

บทสรุปและ เสนอแนะ

จากการที่คณะผู้ทำการ เปลี่ยนแปลงการปกครอง มีความประสงค์ที่จะให้ การดำเนินการปกครองประเทศโดยความรับผิดชอบของบุคคลคนเดียว คือพระมหากษัตริย์ สิ้นสุดลง และมอบภาระการปกครองประเทศให้แก่กลุ่มบุคคลบริหารประเทศแทน และตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงปัจจุบันนี้ ประชาชนชาวไทยไม่มีบทบาทใช้อำนาจสูงสุดของประเทศอย่างจริงจัง สถาบันการเมืองต่าง ๆ ที่ได้รับการก่อตั้ง หาได้แก่ปัญหาใดไม่ อำนาจสูงสุดแท้จริงของประเทศยังคง เปลี่ยนมือกันอยู่ในระดัมนานา และแม้จะมีสถาบันการเมืองผู้ใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งได้แก่ สถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งราษฎรพอที่จะมีส่วนใช้อำนาจอธิปไตยได้ แต่ปรากฏว่าสถาบันนี้มีสภาพอ่อนแอ และเมื่อศึกษาถึงประวัติการปกครองไทยมีนักรัฐศาสตร์บางท่านว่า ประเทศไทย เริ่มปูความคิดเป็นแบบประชาธิปไตยในระยะเริ่มตั้งแต่ สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ยังไม่ทันปฏิบัติตามพระราชดำริในวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ คณะราษฎรทำการ ยึดอำนาจปกครองแล้วเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยคณะราษฎรได้นำรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยในแบบการปกครองโดยรัฐสภามาใช้ และรัฐธรรมนูญ ฉบับต่อ ๆ มาใช้ระบบรัฐสภาบาง ใช้ระบบกึ่งรัฐสภาบาง ใช้ระบบการปกครอง โดยฝ่ายบริหารบาง^๑

สำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในประเทศไทยนั้น มีทฤษฎีที่กล่าวถึงอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติมีสองทฤษฎี ได้แก่ ทฤษฎีความมีอำนาจ ล้นพหุหน้าที่สุดมิใช่ของรัฐสภา และทฤษฎีว่าควยอำนาจรัฐสภาเหมือนตรายางของ ฝ่ายบริหาร จากการศึกษารัฐธรรมนูญไทยแต่ละฉบับแล้ว พอจะเทียบเคียง

^๑ กระทบล ทองธรรมชาติ "สถาบันแทนราษฎรในระบบการปกครองไทย" วารสารสังคมศาสตร์, ปีที่ ๔ (มกราคม ๒๕๑๔), หน้า ๑ - ๑๗.

รัฐธรรมนูญบางฉบับได้ว่า ประเทศไทยใช้ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจของรัฐสถาน้อยลง ทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติ และเมื่อวิเคราะห์จากรัฐธรรมนูญ จะพบว่า มีปัจจัยต่าง ๆ ที่ทำให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติมีสภาพตั้งที่ถาวรแล้ว

ก่อนที่จะวิเคราะห์ถึงการตั้งกระทู้ถามและการเปิดอภิปรายทั่วไป ผู้เขียน เห็นควรกล่าวถึงการควบคุมนโยบายก่อน เพราะถือหลักว่าในระบบประชาธิปไตย แบบรัฐสภารัฐบาลไม่ใ้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง อย่างกรณีของระบบประธานาธิบดี

ดังนั้นผู้เขียนจะกล่าวถึงการแถลงนโยบายของฝ่ายบริหาร โดยเมื่อฝ่ายบริหารเข้าสู่อำนาจแล้ว ฝ่ายบริหารต้องแถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน ให้สภาทราบว่าจะดำเนินไปทิศทางใด และในเรื่องนโยบายนั้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแถลงนโยบายการบริหารออกเป็นนโยบายแห่งรัฐ และนโยบายของฝ่ายบริหาร สำหรับนโยบายแห่งรัฐนั้นมีไว้เพื่อเป็นแนวทางให้ฝ่ายบริหาร หรือ รัฐบาลต้องปฏิบัติ ส่วนนโยบายของฝ่ายบริหารนั้นเกิดขึ้นเมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลเสร็จแล้ว และเรื่องนโยบายของฝ่ายบริหารนี้ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยล่วงเวลากว่า ๕๔ ปี ประเทศไทย ใช้หลักเกณฑ์แถลงนโยบาย ๓ ประเภท ตามรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับกำหนดไว้ ได้แก่ ๑) โดยการปล่อยให้ฝ่ายบริหารเข้าบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่ต้องมีการแถลงนโยบายต่อสภาก่อน ๒) โดยการให้ฝ่ายบริหารแถลงนโยบายต่อสภาก่อน ๓) โดยการให้ฝ่ายบริหารแถลงนโยบายต่อสภาโดยไม่มีการลงมติ และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ การแถลงนโยบายของฝ่ายบริหารใช้หลักเกณฑ์ให้ฝ่ายบริหารแถลงนโยบายต่อสภาโดยไม่มีการลงมติ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่า

"คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีกรลงมติความไว้วางใจ"

เมื่อศึกษาบทาพสมาชิกสภาในทางปฏิบัติกรณีการแถลงนโยบาย ฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ สมัยคณะรัฐบาลชุดที่ ๔๖ มีพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี พรรคร่วมรัฐบาลสี่พรรค และเมื่อฝ่ายรัฐบาลแถลงนโยบายต่อสภา เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๒๖ พบว่าในทางทฤษฎี กล่าวไว้อย่างหนึ่ง แต่ในทางปฏิบัติไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรูปร่าง

รัฐธรรมนูญ ทั้งข้อสรุปต่อไปนี้

๑. พรรคการเมืองบางพรรคไม่ร่วมชกตามนโยบายรัฐบาล

ในวันแถลงนโยบายของรัฐบาล พรรคชาติไทยซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านไม่เห็นด้วยกับฝ่ายค้านเรื่องวันแถลงนโยบาย โดยอ้างว่าพรรคชาติไทยได้รับทราบนโยบายของรัฐบาลล่าช้า โดยขอให้เลื่อนออกไป เมื่อที่ประชุมสภาโคลงมติเรื่องดังกล่าวแล้ว ผลที่ประชุมสมาชิกสภาไม่ให้เลื่อนวันแถลงนโยบายสมาชิกพรรคชาติไทยทั้งหมดจึง เดินออกจากห้องประชุมรัฐสภา

๒. สมาชิกสภาไม่สนใจชกตามนโยบายของรัฐบาล

นโยบายรัฐบาลที่แถลงต่อสภามีหลักใหญ่ทั้งหมด ๘ ประเภท ได้แก่ นโยบายการเมืองและการบริหาร นโยบายการป้องกันประเทศ นโยบายต่างประเทศ นโยบายเศรษฐกิจ นโยบายทางสังคม นโยบายทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี พลังงานและสิ่งแวดล้อม เมื่อพรรคชาติไทยไม่ร่วมชกตามนโยบายรัฐบาล ทำให้สมาชิกพรรคฝ่ายค้านซึ่ง เกลื่อนอยหลังจากพรรคชาติไทย เดินออกจากที่ประชุมสภาชกตามนโยบายรัฐบาลไม่หนักแน่นพอ จึงจะพบได้จากสมาชิกสภาสนใจชกตามสองประเภทเป็นส่วนใหญ่ ได้แก่ นโยบายการเมืองและการบริหาร และนโยบายเศรษฐกิจ

๓. ความล่าช้าในการส่ง เอกสารนโยบายของรัฐบาลให้สมาชิกสภา

จากการที่สมาชิกสภากล่าวในที่ประชุมสภาว่า ฝ่ายรัฐบาลส่งข้อมูลค่าแถลงนโยบายให้ล่าช้า ทำให้สมาชิกสภาไม่มีเวลาตรวจสอบหาข้อมูลในการเตรียมตัวชกตามฝ่ายรัฐบาล ในนโยบายที่รัฐบาลจะบริหารต่อไป

จากข้อสรุปดังกล่าวแล้ว ผู้เขียนขอเสนอแนะดังนี้

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน การแถลงนโยบายของรัฐบาลก่อนที่ฝ่ายบริหาร หรือ รัฐบาลจะบริหารราชการแผ่นดินต่อไปนั้น เป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น รัฐบาลก็ทราบอยู่แล้วควร เตรียมการล่วงหน้าในการร่างนโยบายรัฐบาลไว้ และก่อนที่รัฐบาลจะแถลงนโยบายต่อสภารัฐบาลควรส่ง

เอกสารนโยบายของรัฐบาลให้สมาชิกสภาใดก่อน เพื่อสมาชิกสภาจะได้เตรียมตัวหาข้อมูลต่าง ๆ ในการซักถามหรือท้วงติงนโยบายเหล่านั้นได้ มิใช่ส่งเอกสารนโยบายรัฐบาลให้สมาชิกสภากระทันหันควรให้เวลาสมาชิกสภาระยะหนึ่ง เพราะเรื่องขั้นตอนจัดทำนโยบายรัฐบาลนั้น รัฐบาลมีบุคลากรและข้อมูลต่าง ๆ ครบถ้วนอยู่แล้ว

การซักถามของสมาชิกสภาเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลนั้น สมาชิกสภาถามในขอบเขตที่ไม่กว้างขวาง โดยถามเน้นเฉพาะนโยบายการเมืองและการบริหาร และนโยบายเศรษฐกิจ ส่วนนโยบายอื่น ๆ สมาชิกสภาไม่ให้ความสนใจเท่าใดนัก สมาชิกสภาควรจะต้องและศึกษาดังที่รัฐบาลได้กำหนดเป็นนโยบายทุกนโยบาย ในการที่รัฐบาลจะบริหารราชการแผ่นดินต่อไป เพื่อให้ประชาชนเห็นวาระรัฐบาลวางนโยบายปกครองปรองปรองประชาชนจะได้ติดตามสิ่งที่สมาชิกสภาท้วงติงเหล่านั้น

เมื่อฝ่ายบริหารแถลงนโยบายต่อสภาแล้ว ฝ่ายบริหารเริ่มบริหารราชการแผ่นดินตามที่แถลงไว้ ซึ่งในระหว่างที่ฝ่ายบริหารบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ บัญญัติว่า

"ในที่ประชุมวุฒิสภา หรือ สภาผู้แทนราษฎรสมาชิกทุกคน มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ใด แต่รัฐมนตรียอมมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือ ประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน"

ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์คำถามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ในทางปฏิบัติพบว่า กระทู้ถามที่ถามในสภาโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนับจาก พุทธศักราช ๒๕๒๑ จนถึงปี พุทธศักราช ๒๕๒๘ สามารถแยกออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ๓ ประเภท

๑. กระทู้ถามเกี่ยวเนื่องกับเรื่อง เศรษฐกิจของประเทศ
๒. กระทู้ถามที่เกี่ยวกับทางสังคม การศึกษาและสาธารณสุข
๓. กระทู้ถามเกี่ยวกับด้านความปลอดภัยของประเทศ

กระทู้ถามในทุกประเภท สมาชิกวุฒิสภาขึ้นกระทู้ถามจะตั้งคำถามที่มีขอบเขต

ในการถามอย่างกว้างขวาง ซึ่งรัฐบาลได้พยายามตอบกระทู้ถามทุกชนิด เว้นแต่เรื่องลับ การถามและการตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภาเป็นเรื่องที่สมาชิกพยายามที่จะซักถามเอาความจริง หรือ คาคคั่นให้รัฐบาลพยายามปฏิบัติตามใหม่มากที่สุด และในบางครั้งการซักถามอีกสามครั้ง หลังจากการตอบกระทู้ถามครั้งแรกแล้ว ก็กลายเป็นเรื่องที่สมาชิกพยายามซักถามนอกประเด็นที่ตนยื่นกระทู้ถามไว้ แต่ประธานสภาจะเป็นผู้ควบคุมให้อยู่ในประเด็นใดดี แต่อย่างไรก็ตาม กระทู้ถามของสมาชิกสภา ก็ยังมีผลไม่ค้ำนัก เพราะลักษณะของกระทู้ถาม ขาดการแสวงหาข้อเท็จจริงที่แน่ชัด และขาดการติดตาม ทำให้เป็นที่เข้าใจว่าการยื่นกระทู้ถามในบางครั้ง เพื่อสร้างคะแนนนิยม มิได้หวังผลในการควบคุมรัฐบาล

มาตรการทำให้กระทู้ถามของสมาชิกสภามีผลต่อการปฏิบัติของฝ่ายบริหาร
หรือ รัฐบาลควรประกอบควย

๑. ก่อนตั้งกระทู้ถามต่อรัฐบาล สมาชิกสภาผู้ตั้งกระทู้ถามควรได้แสวงหาข้อเท็จจริงอย่างพร้อมมูล เพื่อที่จะให้รัฐบาลยอมรับ ในข้อเท็จจริงที่สมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามได้ตั้งกระทู้ไว้
๒. ในการซักถามหลังจากการตอบกระทู้ถามครั้งแรกของรัฐมนตรีแล้ว สมาชิกสภาควรจะได้เสนอแนะต่อรัฐบาลเพื่อประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของรัฐบาล ซึ่งสมาชิกสภาอยู่ในฐานะเป็นผู้ทราบถึงความเค็ดรอน หรือ ปัญหาอื่น ๆ โกลลชิตดีกว่า รัฐบาลอันยังประโยชน์แก่ประชาชน
๓. เมื่อยื่นกระทู้ถามและรัฐมนตรีตอบกระทู้ถามแล้วสมาชิกสภาควรมีการติดตามผลของคำตอบของรัฐมนตรีที่ว่าจะจัดการแก้ไขปัญหาที่สมาชิกสภาได้ตั้งกระทู้ถามไว้
๔. เกี่ยวกับการตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภาควร เลิกใช้วิธีการอ่านกระทู้ถามของสมาชิกสภาในที่ประชุมสภาเสีย เพราะ เป็นการ เสียเวลาซึ่งการ ประชุมสภา ซึ่งมีเวลาน้อยอยู่แล้ว และรัฐมนตรีย่อมทราบข้อความในกระทู้ถามอยู่แล้ว อีกทั้งสมาชิกสภาในที่ประชุมสภาย่อมได้รับสำเนากระทู้ถาม ก่อนที่จะมีการถามในที่ ประชุมสภาซึ่งในทางปฏิบัติกระทำได้โดย เพียงประธานสภาอ่านลำดับกระทู้ถามที่ จะถามแล้วรัฐมนตรีลุกขึ้นตอบก็ยอมจะพอ เพียงแล้ว

สำหรับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกระตุกตามนี้แนวทางแก้ไขมีดังนี้

๑. ในกรณีรัฐบาลยินยอมที่จะตอบกระตุกตาม แต่รัฐบาลใช้วิธีถ่วงเวลา ให้นานที่สุดนั้น หนทางที่แก้ปัญหาคือผู้ยื่นกระตุกตามต้องติดตามไต่ถาม โดยเริ่มไต่ถาม ตั้งแต่เจ้าหน้าที่รับกระตุกตามจนถึงระดับเจ้าหน้าที่เตรียมข้อมูลสำหรับ เสนอรัฐมนตรีผู้นั้น คอบ เพื่อเป็นการกระตุ้นเตือนให้ฝ่ายรัฐบาลรีบปฏิบัติ

๒. สำหรับปัญหาที่กระตุกตามมีมากนั้น หนทางแก้ปัญหาคือ การพิจารณา การเพิ่มสมัยประชุม และเพิ่มวันประชุม

๓. กรณีมีผู้ยื่นกระตุกตามมากนั้น หนทางแก้ปัญหาคือควรให้สมาชิกสภา ผู้จะยื่นกระตุกควรนำกระตุกนั้นไปผ่านทางพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ เพื่อให้ทางพรรค การเมืองใดพิจารณาถ่วงอกรองอีกชั้นหนึ่ง

๔. กระตุกของสมาชิกสภาส่วนใหญ่สมาชิกสภาให้ฝ่ายรัฐบาลตอบในที่ประชุม สภามากกว่าให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา หนทางแก้ไขคือ รัฐบาลควรนำกระตุกตาม ที่ให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา ไปออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์

ในระหว่างที่ฝ่ายบริหารบริหารราชการแผ่นดิน มาตรการฝ่ายบริหารระดับนี้ มากกรณีหนึ่งใดแก่การ เปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งประกอบด้วย การ เปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ มีการลงมติ และการ เปิดอภิปรายทั่วไปโดยมีการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นราย บุคคลหรือทั้งคณะ สำหรับการ เปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อฟังความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภา ก็เป็นวิธีการที่ก่อให้เกิดประโยชน์กับทั้งคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา กล่าวคือรัฐบาลสามารถ นำเอาความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาไปปรับใช้กับการบริหารราชการแผ่นดินได้ และในขณะที่เกี่ยวกับสมาชิกสภาในฐานะผู้แทนของประชาชนก็มีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา ที่เกิดขึ้นทั้งจะเป็นแนวทางในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้การ เปิด อภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ เพราะอาจ

เป็นผลให้รัฐมนตรี เป็นรายบุคคลหรือทั้ง คณะที่กระทำกรให้ไม่ เป็นที่พอใจของสภาต้อง พนจกตำแหน่งได้โดยการลงมติไม่ไว้วางใจ

การอภิปรายทั่วไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสมัยเริ่ม เปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงสมัยปัจจุบัน ทั้งกรณีการ เปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ มีการลงมติกับการ เปิดอภิปรายทั่วไปโดยลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะจะพบว่าฝ่ายนิติบัญญัติใช้มาตรการนี้ไม่ไ้บ่อยเท่าใดนัก นอกจากนั้นกวีวิชาการ หลายท่านได้แก่ ดร.กมล สมวิเชียร, พงศ์เพ็ญ ศกุนตลาภย์, ดร.กระมล ทองธรรมชาติ และ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช, กล่าวทำนองเดียวกัน ดังนั้น การเปิดอภิปราย ทั่วไปจึงกล่าวแล้วที่จะกระทบกระเทือน หรือให้ เป็นไปตามที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญกำหนด ไว้มาตรการหนึ่งในการควบคุมฝ่ายบริหารในทางปฏิบัติไม่สามารถทำได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ เรื่องการ เปิด อภิปรายทั่วไป บัญญัติว่า

" ถ้ามีปัญหา เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรี เห็นสมควรจะห้ความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีจะแจ้ง ไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการ เปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภา ขอให้มีการ เปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้รัฐสภาจะลงมติในปัญหา ที่อภิปรายมิได้ "

เรื่องการ เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคลหรือทั้ง คณะ

" สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวน สมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอ เปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อ ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคลหรือทั้ง คณะ

เมื่อการ เปิดอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมิใช่ความมติให้ผ่านระ เบียบ วาระ เปิดอภิปรายนั้นไปให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจ หรือไม่ไว้วางใจ การลง มติในกรณีเช่นว่านี้มีให้กระทำในวันเดียวกับที่การอภิปรายสิ้นสุด มติไม่ไว้วางใจต้อง มีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร....."

ดังนั้น การเปิดอภิปรายทั่วไปนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้มี ๒ ประเภท ได้แก่เปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติและการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรี เป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ แต่ในสมัยรัฐบาลชุดที่ ๔๖ ซึ่งมีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี (ช่วงเวลา พุทธศักราช ๒๕๒๖ ถึง ๒๕๒๙) การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมตินั้นไม่มีตลอดช่วงเวลาทั้งกล่าว สำหรับการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ในช่วงเวลาดังกล่าวมี ๓ ครั้ง ได้แก่ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เกี่ยวกับปัญหาค่าน้ำมัน การขึ้นค่าโดยสารรถไฟ ผลที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรไต่ถามมติให้ยานระเบียบวาระการเปิดอภิปรายนั้นไป, การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม ผลที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรไต่ถามการลงมติความไว้วางใจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย, และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง, กระทรวงคมนาคม, กระทรวงอุตสาหกรรม, กระทรวงพาณิชย์, ผลปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรมิได้ให้ความไว้วางใจรัฐมนตรีที่ถูกเปิดอภิปรายทั้ง ๔ ท่าน

ผู้เขียนมุ่งศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ซึ่งกรณีเป็นการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นายสมัคร สุนทรเวช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เรื่องการขึ้นค่าโดยสารรถไฟ เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๒๖ โดยสมาชิกพรรคชาติไทย เป็นผู้เสนอ และในการเปิดอภิปรายครั้งนี้สมาชิกวุฒิสภาไม่มีส่วนร่วมในการลงมติกวญ เพราะบทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๒๑ ไม่มีผลใช้บังคับและหลังจากอภิปรายซักถามพอสมควรแก่เวลา ประธานที่ประชุมขอมติการเปิดอภิปรายครั้งนี้แต่ปรากฏว่าสมาชิกสภาโดยเฉพาะ สมาชิกพรรคชาติไทยขอให้อภิปรายต่อ จึงเป็นโอกาสให้สมาชิกสภาพรรคธรรมบาลขอให้ประชุมลงมติให้ยานระเบียบวาระการเปิดอภิปรายไปจนที่ประชุมสภาไต่ถามมติให้ยานระเบียบวาระไปจึงทำให้สมาชิกสภาไม่สามารถลงมติการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นายสมัคร สุนทรเวชได้

ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอสรุปบทบาทของสมาชิกสภาพรรคชาติไทยพร้อม
เสนอแนวทางแก้ไข

๑. การ เปิดอภิปรายทั่วไปของพรรคชาติไทยใกล้จะหมดสมัยประชุมสภา

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคชาติไทยมีเวลาเตรียมการน้อย ในการ
ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นายสมัคร สุนทรเวช รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงคมนาคม กรณีอนุมัติสินเชื่อโดยสารพัดไฟ โดยรัฐมนตรีอนุมัติในวันที่ ๖ มิถุนายน
๒๕๒๖ และจะหมดสมัยประชุมวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๒๖ และขณะเดียวรัฐบาลได้เสนอ
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเข้าสู่อุสภาควย พรรคชาติไทยก็ทราบถึงถึง เรื่อง
เวลาที่เหลือน้อยจึงเร่งรีบในการดำเนินการ เปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าว

๒. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคชาติไทยไม่เข้าใจหมัญญัติและข้อบังคับ
การประชุมสภาและไม่เข้าใจ เกมการ เมือง เทาที่ควร

ในระหว่างประชุมสภากรณีที่พรรคชาติไทยเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อ
ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีอยู่ ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ถามที่ประชุมว่า จะเปิดการ
อภิปรายหรือไม่ปรากฏว่าไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทานโดยกมือให้เปิดการประชุม แต่
มีสมาชิกสภายกมือให้เปิดอภิปรายขอ เมื่อถึงช่วงนี้อาจวิเคราะห์ได้ว่า ๑) สมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรพรรคชาติไทยส่วนใหญ่ไม่ได้อยู่ในห้องประชุม หรือ ๒) สมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรพรรคชาติไทยเข้าใจหมัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญรวมทั้งข้อบังคับการ
ประชุมสภาอย่างคลาดเคลื่อน หรือ ๓) สมาชิกพรรคชาติไทยเคยชินต่อการ เป็น
พรรครวมรัฐบาลหอกกลับมาเป็นพรรคฝ่ายค้านจึงพลาดทาคอเกมการ เมือง

วิธีการที่จะทำให้การ เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ
รัฐมนตรี เป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะให้มีผลกระทบต่อฝ่ายบริหาร หรือ ในทางปฏิบัติ
ให้เป็นไปตามเจตนารมณของผู้ร่างรัฐธรรมนูญควรดำเนินการแก้ไขดังนี้

๑. พรรคชาติไทยควรจัดระบบการทำงานให้พร้อมกว่าที่เป็นมา
ควรจัดให้มีเจ้าหน้าที่ประสานงานของพรรคโดยแบ่ง เป็นกลุ่มย่อย ๆ โดยกำหนดให้
สมาชิกสภา ๑๐ คน ต่อเจ้าหน้าที่ประสานงาน ๑ คน มีหน้าที่คอยติดตามความ
เคลื่อนไหวของสมาชิกสภาที่อยู่ในกลุ่มย่อย ๆ นี้ เมื่อพรรคจะดำเนินการอย่างใด
อย่างหนึ่งจักได้ดำเนินการพร้อมเพรียง และ ทันตงที่

๒. พรรคชาติไทยควรจัดเจ้าหน้าที่ ที่เข้าใจบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ รวมทั้งข้อกำหนดต่าง ๆ ในข้อบังคับการประชุมสภา ปณิเทศสภาสมาชิกสภา เพื่อให้เข้าใจ บทบัญญัติต่าง ๆ รวมทั้งเข้าใจบทบาทของสมาชิกพรรคฝ่ายค้าน

๓. กรณีการเปิดอภิปรายทั่วไปในครั้งนี้ เมื่อพรรคชาติไทยทราบว่า เหลือเวลาสมัยประชุมสภาน้อยแล้ว ทางพรรคควรใช้วิธียื่นกระทูถามให้คอมในราชกิจจานุเบกษาได้ และเมื่อถึงเวลาเปิดสมัยประชุมคราวต่อไป ทางพรรคอาจเสนอการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ ซึ่งการดำเนินการแบบนี้ทำให้พรรคได้ข้อมูลพร้อมมากขึ้นจากกรณีที่ฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาลต้องตอบกระทูถามในราชกิจจานุเบกษา

สำหรับปัญหาเรื่องการเปิดอภิปรายทั่วไป ผู้เขียนเสนอแนวทางแก้ไข

ดังนี้

๑. การเปิดอภิปรายทั่วไปนั้น ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีสองประเภท ได้แก่ การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ กับ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ สำหรับปัญหาการเปิดอภิปรายทั่วไป ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมตินั้น สมาชิกสภา ไม่มีสิทธิขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้ แต่เป็นอำนาจของรัฐมนตรีเท่านั้น ทำให้สมาชิกสภา จะรับฟังความคิดเห็นของรัฐมนตรียาก เพราะต้องให้รัฐมนตรีเปิดอภิปรายทั่วไปเอง ซึ่งก็คงไม่มีโอกาสมากนัก หนทางที่จะผ่อนคลายความตึงเครียดทางการเมือง เรื่องนี้ ควรแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยให้สิทธิแก่สมาชิกสภาได้มีโอกาสเสนอขอเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติได้เช่นเดียวกับรัฐมนตรี

๒. สำหรับการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีนั้น รัฐบาลพยายามให้มติให้ "นางระเบียบวาระไป" นั้น ฝ่ายที่ขอเปิดอภิปรายควรพยายามอภิปรายควยข้อมูลที่ถูกต้องไม่ชักงาวโดยไม่มีข้อมูล จักทำให้สมาชิกสภาหันมาช่วยฝ่ายที่ขอเปิดอภิปราย แล้วมติให้นางระเบียบวาระไปจะไม่เกิดขึ้นบ่อยนัก

๓. กรณีวันลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจนั้น ควรจะมีการระบุไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาว่าจะให้ลงมติได้ไม่เกินสามวันนับตั้งแต่วันสิ้นสุดการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อไม่ให้วันกำหนดลงมติช้าหรือเร็วเกินไป

๔. รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๑๓๓ ว่า ในกรณีที่ไม่มีมติไม่ไว้วางใจ มีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ผู้เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายเป็นอันคมสิ้นที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติ ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะ ตลอดจนมีประชุม สำหรับมาตรานี้มีปัญหา มาก เห็นควรมีการแก้ไขตัวบทกฎหมายมาตรานี้ให้ชัด เพื่อให้มีให้ มีข้อถกเถียงกัน เพราะถือว่าเป็นเรื่องสำคัญทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในการ ใช้มาตรานี้

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ไม่วาจะเป็นกรณีการแถลงนโยบาย การตั้งกระทู้ถาม การ เปิดอภิปรายทั่วไปซึ่งทั้งโดยไม่มี การลงมติ และลงมติไว้วางใจ หรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ เป็นกรณีที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่าย บริหารมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดตามระบบการปกครองแบบรัฐสภา แต่อีกด้านหนึ่ง เป็นความสัมพันธ์ในกรณีฝ่ายบริหารหาวิธีที่จะประสานความเข้าใจ และร่วมมือในการ คำเนินงานกับฝ่ายนิติบัญญัติ แต่การที่จะให้ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและบริหาร เข้าใจกันก็ทำงาน ประสานงานกันอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ประเทศไทยมีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการประสานงาน"

คณะกรรมการประสานงานรัฐสภา แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่ คณะกรรมการประสานงานวุฒิสภา และคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทน ราษฎร โดยคณะกรรมการประสานงานวุฒิสภาประกอบด้วยตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ ที่อยู่ ในวุฒิสภาส่วนใหญ่ก็เป็นตัวแทนของกลุ่มพลเรือน กลุ่มทหารอากาศ กลุ่มทหารเรือ กลุ่มทหารบก ส่วนโครงสร้างของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย ตัวแทน จากพรรคการเมืองรวมรัฐบาลและอาจมีตัวแทนของรัฐมนตรี หรือ นักวิชาการที่นายกรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ ส่วนผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานทั้งสองกลุ่ม กระทำโดยนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ลงชื่อออกคำสั่งแต่งตั้ง

สำหรับอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการประสานงานรัฐสภา นายกรัฐมนตรีจะกำหนดไว้หลายคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงาน และเมื่อนายก รัฐมนตรีได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการทั้งสองแล้ว คณะกรรมการดังกล่าว

ทำงานในระดับหนึ่งไค้ดล เป็นส่วนใหญ่ แต่อย่างไรก็ตามคณะกรรมการประสานงาน
รัฐสภา ยังมีสิ่งที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขโดยผู้เขียนขอเสนอแนะดังนี้

๑. เจ้าหน้าที่ประสานงานทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร หรือทั้งการ
เชิญ เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความถนัดต่าง ๆ ซึ่งแจ้งก่อนลงมติให้ดำเนินการอย่างใด ๆ ไม่ว่า
มตินั้น ๆ จะมาจากฝ่ายบริหาร หรือ คณะกรรมการประสานงานรัฐสภา

๒. ควรมีการปรับปรุงการพิจารณาของคณะกรรมการประสานงานรัฐสภา
ให้เร็วขึ้น ปัจจุบันการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ในชั้นคณะกรรมการประสานงานยังช้ามาก
ควรมีการกำหนดเวลาการพิจารณาในชั้นของคณะกรรมการประสานงาน ดังกล่าว

๓. ผู้ที่จะเป็นคณะกรรมการประสานงานรัฐสภาควร เป็นผู้รอบรู้เรื่อง
ต่าง ๆ และสามารถพูดให้ผู้อื่นเข้าใจในปัญหาต่าง ๆ ได้ดี และนอกจากนี้ควร
มีความรู้ทางด้านกฎหมายจะดีมาก

