสื่อมวลชนทุกสาขา หนังสือ วิทยุ โทรทัศน์ เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข่าวสารอย่างรวดเร็ว สามารถที่สร้างความคิดเห็น ซึ่งเป็น

ประโยชน์ในการควบคุมฝ่ายบริหารได้เป็นอย่างดี ตัวอย่างกรณีนำท่วมภาคใต้ในปี พ.ศ. ๒๕๓๑ ที่บ้านมา จากกรณีตัดไม้ทำลายป่า ไทหัตถ์ และหนังสือพิมพ์ วิทยุ เสนอข่าวสาร อย่างรวดเร็วทันใจและละเอียดทุกชั้นตอนของเหตุการณ์ ทำให้เกิดมติมหาชนเห็นด้วยต่อ พระราชกำหนดคปิป่าทั่วประเทศ ยกเลิกสัมปทานป่าไม้ ห้าง ๆ ที่มีกลุ่มบุคคลที่สูญเสีย ประโยชน์มหาศาลจากราชบัญญัติครั้งนี้ แต่ก็ไม่สามารถจะคัดค้านได้ เพราะเป็นมติ มหาชนที่เรียกร้องหรือสนับสนุนให้ออกพระราชบัญญัติคปิป่าทั่วประเทศ ซึ่งเป็นแนวทางอัน หนึ่งต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตย และแสดงให้เห็นถึงการบริหารงานอย่างมีแผนงาน และฉะฉานของรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งจากประชาชนด้วย

๗. ปรับปรุงบทบาทพรรคฝ่ายค้าน พรรคชาติไทยเป็นพรรคการเมืองที่คร่ำหวอด อยู่กับการ เป็นพรรคร่วมรัฐบาลมียาวนานหลายสมัย เมื่อเปรียบเทียบกับบทบาทการ เป็น พรรครัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้านต่างกันสืบ การเป็นพรรครัฐบาล ๒๕๓๑ พรรคชาติไทยบริหาร งานได้อย่างฉะฉานและมีประสิทธิภาพค่อนข้างสูง แค่มบทบาทของการเป็นพรรคฝ่ายค้านปี ๒๕๒๖ - ๒๕๒๘ พรรคชาติไทยค้านไม่ค่อยเป็น บางคนกล่าวว่า เป็นฝ่ายค้านที่เรียบร้อย แต่ พยายามค้านอย่างสุดเหวี่ยง ตลอดจนรัฐบาลขณะนั้นพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีที่มีบารมีสูงมากแม้จะไม่ผ่านกระบวนการเลือกตั้งมาก่อน พรรคชาติไทยควบคุมการ บริหารงานลำบากมาก เพราะต้องเผชิญกับการแทรกแซงจากพลังนอกรัฐสภาทั้งทางตรงและ ทางอ้อมมิให้เปิดอภิปรายทั่วไปไม่ว่างใจนายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรี เป็นรายบุคคล

การแทรกแซงทางตรง เมื่อพรรคชาติไทยไคยันต์คดีไม่ว่างใจจึงกล่าวแล้ว "ไคมีผู้มากล่าวขอร้องอย่างมากมายว่า ขอร้องให้อภิปรายท่านนายกรัฐมนตรีเลย...ผม ขอรบายเรียนว่าบารมีของท่านนายกรัฐมนตรีนั้นมีมากมาย ได้รับการรักขวางทุกวิถีทางไค มีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกระทรวงมหาดไทย...ไคมาขอร้องไคเข้าประกอบกับสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรของพรรคชาติไทย หรือของพรรคฝ่ายค้านที่ไคลงชื่อ เสนอญัตติไปนั้นไคมีการพูด จากว่านล้อม รักชวน ชมชู่เพื่อที่จะให้ถอนชื่อ ทั้งนี้เพื่อให้ญัตตินี้ตกไป..."

นอกจากนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคร่วมรัฐบาลยังไคยันต์คดีคว่นเพื่อให้มีการ คีความรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๓๗ กรณีสมาชิกพรรคชาติไทยเข้าชื่อ เสนอญัตติขอเปิดอภิปราย ทั่วไปเพื่อลงมติไม่ว่างใจนายกรัฐมนตรี กับรัฐมนตรีร่วมคณะอีก ๗ คน ว่าเป็นการยันต์คดี ไม่ว่างใจอันเป็นการซ้ำซ้อนกัน ขอให้รัฐสภาตีความว่าญัตตินี้ขอบข่ายรัฐธรรมนูญที่จะดำเนิน

การออกไปหรือ มติที่ประชุม ๕/๒๕๒๔ (ส) พิเศษ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๒๔ ผู้คดีนี้ไม่ชอบด้วย
บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะดำเนินการออกไปไม่ได้ ผู้คดีจึงกล่าวจึงออกไป

การแทรกแซงทางอ้อม "ไทม์มีเดียออกข่าวโจมตีพรรคฝ่ายค้านว่าจะถือโอกาส
จางจ้วงท่านนายกรัฐมนตรี ไทยกล่าวคำห้ามคายอะไรต่าง ๆ เพื่อหวังผลว่าให้ท่านนายก
รัฐมนตรีนั้นหนีไม่ได้จะได้ลาออกไป" และไทม์มีการออกข่าวโจมตีฝ่ายค้านผ่านทางสื่อมวลชน
หนังสือพิมพ์และวิทยุเป็นระยะ ๆ เพื่อกดดันมิให้พรรคฝ่ายค้านอภิปรายกระทบไปถึงหัวหน้า
รัฐบาล ซึ่งการกระทำดังกล่าวของกลุ่มพลังแฝงทางการเมือง เป็นการสกัดกั้นมิให้พรรคฝ่าย
ค้านดำเนินงานได้อย่างอิสระ

พรรคฝ่ายค้านซึ่งมีพรรคชาติไทยเป็นแกนนำในขณะนั้นได้ดำเนินการควบคุมโดย
การกระตุ้นให้รัฐมนตรีรับผิดชอบงานในหน้าที่หรือปฏิบัติความนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา
ไทม์ในผู้คดีบ้าง ตั้งกระทู้ถามบ้าง พิมพ์สมุคปกข่าวประห้วงบ้าง จักอภิปรายนอกสภาบ้าง
ตลอดจนดำเนินการผลักดันให้คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาคณะต่าง ๆ พิจารณาสอบ
สวนหรือศึกษาปัญหาสำคัญอันสื่อว่ารัฐมนตรีเจ้าสังกัดกระทรวงนั้น ๆ ได้ดำเนินการไปโดย
มิชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนั้นแล้วพรรคชาติไทยต้องประสบกับปัญหาภายในพรรค เอกภาพของ
พรรคชาติไทยไม่มี สาเหตุจากการนำพรรคสยามประชาธิปไตย ของพิฆเฑาะพอล
เริงประเสริฐวิทย์ เข้ามารวมในพรรค และสมาชิกพรรคชาติไทยเองส่วนหนึ่งต้องการ
เข้าร่วมรัฐบาล จะสังเกตว่าก่อนจะเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐบาล มักจะเปิดเวที
ปราศรัยก่อนล่วงหน้าคือค้านตามโรงแรมต่าง ๆ ก่อน และพรรคชาติไทยชาคนักการเมือง
ปีปากดี ๆ ในการโจมตี เหตุผลหลักในการค้านจะอ่อนไป ไม่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทาง
การเมือง (Political change) ฝ่ายรัฐบาลสามารถที่จะหักล้างได้เสมอ จึงสมควรที่
จะเป็นแนวทางการแก้ไขในการที่พรรคการเมืองฝ่ายค้านออกไปในอนาคตควรจะศึกษาจุก่อน
ในการค้านของพรรคชาติไทย เพื่อนำมาปรับปรุงบทบาทพรรคฝ่ายค้านของไทยในอนาคตออกไป
และพึงสังวรว่าการจะรวมพรรคการเมืองเข้าด้วยกันนั้นจะต้องมีอุดมการณ์และจุดหมาย
ปลายทางที่ร่วมกันเป็นเบื้องต้นก่อนถึงจะร่วมทางกันไปได้คือลอค

จากปัญหาการไร้ประสิทธิภาพการควบคุมฝ่ายบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้ง

ข้อเสนอแนะความที่ผู้วิจัยได้กล่าวมาโดยทั้งหมดแล้ว อาจกล่าวได้ว่าปัญหาของสภาผู้แทนราษฎร เป็นปัญหาที่มีความสัมพันธ์กับปัญหาทางการเมืองอย่างแยกกันไม่ออก ในปัจจุบันเพียงแต่พัฒนาขีดความสามารถของฝ่ายนิติบัญญัติในการด่วงดุลย์เหนี่ยวรั้งการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารมิให้ใช้อำนาจเกินขอบเขต และเป็นไปในทางที่เป็นอันครายคือสิทธิ เสรีภาพ และชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนก็น่าจะเป็นความเป็นประชาธิปไตยเพียงพอแล้ว และจากผลการศึกษาทั้งหมดจึงขอยืนยันสมมุติฐานหลักของงานวิจัยชิ้นนี้ ทั้งนี้เพราะสมมุติฐานรองทั้งห้าได้รับการยืนยันทั้งหมด จึงกล่าวได้ว่า "ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของไทย คือระหว่างสภาผู้แทนราษฎร กับคณะรัฐมนตรี เป็นไปในลักษณะฝ่ายบริหารครองอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมในรัฐสภายังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอสำหรับสภาผู้แทนราษฎรยุค พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๒๘"



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย