

การควบคุมฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติในอกรัฐสภา

นอกจากมาตรการต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยสภาผู้แทนราษฎร ยังมีวิธีการในการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยมาตรการภายนอกสภา ซึ่งแยกออกได้เป็น ๒ ลักษณะคือ

๑. การควบคุมโดยพรรคการเมือง
๒. การควบคุมโดยคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร

จากการกล่าวถึงความเป็นมา โครงสร้าง บทบาท และอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ไทยมาแล้วพอจะเห็นได้ว่าคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นองค์ประกอบพื้นฐานแรกมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการที่จะทำให้ฐานะของสภาผู้แทนเป็นที่ยอมรับของผู้ใช้อำนาจและประชาชนโดยทั่วไป อย่างไรก็ตามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหาได้มีพลังเพียงพอที่จะทำให้สถาบันสภาผู้แทนมีความแข็งแกร่ง เป็นที่ยอมรับของผู้ใช้อำนาจของสถาบันอื่นไม่ ทั้งนี้เพราะการต่อสู้ทางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรนั้น เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการต่อสู้ทางการเมืองในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเท่านั้น ยังมีการต่อสู้ทางการเมืองอีกส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญเท่า ๆ กับการต่อสู้ทางการเมืองในสภาผู้แทน การต่อสู้ทางการเมืองส่วนที่ว่าเป็นคือ การต่อสู้ทางการเมืองนอกรัฐสภา ซึ่งเป็นเรื่องของประชาชนโดยแท้ ถ้าไม่มีการต่อสู้ของรัฐสภาเสียแล้วการปกครองก็ยากที่จะดำเนินไปสู่แนวทางของประชาธิปไตยได้ในการต่อสู้ เช่นว่าประชาชนทั่วไปมีสถาบันสำคัญที่คนสามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมได้ นั่นคือสถาบันพรรคการเมือง คอไปจะได้อีกกล่าวถึงคุณลักษณะของพรรคการเมืองไทยและบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองไทย

คุณลักษณะโดยเฉพาะและบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองไทย

๑. พรรคการเมืองไทยมักจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นเครื่องสนับสนุนบุคคลบางคนหรือคณะบุคคล ในประเทศที่พัฒนาแล้ว ตัวอย่างเช่น พรรคการเมืองในประเทศอังกฤษพรรคการเมืองจะเกิดจากความต้องการของกลุ่มชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อจะรักษาผลประโยชน์

ประโยชน์ของคนหรือต้องการให้วัตถุประสงค์และความต้องการของกลุ่มคนบรรลุผล โดยทาง
 กลุ่มจะพยายามชักชวนให้ประชาชนส่วนใหญ่มีความศรัทธาความอุดมการณ์และนโยบายที่
 กลุ่มวางไว้จนเกิดเป็นมติมหาชน และทางกลุ่มจะได้เข้าไปมีอำนาจทางการเมือง พรรค
 การเมืองจึงเกิดขึ้นจากความต้องการของชนกลุ่มใหญ่ โดยมีหลักการที่แน่นอนมีแนวทาง
 ของตนเอง มีการรวมกลุ่มหนาแน่นซึ่งทำให้พรรคการเมืองมีความมั่นคง แต่พรรคการเมือง
 ในประเทศไทยมักตั้งขึ้นเพื่อเป็นเครื่องสนับสนุนอำนาจบุคคลบางคนหรือคณะบุคคล โดยยึด
 ถือบุคคลิกภาพ อำนาจ และอิทธิพลของผู้นำเป็นศูนย์กลางในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง
 เพื่อสนับสนุนบุคคลในการมีและใช้อำนาจทางการเมือง โดยอาศัยพรรคการเมืองสร้าง
 ความชอบธรรมให้กับอำนาจ (legitimacy) ของตน การจัดตั้งพรรคการเมืองโดย
 วิธีนี้จึงทำให้พรรคการเมืองไทยแตกแยกเป็นเบี้ยหัวแตกและสลายตัวได้ง่าย^๑ เมื่อบุคคล
 สำคัญของพรรคขัดแย้งกันก็จะแยกออกมาตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเมื่อผู้นำของพรรค
 หกอำนาจหรือบารมีลงไป พรรคก็จะสลายตัวไป เช่น พรรคสหชีพ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ
 พรรคเสรีมนังคศิลา พรรคชาติประชาธิปไตย^๒ เป็นต้น

๒. พรรคการเมืองต่าง ๆ เท่าที่จัดตั้งมายังมีมักเป็นการรวมกลุ่มนักการเมือง
 ซึ่งคลุกคลีอยู่ในวงการเมืองจำนวนน้อยมิได้มีรากฐานการสนับสนุนจากประชาชนหรือกลุ่ม
 ผลประโยชน์ เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ซึ่งในสังคมอย่างนี้ลักษณะ
 ของผลประโยชน์มักจะคล้ายคลึงกัน กลุ่มผลประโยชน์มักจะคล้ายคลึงกัน กลุ่มผลประโยชน์
 ที่จะมีขึ้นและแข่งขันกันในทางการเมืองจึงมีน้อย พรรคการเมืองจึงเกิดขึ้นจากการรวมตัว
 กันด้วยพื้นฐานส่วนตัว และเป็นกลุ่มภายในรัฐสภา คือ เป็นที่รวมของสมาชิกรัฐสภาและนัก
 การเมืองระดับชาติอื่น ๆ เท่านั้น พรรคการเมืองไทยจึงไม่มีลักษณะของการเป็นพรรค
 มวลชนที่มีพื้นฐานอยู่ที่ประชาชนของประเทศเป็นสำคัญ บางท่านจึงเรียกพรรคการเมืองไทย

^๑"คร.สมบัติ จันทรวงศ์" ชีพพรรคถูกบีบไม่ให้เติบโต ไทยรัฐ ปีที่ ๓๑ ฉบับที่
 ๑๑๐๘๒, (๒๓ พฤษภาคม ๒๕๓๑) : ๗.

^๒"เกรียงศักดิ์อำลาการเมือง ยุบพรรค - ไม่ลงเลือกตั้ง" สยามรัฐ ปีที่ ๓๘
 ฉบับที่ ๑๒๘๑๘ (๒๘ พฤษภาคม ๒๕๓๑) : ๑, ๑๖.

ว่า "พวกการเมือง" (political clique) มากกว่า จริงอยู่มีพรรคซึ่งตั้งชื่อ
ซึ่งฟังดูคล้ายกับว่าเป็นพรรคตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ เช่น พรรคชาวนา ชาวไร่ พรรค
กรรมการ พรรคแรงงาน แต่ความจริงแล้วมิได้รับการสนับสนุนจากชนชั้นนั้น ๆ เลย พรรค
การเมืองจึงอยู่ในสภาพโดดเดี่ยวไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้
พรรคการเมืองไม่มีความมั่นคง

๓. สมาชิกพรรคการเมืองไทยมักขาดระเบียบวินัยและมุ่งที่จะหาผลประโยชน์
จากรัฐบาลมากกว่าจะมุ่งหวังเข้าไปมีส่วนในการบริหารประเทศ ผู้มาสมัครเป็นสมาชิก
ของพรรคส่วนใหญ่หวังจะได้รับการสนับสนุนจากพรรคในการหาเสียงบ้าง ขอให้สนับสนุน
ในเรื่องเงินทุนที่จะต้องใช้จ่ายในการเลือกตั้งบ้าง แต่ในการหาเสียงนั้นผู้สมัครรับเลือก
ก็ยังยังคงต้องใช้คุณสมบัติส่วนตัว ความสามารถและคุณความดีของคนเป็นเครื่องเรียกคะแนน
เสียงในการเลือกตั้ง ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนยังมีความเข้าใจพรรคการเมืองน้อย จึง
เพิ่งเล็งเห็นตัวผู้สมัครเป็นสำคัญ หรือไม่ก็เห็นแก่บุญคุณ เพื่อนฝูง ญาติพี่น้อง (เว้นแต่กรุงเทพ
มหานคร ซึ่งมีแนวโน้มเลือกพรรคมากกว่าตัวบุคคล) เมื่อ ส.ส. ส่วนมากได้รับเลือกตั้งโดย
คุณสมบัติ และความสามารถส่วนตัวเช่นนี้ การรวมกันเป็นพรรคการเมืองจึงมักขาดระเบียบ
วินัย สมาชิกจึงมักทำตัวเป็นอิสระจากพรรค ถ้าพรรคไม่เห็นความสำคัญของคนที่พร้อมที่จะ
ลาออกไปสมัครโดยอิสระ หรือไปสมัครเข้ากับพรรคอื่น การย้ายสังกัดพรรคการเมืองจึง
กระทำได้ง่าย ฉะนั้นบุคคลสำคัญทางพรรคจึงต้องคอยเอาใจถูกพรรคไว้บ้างโดยเฉพาะ
พรรคฝ่ายรัฐบาลเพราะต้องคอยรักษาเสียงสนับสนุนไว้ จึงต้องคอยเอาใจถูกพรรคด้วย
การให้ผลประโยชน์ต่าง ๆ คอบแทนอยู่เสมอ เช่น ให้คำรองตำแหน่งทางการเมือง อภิสิทธิ์
ทางการค้า หรือผลประโยชน์อื่น ๆ การเมืองจึงเต็มไปด้วยความวุ่นวาย ซึ่งเป็นสาเหตุ
หนึ่งที่ทำให้ผู้นำทางการเมืองบางคนเสื่อมศรัทธาในระบบพรรคการเมืองและไม่สนใจที่จะ
เสริมสร้างพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง

๔. พรรคการเมืองให้การศึกษาแก่ประชาชนไม่เพียงพอ

เนื่องจากพรรคการเมืองไทยมักตั้งขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือทางการเมืองของ
บุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อการสร้างความชอบธรรมให้อำนาจของตนหรือคณะมากกว่าที่จะ
ทำหน้าที่ในกระบวนการทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย นักการเมืองเหล่านี้จึงมิได้
ให้ความสำคัญต่อพรรคการเมืองของตน ในการทำหน้าที่ตามระบอบประชาธิปไตย เช่น

การประชาสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชน ในลักษณะการให้การศึกษาทาง
การเมือง การสำรวจประชามติ การสร้างความศรัทธาของสมาชิก หรือผู้สนใจให้ยอมรับ
รับในนโยบายหลักของพรรค แคกส์มิให้ความสำคัญของคนกับพรรคพวกเท่านั้น การรวม
ตัวเป็นพรรคการเมืองไทยนั้นจึงมีลักษณะอีกอย่างหนึ่ง คือ เป็นพรรคเพื่อการเลือกตั้ง
เป็นสำคัญ พรรคจึงมีบทบาทเฉพาะระยะก่อนหรือระหว่างการเลือกตั้งเท่านั้น หลังจาก
นั้นพรรคจะนิ่งเฉยไม่มีบทบาท จริงอยู่กับการเมืองบางคนจะยังคงมีบทบาทอยู่ แต่ส่วนใหญ่
จะเป็นบทบาทของนักการเมืองนั้น ๆ เป็นเอกเทศ ไม่ใช่ในลักษณะของพรรค เหตุนี้จึงทำให้
ประชาชนไม่เข้าใจระบบพรรคคือ ประชาชนจึงลงคะแนนเลือกตั้งตัวบุคคลมากกว่า
เลือกพรรคการเมือง ซึ่งทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอลงไปทางหนึ่ง

๕. พรรคการเมืองไม่มีการจัดองค์การที่เข้มแข็ง

ทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองไทยไม่เป็นพรรคมวลชน (mass party) และ
การบริหารงานประจำของพรรคไม่มีโครงสร้างโดยส่วนรวมเป็นเพียงตัวอักษรที่ร่างไว้
เช่น สาขาพรรคในระดับท้องถิ่น มิได้เป็นรูปร่างที่เห็นได้ชัดเจนและปฏิบัติงานจริง ๆ มี
บางพรรคที่มีสาขาในท้องถิ่น เช่น พรรคประชาธิปไตยมีการจัดสาขาในท้องถิ่นอย่างชัดเจน^๓
ส่วนพรรคการเมืองอื่นก็เริ่มมีการจัดสาขาแต่ยังไม่พัฒนาเท่าที่ควร

กล่าวโดยสรุป พรรคการเมืองไทยมิได้เกิดจากการรวมกลุ่มของบุคคล ซึ่งมีความ
ความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในแนวทางกว้าง ๆ คล้าย
คลึงกันเพื่อต้องการเป็นรัฐบาล และนำเอานโยบายของพรรคมาบริหารประเทศ หากแต่
เป็นการรวมกันเพื่อสนับสนุนบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเพื่อแสวงหาอำนาจทางการเมือง แม้ว่า
กลุ่มของบุคคลนั้น ๆ จะมีแนวนโยบายหลักคล้าย ๆ กันก็ไม่สามารถรวมกันได้

^๓ พรรคประชาธิปไตย มีสาขาทั้งหมด ๑๑๔ สาขา ดูรายละเอียดจาก ชัยอนันต์
สมุทวณิช การพัฒนาของพรรคการเมือง ศึกษากรณีการขยายตัวของพรรคประชาธิปไตย
๒๕๐๔-๒๕๐๕ (เอกสารรายงานวิจัย, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๐๕)

จากการสัมภาษณ์บรรดาหัวหน้าพรรคการเมือง และบุคคลสำคัญที่มีบทบาทในพรรคการเมืองต่าง ๆ ปรากฏว่า การควบคุมคณะรัฐมนตรีโดยผ่านพรรคการเมืองนั้นกระทำได้ในวงจำกัด จะควบคุมได้เฉพาะคณะรัฐมนตรีในพรรคการเมืองของคนเท่านั้น ไม่เคยไปถึงรัฐมนตรีของพรรคร่วมรัฐบาลอื่น^๕ วิธีการควบคุม คือ หากรัฐมนตรีในพรรคของชนบริหารผิดพลาด หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคนั้นเกิดข้อสงสัยในการบริหารงานของรัฐมนตรีในพรรคของคน พรรคการเมืองนั้นก็สามารรถเรียกให้รัฐมนตรีมาตอบชี้แจงในที่ประชุมพรรคได้ เป็นการหักจกกันภายในพรรค และรัฐมนตรีก็ต้องตอบชี้แจงความที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคของคนได้สอบถาม เป็นการชั้กฟอกกันภายในพรรค^๕ การควบคุมรัฐมนตรีของพรรคอื่นในทางปฏิบัติแล้ว ควบคุมไม่ถึง แต่สามารถเชิญมาชี้แจงข้อเท็จจริงให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคร่วมรัฐบาลฟังได้ รวมทั้งมีผู้หาการเสนอร่างกฎหมายโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้สนับสนุน แต่มติพรรคไม่เห็นด้วยโดยมารถยทาแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายรัฐบาลจะไม่ยกมือคัดค้าน แต่จะใช้วิธีอื่น เช่นงคออกเสียง หรือไม่อยู่ในที่ประชุมสภา เช่น กรณีร่างพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์^๖

การควบคุมคณะรัฐมนตรีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลนั้น ไม่มีผู้จะมีบทบาทปรากฏให้เห็น เนื่องมาจากการที่ท้องที่พหุอาชีพในผลประโยชน์ซึ่งกันและกันระหว่างรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลในพรรคของคน ในข้อเท็จจริงแล้วผู้ที่จะเป็นรัฐมนตรีได้ต้องเป็นบุคคลที่มีฐานะทางการเงิน และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคให้การสนับสนุน^๗ จากการศึกษาพบว่าผู้ที่เป็นรัฐมนตรีบางคนต้องเลี้ยง

^๕ "สัมภาษณ์ สมักร สุนทรเวช" หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ไทย (วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๓๑).

^๕ "สัมภาษณ์ บุญแห่ง ทองสวัสดิ์" อดีตครองหัวหน้าพรรคกิจสังคม (วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๓๑).

^๖ "สัมภาษณ์ สุพัทรา มาสภักดิ์" อดีตโฆษกพรรคประชาธิปัตย์ (วันที่ ๕ กันยายน ๒๕๓๑)

^๗ "สัมภาษณ์ บุญแห่ง ทองสวัสดิ์" อดีตครองหัวหน้าพรรคกิจสังคม (วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๓๑).

ดูหรือดูแอดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคของคนใดได้ถึง ๒ คน นับว่าเป็นสิ่งเปลี่ยนแปลงไปในพรรคการเมืองของไทย

ในส่วนของกลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนพรรคการเมืองนั้น ข้อเท็จจริงที่ได้จากการสัมภาษณ์ปรากฏว่า มีกลุ่มผลประโยชน์สนับสนุนพรรคการเมือง เนื่องจากพรรคการเมืองก็คือกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งแยกกันไม่ออก และกลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนพรรคการเมืองก็มีบทบาทก่อนนโยบายพรรคที่คนสนับสนุน แต่บรรดานักการเมืองที่ให้สัมภาษณ์ไม่เปิดเผยในรายละเอียดว่ามีกลุ่มผลประโยชน์ใ้ค้ำบังให้การสนับสนุนพรรคของคน และหัวหน้าพรรคประชากรไทย คือ นายสมิคร สุนทรเวช ได้ยอมรับในประเด็นหนึ่งว่า การที่พรรคการเมืองไม่มีเงินสนับสนุนโดยถูกต้องตามกฎหมายทำให้พรรคการเมืองเป็นหนี้บุญคุณของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ หรือ เรียกว่าเป็นเจ้าบุญนายคุณ^๔ ในส่วนของพรรคประชาธิปัตย์ได้รับการยืนยันว่ากลุ่มผลประโยชน์ไม่มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย หรือชี้แนะใด ๆ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคมีสิทธิเท่ากันคือ เสี่ยงในการโหวตในที่ประชุมพรรคไม่ว่าบุคคลภายในพรรคจะให้การสนับสนุนพรรคในตำแหน่งการเงินต่างกันมากน้อยเพียงใด ซึ่งต่างกับพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลอื่นบางพรรคที่ผู้มีเงินและให้การสนับสนุนพรรคมากย่อมมีสิทธิมีเสียงหรือชี้แนะนโยบายหรือการอย่างอื่นในพรรคได้^๕

จากการที่ได้ศึกษามาแล้วว่า พรรคการเมืองไทยไม่เข้มแข็ง โดยเฉพาะบทบาทการควบคุมคณะรัฐมนตรีของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ไม่สู้จะปรากฏให้เห็น หรือมีบทบาทน้อย ทั้งนี้การแสดงบทบาทของการควบคุมคณะรัฐมนตรีของสภาผู้แทนราษฎร จึงปรากฏชัดที่พรรคฝ่ายค้าน^๖ และมักเป็นการควบคุมตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยหลักการแล้ว

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๔"สัมภาษณ์ สมิคร สุนทรเวช" หัวหน้าพรรคประชากรไทย (วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๓๑).

^๕"สัมภาษณ์ สุัทตรา มาศคิศักดิ์" สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (วันที่ ๕ กันยายน ๒๕๓๑).

^๖"สัมภาษณ์ อูทัย ทิมพ์โจชน" อดีตประธานสภาผู้แทนราษฎร (วันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๓๑).

การควบคุมฝ่ายบริหาร เป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ว่าจะ เป็นพรรคฝ่ายค้านหรือฝ่ายรัฐบาล

บทบาทของพรรคฝ่ายค้านในทัศนะของนายพิชัย วัคคกุล รองนายกรัฐมนตรี หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ "การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ" เคยพูดหลายครั้งหลายหนแล้วว่าเป็นเรื่องธรรมดาในระบอบประชาธิปไตย นับเป็นปกติเหมือนการสอบไล่เด็ก ถ้าไปถึงสภาพโรงเรียน ถ้าโรงเรียนไหนมีการสอบซ่อมบ่อย ๆ ใครเหนื่อยใครได้ ถ้ามีการสอบซ่อมบ่อยครูเหนื่อย ครูต้องออกข้อสอบ ตรวจข้อสอบ นักเรียนเหนื่อยเพราะจะต้องดูหนังสือไม่ทันสอบตกอายุ เพื่อนและถูกครูตำหนิ พ่อแม่ว่ากล่าว แต่ใครได้รู้ไหมครับ ผู้ปกครองได้ดูเก่งขึ้นเรียนแข็ง ลักษณะของประชาธิปไตยก็เหมือนกัน ถ้าเปรียบสภาแล้วการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจเหมือนกับการสอบไล่ภูมิรัฐมนตรี ใครเหนื่อยใครได้ รัฐมนตรีจะต้องเหนื่อยในการทำงานเพื่อเอาผลงาน มาอวดสภา จะต้องเหนื่อยรวบรวมงานเพื่อจะคอมสภา ผู้แทนก็เหนื่อยครับในการที่จะไปหา ข้อมูลว่ารัฐมนตรีทำอะไรไม่ชอบอย่างไร เามาเพื่อจะมาแฉกันกลางสภา แล้วใครได้ครับ ประชาชนได้ แล้วทำไมมานั่งรังเกียจกันว่าถ้าจะเปิดอภิปรายบ่อย ๆ ทำให้รัฐมนตรีไม่มี เวลาทำงาน การเปิดอภิปรายบ่อยทำให้รัฐมนตรีต้องทำงาน คนไม่มองในแง่นี้ครับ ผมอยาก จะพูดให้ปรากฏเลย ก็แล้วที่ถามปัญหาขึ้นมานี้ ผมอีกอันตั้งใจมานานแล้ว ทำไมต้องมองว่า การเปิดอภิปรายเป็นการทำให้รัฐบาลไม่มีเวลาทำงาน ทำไมไม่มองในแง่ว่าการที่มีการ อภิปรายบ่อย ๆ ทำให้รัฐมนตรีต้องทำงานไม่ทันจะไม่มีผลงานมาโชว์ ถ้าเปรียบเทียบกับ การสอบไล่ในโรงเรียนจะเห็นได้ชัด **

จากการสัมภาษณ์ พลตรี ประमाण อภิเรกสาร ได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับพรรคฝ่าย ค้านซึ่งมีพรรคชาติไทยเป็นแกนนำ ตลอดจนได้กล่าวถึงบทบาทฝ่ายค้านไว้อย่างละเอียด ^{๑๒} กังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๑๑} "สัมภาษณ์ พิชัย วัคคกุล" รองนายกรัฐมนตรี หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ อย่า แตะรัฐธรรมนูญ มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๒๔ (๒๔ มิถุนายน ๒๕๒๗) : ๑๒ - ๑๓.

^{๑๒} "สัมภาษณ์ พลตรี ประमाण อภิเรกสาร" อดีตหัวหน้าพรรคชาติไทย (วันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๓๑).

พรรคฝ่ายค้าน มีพรรคชาติไทยเป็นแกนนำ โดยมีพรรคสหประชาชาติไทยเข้ามาสังกัดด้วย ที่เหลือมีพรรคสังคมนิยมไทย ประชาเสรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สังกัดพรรครวมกันประมาณ ๑๒๒ เสียง

๑. บทบาทของพรรคฝ่ายค้านในการตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหาร มีดังนี้

๑. พรรคฝ่ายค้าน ได้เปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี ๔ กระทรวง เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๒๔ โดยเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง คมนาคม อุตสาหกรรม และกระทรวงพาณิชย์ โดยมีพลตรี ประมาณ อภิเรกสาร หัวหน้าพรรคชาติไทยกับคณะ เป็นผู้เสนอสรุปสาระสำคัญในการอภิปรายได้ดังนี้

พลตรี ประมาณ อภิเรกสาร ในฐานะผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร กล่าวว่าการอภิปรายสรุปได้ว่า การยื่นญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลนี้เป็น การปฏิบัติหน้าที่ของพรรคฝ่ายค้านตามรัฐธรรมนูญ พรรคชาติไทยมีความเป็นห่วงต่อภาวะเศรษฐกิจของชาติ รัฐบาลยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ประชาชนกำลังเดือดร้อนอย่างมาก การอภิปรายในครั้งนี้จึงขอให้รัฐบาลรับข้อมูลไปพิจารณาแก้ไขในสิ่งบกพร่องต่อไป

สำหรับการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทน พรรคชาติไทย สรุปเป็นได้ดังนี้

กระทรวงการคลัง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศให้ดีขึ้นได้ โดยเฉพาะในเรื่องการรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลัง ใ้ค่าเงินบาท เกี่ยวกับการก่อหนี้จากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก การขึ้นภาษีอากร การลดค่าเงินบาท และการกำกับควบคุมสถาบันการเงินล้มเหลว

นายสมหมาย สุนทรกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบัน สืบเนื่องมาจากการขึ้นราคาน้ำมันของกลุ่มประเทศโอเปค ตั้งแต่ปี ๒๕๑๗ และอีกครั้งหนึ่งในปี ๒๕๒๒ - ๒๕๒๓ ทำให้ค่าครองชีพของประเทศต้องเพิ่มสูงขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กระทรวงการคลังได้ทำทุกวิถีทางเพื่อมิให้ค่าครองชีพต้องขึ้นสูงเกินควร แต่ก็ยังมีจุดที่จะต้องแก้ไขกันต่อไป เฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบต่อผู้ถือผลการค้าและผลการชำระเงิน อันเกิดจากการขึ้น

ราคาน้ำมัน สำหรับการกูดเงินจากต่างประเทศยังมีความจำเป็นเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามแผนพัฒนา ต่อเนื่องไป แต่ก็ได้กระทำภายในขอบเขตที่จะไม่ให้ประเทศมีภาระในการชำระหนี้มากเกินไป จนต้องเสียอับไทยทางเศรษฐกิจ

กระทรวงการคลังได้ใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดดุลการค้า ซึ่งมีการขาดดุลสูงถึง ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท มาตรการจำกัดสินเชื่อไม่ให้สูงกว่าร้อยละ ๑๔ เป็นมาตรการขั้นต้นที่จะชะลอมิให้มีการใช้เงิน ส่วนการปรับค่าเงินบาทก็เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของตลาด มาตรการดังกล่าวทำให้การขาดดุลการค้าลดลงจนเป็นที่น่าพอใจ สำหรับมาตรการแก้ไขปัญหารัฐเงินลงทุนหลักทรัพย์นั้น รัฐได้เข้าไปช่วยแก้ไข ภัยเห็นว่า เป็นผลกระทบต่อเงินออมของประชาชน และป้องกันมิให้ประชาชนต้องได้รับความเดือดร้อน

ส่วนเรื่องการจัดหาผลประโยชน์ให้กับรัฐในด้านการผลิตสุรกายได้เงื่อนไขของกรมสรรพสามิตที่ได้กำหนดขึ้น เพื่อให้สัมปทานแก่ผู้ขอผลิตสุราใหม่เมื่อปี ๒๕๒๖ ทำให้รัฐได้โรงงานผลิตสุราจำนวน ๑๒ โรง โดยผู้ได้สัมปทานจ่ายเงินผลประโยชน์ให้แก่รัฐ เป็นยอดเงินที่แน่นอนถึง ๑๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ตลอดจนอายุสัญญา สำหรับภาษีเบียร์นั้น เบียร์ในประเทศเสียภาษีในอัตราลิตรละ ๒๔ บาท เพียงอย่างเดียว แต่เบียร์ต่างประเทศที่นำเข้ามาต้องเสียอากรนำเข้าอีกลิตรละ ๒๕ บาท รวมเป็นลิตรละ ๕๐ บาทด้วย จึงสูงกว่าเบียร์ที่ผลิตในประเทศ

กระทรวงคมนาคม

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องรถทัวร์ ๑๔ คัน ตลอดจนกรณีขัดแย้งกับผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงคมนาคม และปัญหาอีกซึ่งอย่างมะคอกย การซ่อมรถโดยสารประจำทางขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

นายสมัคร สุนทรเวช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ทอบชี้แจงสรุปได้คือ เรื่องรถติดกฎหมายเป็นเรื่องที่มีมานาน เนื่องจากเกิดความขัดแย้งในผลประโยชน์ในการเดินรถโดยสารระหว่างจังหวัด ในปัจจุบันก็นำมาร้องเรียนกันอีกแต่ยังไม่เคยได้รับอนุมัติให้วิ่งรับผู้โดยสารได้ เนื่องจากสภาพไม่สมบูรณ์ สำหรับเรื่องการซื้ออย่างมะคอกยนั้น กรม

ทางหลวงเป็นผู้ซื้อทุกปี ซึ่งปรากฏว่าไม่เคยมีการกำหนดราคากลาง ทำให้ราคาซื้อสูงหรือต่ำขึ้นอยู่กับ การประมูลว่ามีการฮั้วกันหรือไม่ ขณะนี้ได้ส่งเรื่องให้ ป.ป.ป. สอบสวนแล้ว ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการนั้น รัฐมนตรีจะเกี่ยวข้องเฉพาะระดับอธิบดี รองอธิบดีเท่านั้น ถ้าบุคคลระดับนี้ไม่สามารถควบคุมข้าราชการระดับล่างที่มีพฤติกรรมทุจริตและประพฤติมิชอบได้แล้ว ก็จะต้องมีการโยกย้ายสลับเปลี่ยนบ้าง ซึ่งก็เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ ส่วนเรื่องปัญหาองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และปัญหารถไฟนั้น ทุกหน่วยงานที่รับผิดชอบมีความคืบหน้าเพิ่มขึ้น และปัญหาต่าง ๆ นั้นก็ได้พยายามหาทางแก้ไขไป ได้เป็นอย่างมากแล้ว

กระทรวงอุตสาหกรรม

นโยบายที่จะกระจายแรงงาน ทางด้านอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาคนั้น ได้มีการดำเนินการอย่างไรบ้าง ตลอดจนการช่วยเหลือแรงงานไทยที่กลับจากต่างประเทศ ไปสู่ชนบท ให้มีงานทำ กิจกรรมอุตสาหกรรมเหมืองแร่ มีปัญหาในเรื่องมูลค่าลดลง ประเทศไทยไม่น่าที่จะยึดอยู่กับภาคที่ผูกโลก เพราะประเทศผู้ซื้อวัตถุดิบของเราไม่ได้อยู่ในภาคนี้เลย รวมทั้งปัญหาอ้อยและน้ำตาล และเรื่องการรวมองค์การเหมืองแร่ที่ผูกและองค์การเหมืองแร่ทะเลเข้าด้วยกัน

นายอบ วสุรัตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ได้ตอบชี้แจงสรุปได้ คือ ใ้พยายามทุกวิถีทางที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศให้เจริญทัดเทียมประเทศที่เจริญแล้ว โดยการเชิญชวนให้มีการลงทุน การสร้างโรงงานเพื่อให้มีการสร้างงานและประชาชนมีงานทำ และได้ปรับปรุงขั้นตอนการให้บริการผู้มาติดต่อให้เสียเวลาน้อยมากที่สุด เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ลงทุน ขณะนี้เราจะมีอุโมงค์เรือขนาดใหญ่ ซึ่งสามารถขอมเรือขนาด ๒๐,๐๐๐ ตันได้ ส่งเสริมโรงงานชิ้นส่วนอะไหล่รถยนต์ และโรงฆ่าสัตว์ที่ทันสมัยซึ่งกำลังดำเนินการให้มีขึ้น นอกจากนี้ไทยยังได้พบทั้งก๊าซและน้ำมันทำให้สามารถประหยัดเงินตราได้ปีละนับแสนล้านบาท รวมทั้งกำลังพบทรัพยากรที่มีค่าคือ ทองคำและทองคำขาวที่จังหวัดชลบุรี ลำปาง และจังหวัดปราจีนบุรี ส่วนเรื่องการลักลอบขุดแร่และนำแร่ออกนอกประเทศนั้น ได้เร่งดำเนินการอยู่แล้ว พระราชบัญญัติแร่ฉบับใหม่ซึ่งสามารถยึดเรือที่ลักลอบนำแร่ออกนอกประเทศได้ ก็เชื่อว่าจะแก้ไขป้องกันปัญหานี้ได้มาก

กระทรวงพาณิชย์

ตามที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายว่าจะให้การสนับสนุนระบบเศรษฐกิจเสรี ซัก การกระทำผูกขาดและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ผลิตและผู้จำหน่ายอย่างทั่วถึงนี้ สหที่จริง เป็นการผูกขาดโดยปริยาย ซึ่งมีได้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนและผู้ผลิต ในขณะที่มี เครื่องมือที่จะให้ความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภคน การดำเนินงานองค์การคลังสินค้า เมื่อปี ๒๕๒๓ - ๒๕๒๖ ก็ขาดทุน การขายข้าวไปยังต่างประเทศก็ไม่ได้ดูแลเอาใจใส่ ทำให้ เกษตรกรขายข้าวได้ในราคาต่ำกว่าทุน กระทรวงพาณิชย์ตามไม่ทันตลาดโลก เป็นเหตุ ให้เกษตรกรผู้ผลิตข้าวยังคงอยู่ในสภาพยากจน นโยบายให้มีการส่งข้าวออกโดยเสรี แต่ ก็ปรากฏว่ายังมีการเก็บค่าพรีเมียมภาษีศุลกากร และกำหนดโดยค่าการส่งออก ซึ่งวิธี เช่นนี้มีใช้การส่งออกโดยเสรี นอกจากนี้ปัญหามันสำปะหลังก็มีราคาลดลง

นายโกศล ไกรฤกษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ได้ตอบชี้แจงสรุปได้คือ เกี่ยวกับปัญหามันสำปะหลัง เกษตรกรไทยมีตลาดส่งออกอยู่เพียงที่ประชาคมยุโรป ซึ่งเป็นไทย ได้รับความเสียหายในการส่ง ๘.๕ ล้านตัน จึงได้หาทางให้เอกชนหาตลาดใหม่ และจะให้โคว ต้าส่งไปยังประชาคมยุโรป ในจำนวนเท่ากับที่หาตลาดใหม่ได้ ซึ่งมีผลให้ไทยมีตลาดมัน ในสหภาพโซเวียต โปรตุเกส สเปน เกาหลี และญี่ปุ่น ช่วยแก้ปัญหาให้เกษตรกรได้ส่วน หนึ่ง ส่วนกรณีการส่งออกข้าวในราคาต่ำ เป็นการตัดราคาพ่อค้าส่งออกนั้นไม่เป็นความ จริง การตัดราคาเกิดจากพ่อค้าเอกชนตัดกันเอง แต่ยอมรับว่าขายข้าวได้ในราคาต่ำ ซึ่งเรื่องนี้จำเป็นต้องพิจารณาถึงราคาสากลด้วย แม้ว่าจะมีข้าวตกค้างอยู่ในประเทศมาก เพียงใด พ่อค้าส่งออกก็ต้องส่งข้าวออกไปได้มากเท่านั้น

ภายหลังจากการอภิปรายแล้ว ที่ประชุมได้ลงมติเป็นการเปิดเผยเป็นราย บุคคลปรากฏผลดังนี้

๑. นายสมหมาย สุนทรกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้รับความ ว่างใจ ๑๖๖ คะแนน ไม่ว่างใจ ๔๑ คะแนน หรือได้รับความว่างใจคิดเป็น ร้อยละ ๘๑.๒๓

๒. นายโกศล ไกรฤกษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ได้รับความว่าง ใจ ๑๘๖ คะแนน ไม่ว่างใจ ๔๕ คะแนน หรือได้รับความว่างใจคิดเป็นร้อยละ ๘๘.๑๕

๓. นายสมคิด สุนทรเวช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ได้รับความไว้วางใจ ๑๔๗ คะแนน ไม่ไว้วางใจ ๑๐๒ คะแนน หรือได้รับความไว้วางใจคิดเป็นร้อยละ ๔๕.๓๗

๔. นายออบ วสุรัตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ได้รับความไว้วางใจ ๑๓๔ คะแนน ไม่ไว้วางใจ ๑๐๖ คะแนน หรือได้รับความไว้วางใจคิดเป็นร้อยละ ๕๒.๔๐^{๑๓}

๒. เป็นหัวหน้าหอในการยื่นอุทธรณ์เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ครั้ง นอกจากนี้ยังได้ดำเนินการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะนอกสภา โดยได้จัดขึ้นที่โรงแรมดุสิตธานี โดยจำลองรูปแบบมาจากการอภิปรายในสภาทุกอย่าง เนื่องจากการยื่นอุทธรณ์เปิดอภิปรายในสภาถูกจำกัด เพื่อตกลงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลให้ประชาชนทราบ

๒. ตัวอย่างข้อเท็จจริงในการที่ฝ่ายค้านได้ควบคุมฝ่ายบริหารในช่วงที่พรรคชาติไทยเป็นแกนนำฝ่ายค้านคือ

- กรณียางมะตอย
- กรณีการจัดหารถประจำทางเพิ่มเติม
- กรณีบริษัทเครนที่ท่าเรือคลองเตย

ซึ่งทั้งสามกรณีอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงคมนาคม (นายสมคิด สุนทรเวช เป็นรมว.)

จากการที่ฝ่ายค้านได้นำเอาข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานในเรื่องดังกล่าวข้างต้นมาอภิปรายและเผยแพร่ ทำให้ผู้รับผิดชอบได้ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวด้วยความระมัดระวัง

- กรณีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ พ.ศ. ๒๕๒๔ เพื่อให้มีการเพิ่มอัตราภาษีประจำปีสำหรับรถยนต์บางประเภท

^{๑๓} สัมฤทธิ์ มีวงศ์อุโฆษ, สยามฮอตมาเนค ๒๕๒๔, (กรุงเทพมหานคร: สยามบรรณาการพิมพ์ ๒๕๒๔): ๒๕ - ๒๖.

พรรคฝ่ายค้านได้ดำเนินการคัดค้านไม่อนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าวจนเป็นเหตุให้ฝ่ายรัฐบาลแพ้เมื่อมีการลงมติด้วยคะแนนเสียง ๑๔๑ ต่อ ๑๔๙ เป็นผลให้พระราชกำหนดดังกล่าวตกไปบังคับใช้เป็นกฎหมายไม่ได้ และฝ่ายบริหารไม่สามารถเพิ่มอัตรากาฬประจำปีสำหรับรถยนต์บางประเภทต่อไปได้

พรรคฝ่ายค้านจึงเป็นกลไกสำคัญของการปกครองระบบรัฐสภา เพราะเป็นตัวเริ่มต้นคอยวิพากษ์วิจารณ์ให้ประชาชนตักสินการทำงานของพรรคฝ่ายรัฐบาลอยู่ตลอด เพื่อบีบบังคับให้พรรคร่วมรัฐบาลทบทวนการทำงานของรัฐบาลตามไปด้วย อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าพรรคฝ่ายค้านจะเป็นกลไกสำคัญและรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติยกย่องรับรองให้มีตำแหน่งหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านมีความสำคัญเทียบเท่าฝ่ายรัฐบาลก็ตาม แต่ในความเป็นจริงฝ่ายค้านได้ถูกลบบทบาทหรือถูกยึกอำนาจไปอย่างมาก เช่น กรณีการเสนอญัตติเบิกอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล หากฝ่ายค้านแพ้ต้อง ก่อนจะขอใช้อำนาจนี้เพื่อยื่นญัตติขอเบิกอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในสมัยเดียวกันอีกไม่ได้ ซึ่งเท่ากับว่าฝ่ายบริหารปลอดจากอำนาจของฝ่ายค้านค่อนข้างยาวนาน เมื่อฝ่ายบริหารทำผิดพลาดในช่วงหลัง ฝ่ายค้านก็ทำอะไรไม่ได้

๓. ปัญหาหลักของพรรคฝ่ายค้านในการควบคุมฝ่ายบริหาร ในช่วงปี อาจแบ่งออกได้ดังนี้

๓.๑ ปัญหาภายในพรรคฝ่ายค้าน

(๑) ขาดความเป็นเอกภาพในการทำหน้าที่ฝ่ายค้านที่ดี เนื่องจากพรรคฝ่ายค้านประกอบด้วยพรรคเล็ก ๆ หลายพรรค ทุกพรรคไม่พยายามทำหน้าที่ของฝ่ายค้านอย่างเต็มที่ มีการผ่อนปรนเพื่อโอกาสที่พรรคเล็กเองจะได้เข้าร่วมรัฐบาล

(๒) มีกลุ่มบุคคลที่ฝักใฝ่ฝ่ายรัฐบาลอยู่ในพรรคฝ่ายค้าน โดยเฉพาะกลุ่มพันเอก พล เริงประเสริฐวิทย์ ซึ่งยุบพรรคสยามประชาชิปไตยเข้ามารวมอยู่กับพรรคชาติไทย พยายามชักชวนการยื่นญัตติเบิกอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ซึ่งพรรคชาติไทยเป็นผู้เสนอ ตลอดจนยื่นญัตติเพื่อตีความรัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันไม่ให้พรรคชาติไทยยื่นญัตติเบิกอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี (พลเอก เปรม ติณสูลานนท์) ได้ และถูกขับออกจากพรรคชาติไทยในที่สุด

๓.๒ ปัญหาจากพรรคฝ่ายรัฐบาล พรรคร่วมรัฐบาลได้พยายามทุกวิถีทางที่จะกีดกันมิให้พรรคฝ่ายค้านได้แสดงบทบาทในการยื่นญัตติเพื่อให้ญัตติของฝ่ายค้านตกไป

๓.๓ ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงานในด้านการควบคุมฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่ การตั้งกระทู้ถามและการเสนอญัตติเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล

การตั้งกระทู้ถามนั้น แม้จะทำได้ง่ายเพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนสามารถเสนอได้โดยไม่ต้องมีผู้รับรอง แต่มีปัญหาคือในด้านการควบคุมฝ่ายบริหาร เนื่องจากกระทู้ถามมีจำนวนมากบรรจุเข้าในระเบียบวาระได้ไม่เกินครั้งละ ๕ กระทู้ถาม เป็นเหตุให้กระทู้ถามค้างอยู่ในสภาเป็นจำนวนมาก

สำหรับการเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้นั้นต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด แต่การเสนอญัตติดังกล่าวไม่สามารถกระทำได้น้อยครั้งนัก เพราะรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้มีบทบัญญัติเพิ่มเติมในมาตรา ๑๓๓ ว่า "ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นเป็นอันหมดสิทธิ์ที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะอีกตลอดสมัยประชุมนั้น"

บทบัญญัติตามมาตรานี้เป็นข้อจำกัดเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งซึ่งทำให้พรรคฝ่ายค้านไม่สามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ข้อจำกัดนี้ไม่มีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของประเทศอื่น และจากข้อจำกัดนี้ทำให้พรรคชาติไทยต้องจัดอภิปรายนอกสภาขึ้นที่โรงแรมดุสิตธานี

๓.๔ การแทรกแซงจากภายนอก

(๑) รัฐสภาไทยเผชิญปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่มาโดยตลอด โดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกกล่าวหาว่าเป็นตัวปัญหาของบ้านเมืองเสมอ และบางครั้งมีการกล่าวหาว่านักการเมืองและพรรคการเมืองบ่อนทำลายชาติ นอกจากนั้นยังมีการระบุว่านักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งบางคนมีพฤติกรรมเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น และเป็นบุคคลอันตรายที่เจ้าหน้าที่ต้องคอยสอดส่องดูแลรัฐสภาซึ่งถูกกักกันจากพลังทางการเมืองนอกสภา โดยเฉพาะจากกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งที่เป็นกลุ่มในระบบราชการและนอก

ระบบราชการ

(๒) พรรคฝ่ายค้านก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน กล่าวคือในช่วงที่พรรคชาติไทยเป็นแกนนำของพรรคฝ่ายค้านก็เผชิญกับการแทรกแซงจากพลังนอกสภา ทั้งทางตรงและทางอ้อมมิให้เปิดอภิปรายทั่วไปไม่ว่างใจนายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล (พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ กับรัฐมนตรีร่วมรัฐบาล)

การแทรกแซงทางตรง เมื่อพรรคชาติไทยไต่ถามผู้คดีไม่ว่างใจถึงกล่าวแล้ว "ไทม์ผู้มากกล่าวขอร้องอย่างมากมายว่า ขอย่าให้อภิปรายท่านนายกรัฐมนตรียะ... ผมขอร้องเรียนว่าบารมีของท่านนายกรัฐมนตรีนั้นมีมากมาย ได้รับความรักขวางทุกวิถีทางไทม์ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกระทรวงมหาดไทย...ไทม์มาขอร้องไทม์เข้าประกบกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคชาติไทย หรือของพรรคฝ่ายค้านที่ไทม์ลงชื่อเสนอผู้คดีไปนั้น ไทม์มีการพูดจากหัวหน้าล้อม ชักชวน ช่มชู่เพื่อที่จะให้ถอนชื่อ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้คดีนี้ตกไป..."

นอกจากนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคร่วมรัฐบาลยังไทม์ผู้คดีคัดค้านเพื่อให้มีการตีความรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๑๓ กรณีสมาชิกพรรคชาติไทยเข้าชื่อเสนอผู้คดีขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ว่างใจนายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีร่วมคณะอีกคน ว่าเป็นการไต่ถามผู้คดีไม่ว่างใจอันเป็นการซ้ำซ้อนกัน ขอให้รัฐสภาตีความว่าผู้คดีนี้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่จะดำเนินการต่อไปหรือ มติที่ประชุม ๕/๒๕๒๔ (ส) พิเศษ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๒๔ ผู้คดีนี้ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะดำเนินการต่อไปไม่ได้ผู้คดีจึงกล่าวจึงตกไป

การแทรกแซงทางอ้อม "ไทม์ผู้มาออกข่าวโจมตีพรรคฝ่ายค้านว่าจะถือโอกาสจ้วงจ้วงท่านนายกรัฐมนตรียกกล่าวคำหยาบคายอะไรต่าง ๆ เพื่อหวังผลว่าให้ท่านนายกรัฐมนตรีนั่นทนไม่ไทม์จะไทม์ลาออกไป" และไทม์มีการออกข่าวโจมตีฝ่ายค้านผ่านทางสื่อมวลชนหนังสือพิมพ์และวิทยุเป็นระยะ ๆ เพื่อกดดันมิให้พรรคฝ่ายค้านอภิปรายกระทบไปถึงหัวหน้ารัฐบาล ซึ่งการกระทำดังกล่าวของกลุ่มพลังแฝงทางการเมืองเป็นการสกัดกั้นมิให้พรรคฝ่ายค้านดำเนินงานไทม์อย่างอิสระ

๔. พรรคฝ่ายค้านซึ่งมีพรรคชาติไทยเป็นแกนนำในขณะนั้นไทม์ดำเนินการกระตุ้นให้รัฐมนตรีรับผิดชอบงานในหน้าที่หรือปฏิบัติความนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาโดยไทม์ผู้คดี

บ้าง ทั้งกระตุ้ตามบ้าง พิมพ์สมุคปกขาวประท้วงบ้าง จักอภิปรายนอกสภาบ้าง ตลอดจน
 คำเนิการบดักันให้คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาคณะต่าง ๆ พิจารณาสอบสวนหรือ
 ศึกษาปัญหาสำคัญอันชื่อว่ารัฐมนตรีเจ้าสังกัดกระทรวงนั้น ๆ ได้คำเนิการไปโดยมิชอบ
 ค้วยกฎหมาย เป็นต้น

๔.๑ การตั้งกระตุ้ตามซึ่งถือว่าเป็นการควบคุมฝ่ายบริหารที่ไม่เด็ดขาด
 แต่เป็นการกระตุ้นให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐบาลได้ทบทวนหรือคำเนิงานให้สอดคล้องกับ
 นโยบายที่ได้แถลงไว้ ก่อให้เกิดความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่พรรคฝ่ายค้านได้
 คำเนิการร่วมกับพรรครัฐบาล

๔.๒ การยื่นญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นราย
 บุคคลหรือทั้งคณะ พรรคชาติไทยในฐานะผู้นำพรรคฝ่ายค้านได้ยื่นญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป
 ๔ ครั้ง สามารถเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้ง
 คณะได้ ๒ ครั้ง มีรัฐมนตรีกระทรวงหลักถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ ๕ กระทรวง คือ
 กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง กระทรวงคมนาคม กระทรวงอุตสาหกรรม และ
 กระทรวงพาณิชย์

การเปิดอภิปรายดังกล่าวแม้ฝ่ายค้านจะไม่ชนะเนื่องจากมีเสียงในสภาผู้แทน
 ราษฎรไม่เพียงพอ แต่การอภิปรายมีส่วนทำให้ฝ่ายรัฐบาลต้องระวังตัวในการบริหารงาน
 มากขึ้น และการเปิดอภิปรายมีส่วนกระตุ้นความรู้สึกของประชาชนเพื่อสร้างประชาคม
 กักันรัฐบาลซึ่งส่งผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาล

๔.๓ การบดักันให้คณะกรรมาธิการสามัญพิจารณาสอบสวนเรื่องหรือปัญหา
 สำคัญ พรรคฝ่ายค้านได้คำเนิการร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายรัฐบาลมีหลาย
 กรณีที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาสอบสวนแล้วเสนอสภาพิจารณา เช่น เรื่องอิทธิพลอำนาจ
 มีค .สถานการณการเงินไม่มั่นคง เป็นต้น

กรณีตัวอย่างที่พรรคฝ่ายค้านได้ขอให้มีการสอบสวนและคณะกรรมาธิการคมนาคม
 รับไปคำเนิการ ได้แก่ การอนุมัติรถโดยสารผิดกฎหมาย ๑๐ คัน ของรัฐมนตรีว่าการ
 กระทรวงคมนาคม ซึ่งคณะกรรมาธิการคมนาคมสอบสวนแล้วเห็นว่า การอนุมัติของรัฐมนตรี
 ว่าการกระทรวงคมนาคมไม่ชอบค้วยกฎหมาย

ส่วนการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้านได้มีการประสานงานเป็นการภายใน เนื่องจากขณะนั้นพรรคฝ่ายค้านมีเพียง ๔ พรรค และในจำนวนนั้นเป็นพรรคมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่ำกว่า ๑๐ คน ๓ พรรค และกลุ่มไม่สังกัดพรรคอีกประมาณ ๒๔ คน การดำเนินงานจึงเป็นไปในรูปการปรึกษาหารือกันอย่างไม่เป็นทางการ เป็นการประสานงานภายในพรรคฝ่ายค้านที่ยังไม่ได้ดำเนินรูปแบบที่แน่นอนตายตัว^{๑๔}

พรรคฝ่ายค้านไม่สามารถคัดค้านรัฐบาลได้อย่างเต็มที่และในบางครั้งก็อดคำนึงถึงเสถียรภาพของรัฐบาลอีกด้วย ที่ต้องกระทำเช่นนั้นก็ด้วยความหวังว่า ในอนาคตตนจะสามารถเข้าร่วมเป็นรัฐบาลได้บ้าง โดยเฉพาะภายใต้การจัดตั้งรัฐบาลโดย "บุคคลภายนอก" และจะซัดเจนนมากขึ้นอีก ถ้าบุคคลภายนอกนั้นเป็นคนเดียวกับที่เป็นคนจัดตั้งรัฐบาลที่เพิ่งถูกไม่ไว้วางใจไป คุณบรรหาร ศิลปอาชา เลขาธิการพรรคชาติไทย และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสุพรรณบุรี กล่าวอย่างตรงไปตรงมาถึงความจริงที่สมาชิกสภาผู้แทนและพรรคฝ่ายค้านต้องการเป็นรัฐบาล และไม่อยากเป็นฝ่ายค้านว่า

"เพราะมันได้เป็นรัฐมนตรีนี่ ทุกคนตรง ๆ มันอยากเป็นรัฐมนตรีกันทั้งนั้น การเป็นรัฐมนตรีมันสามารถมีอำนาจต่าง ๆ ได้ ก็มีอิทธิพลอะไรต่าง ๆ ที่ใคร ๆ ก็อยากเป็นทั้งนั้น" (จากการสัมภาษณ์ คุณบรรหาร ศิลปอาชา เมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๒๔)^{๑๕} คำสัมภาษณ์ของคุณบรรหารนี้เป็นคำสัมภาษณ์ในช่วงเวลาที่พรรคชาติไทยเป็นพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งยังเป็นการณ์ยืนยันข้อคิดที่หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช กล่าวไว้ คือพรรคฝ่ายค้านจริง ๆ แล้วในสภาผู้แทนราษฎรไทยในปัจจุบันไม่มี จะมีแค่เพียง "พรรคที่อยากจะร่วมรัฐบาล" เท่านั้น

^{๑๔} "สัมภาษณ์ พลตรี ประมาณ อภิเรณูสาร" อดีตหัวหน้าพรรคชาติไทย (วันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๓๑).

^{๑๕} กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๐), หน้า ๑๕๒.

นายจองชัย เทียงธรรม ส.ส.สุพรรณบุรี พรรคกิจสังคม ได้แสดงทัศนะว่า พรรคชาติไทย "ค้านไม่เป็น การค้านของพรรคชาติไทยนั้นมีแค่ประเภทคนชุกมากไม่ใช่ ชุกเก่ง การค้านทำได้ลำบากเพราะเสียงของรัฐบาลแน่นมาก"^{๑๖} หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ปรากฏาเรื่อง "ทิศทางรัฐศาสตร์ไทย" ในที่ประชุมสัมมนาทางวิชาการ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้แสดงทัศนะว่าพรรคฝ่ายค้านจะทำได้อย่างเก่ง ก็เพียงแค่ว่าไปค้านตามโรงแรมและตอคนิกคอคคหน้าด้วยการออกข่าวเท่านั้นเอง"^{๑๗}

พรรคชาติไทย ไม่เคยคิดเป็นฝ่ายค้านเราต้องการเป็นรัฐบาลเท่านั้น เพราะ เป็นฝ่ายค้านไม่สามารถจะทำอะไรที่ก่อประโยชน์แก่ประชาชนได้"^{๑๘} การที่ พลตรี ชาติชาย ชุณหะวัณ พรรคชาติไทยสัมภาษณ์ออกมาเช่นนี้ แสดงให้เห็นว่าการเมืองไทย นั้นได้ให้ความสำคัญกับพรรคฝ่ายค้านน้อยมาก ทั้ง ๆ ที่จริงแล้วพรรคฝ่ายค้านนับเป็น องค์ประกอบที่สำคัญที่สุดขององค์ประกอบหนึ่งในระบบการเมืองการปกครอง เพราะฝ่ายค้าน จะเป็นกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล และ เตรียมพร้อมจะเข้ามาเป็นรัฐบาลเมื่อฝ่ายรัฐบาลที่อยู่ในตำแหน่งได้ลาออก

คงจะเห็นได้ว่าประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศที่ทั่วโลกถือกันว่าเป็นประเทศแม่แบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยประเทศหนึ่งได้ให้ความสำคัญกับพรรคฝ่ายค้าน ในรัฐสภาอย่างมาก ถึงกับกำหนดไว้ในกฎหมายมาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๘๓๓

โดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติที่เรียกว่า (Ministers of the Crown ACT)ให้หัวหน้าพรรคฝ่ายค้านเป็นหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านในสมเด็จพระบรมราชินีนาถอังกฤษ โดยได้รับเงินเดือนในอัตราที่มากกว่าเงินเดือนของ ส.ส.เสียอีก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๑๖} "สัมภาษณ์ ส.ส.เมืองไทยเหมือนเด็กนักเรียนเข้าแถวไม่มีศักดิ์ศรี" มติชน สุกส์ปักษ์ ๖, ๒๐๓๔ (๒ ตุลาคม ๒๕๒๖): ๒๗.

^{๑๗} ทองปราย พันแสง, "บทวิเคราะห์คึกฤทธิ์ ปราโมช เปิดยุทธการสู้ให้กัวกิน" มติชนสุกส์ปักษ์ ๗, ๒๑๔๔ (๑๑ มีนาคม ๒๕๒๗): ๑๒.

^{๑๘} "สัมภาษณ์ พลตรี ชาติชาย ชุณหะวัณ" เกลื่อนิวส์ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๓๑.

ปราชญ์ชาวอังกฤษซึ่งมีชื่อเสียงเป็นที่ยกย่องยอมรับกันทั่วโลกท่านหนึ่งคือ จอห์น สจ๊วต มิลล์ ได้ชี้ให้เห็นอันตรายร้ายแรงที่สุดประการหนึ่งที่มีต่อระบอบประชาธิปไตยก็คือ การเกิดเผด็จการทางรัฐสภาซึ่งเกิดขึ้นเพราะการที่ฝ่ายรัฐบาลมีเสียงสนับสนุนจำนวนมากในสภา จนไม่ให้ความสนใจหรือเห็นความสำคัญของฝ่ายค้าน

และฝ่ายค้านเป็นฝ่ายค้านที่ขาดประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล ซึ่งอาจจะเป็นเพราะถูกกักกันหรือถูกบั่นทอนการทำงานในฐานะผู้ควบคุมดูแลบริหารงานของรัฐบาลด้วยวิธีการอันไม่ชอบธรรม

และ จอห์น สจ๊วต มิลล์ เสนอแนะไว้อีกว่า เหตุที่เป็นอันตรายมากนั้นก็เพราะว่าการเกิดภาวะเผด็จการทางรัฐสภากลับกลายเป็นระบอบที่กดขี่ยิ่งกว่าระบอบเผด็จการโดยคนจำนวนน้อยเสียอีก

เพราะการเผด็จการทางรัฐสภาเป็นการรวมตัวของบุคคลซึ่งจำนวนมาก ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน

ดังนั้นพรรคฝ่ายค้านจึงเป็นพรรคที่มีความสำเร็จยิ่งในการที่จะคอยสกัดกั้นดูแลมิให้เกิดการใช้อำนาจหรือวิธีการที่ผิดในการบริหารงานราชการบ้านเมือง เป็นการทำให้ประโยชน์ในฐานะเป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องในการบริหารประเทศแทนประชาชนทั้งประเทศ

ในขณะที่พรรครัฐบาลเป็นตัวแทนของคนทั้งประเทศในการขึ้นไปบริหารประเทศ เป็นระบบที่ดวงคู่อ่านาจซึ่งกันและกันได้อย่างเที่ยง ซึ่งการตรวจสอบดังกล่าวนี้จะขาดไม่ได้เลยในการปกครองระบอบประชาธิปไตย^{๑๘}

สรุปการควบคุมโดยพรรคการเมือง

พรรคการเมืองเป็นกลไกสำคัญของระบบรัฐสภา และระบบการเมืองไทย

^{๑๘} ปรรพ เหล่าวานิช, "พรรคฝ่ายค้านไม่สามารถทำประโยชน์ให้แก่ประชาชนได้จริงหรือ" สยามรัฐ (๑๑ กรกฎาคม ๒๕๑๑): ๒.

พยายามที่จะพัฒนาให้พรรคการเมืองเป็นглоที่เข้มแข็ง แต่กลับพบว่าพรรคการเมืองยังคงมีความอ่อนแออยู่มาก เมื่อเปรียบเทียบกับสภานอื่น ๆ เช่น ระบบราชการ เป็นต้น คงจะไม่มีใครปฏิเสธว่าการที่พรรคการเมืองมีสภาพไม่เข้มแข็งนี้ ส่วนหนึ่งมาจากความไม่ต่อเนื่องของพรรคการเมือง อันเนื่องมาจากการรัฐประหารหลายครั้งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา แต่ถ้าพิจารณาในอีกด้านหนึ่งจะพบว่าความไม่ต่อเนื่องของพรรคการเมืองอาจจะไม่ใช่ปัจจัยเดียวที่ทำให้พรรคการเมืองมีสภาพเช่นที่เป็นอยู่ ซึ่งสามารถจะตรวจสอบได้ในเชิงตรรกะ ด้วยการตั้งคำถามว่าถ้าพรรคการเมืองมีความต่อเนื่องมาตลอด พรรคการเมืองจะมีความเข้มแข็งหรือไม่ คำถามนี้คงจะต้องตอบว่า ไม่จำเป็นนั้นแสดงให้เห็นว่าการที่พรรคการเมืองจะมีความเข้มแข็งได้จะต้องมีองค์ประกอบที่มากกว่าความต่อเนื่องของพรรคการเมือง^{๒๐}

บทบาทของรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมสภา และพระราชบัญญัติพรรคการเมืองในปัจจุบัน แสดงจุดมุ่งหมายสำคัญประการหนึ่งคือ ความมุ่งมั่นที่จะสร้างให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง แนวคิดนี้เกิดจากสภาพการมีพรรคการเมืองจำนวนมากในสภา และแต่ละพรรคมีสมาชิกสภาผู้แทนจำนวนไม่มาก จึงทำให้การจกตั้งรัฐบาลทำได้ยากเพราะมีพรรคการเมืองหลายพรรคที่จะต้องประนีประนอมและประสานประโยชน์กัน ด้วยการมีมากพรรคนี้จึงทำให้เป็นการยากที่จะทำให้แต่ละพรรคพอใจในส่วนแบ่งทางการเมืองที่จะได้จากการร่วมรัฐบาล ยิ่งไปกว่านั้นภายในแต่ละพรรคยังมีกลุ่มหรือฝ่ายเล็กออกไปอีก ซึ่งส่งผลให้การจกสรรตำแหน่งให้แก่คนในพรรคมีปัญหา นอกจากนี้เมื่อตั้งรัฐบาลผสมแล้ว การจะประคับประคองให้พรรคร่วมรัฐบาลสามารถบริหารและรับผิดชอบร่วมกันได้ ก็เป็นสิ่งที่ยากมากเพราะแต่ละฝ่ายต่างยึดผลประโยชน์ของตนเป็นหลัก เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมเช่นนี้ การมีพรรคการเมืองเล็ก ๆ จำนวนมากจึงมีแค่มุมหาที่จะก่อให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพ และมันคงให้แก่ทั้งรัฐบาลและสภาผู้แทน ความไม่มีเสถียรภาพและมันคงนี้มักจะเป็นเหตุผลสำคัญที่คณะทหารใช้อ้างเพื่อการยึดอำนาจเสมอมา และทุกครั้งที่มีการรัฐประหาร สภาผู้แทน การเลือกตั้ง พรรคการเมืองและรัฐธรรมนูญ ก็มักจะถูก

^{๒๐} กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร, หน้า ๒๕๕ - ๒๕๖.

ยกเลิกไป อย่างน้อยก็ในช่วงเวลาหนึ่งแน่นอน ^{๒๐}

ดังนั้นถ้าจะมีพรรคการเมืองใหญ่ ๆ เพียงไม่กี่พรรคร่วมกันจัดตั้งรัฐบาล หรือถ้าจะมี รัฐบาลพรรคเดียวที่มีเสียงข้างมากในสภา ก็ช่วยให้รัฐบาลมีเสถียรภาพและมั่นคงมากขึ้น ควบ เหตุผลดังกล่าวรัฐธรรมนูญ ชอ้งบังคับการประชุมสภา พระราชบัญญัติพรรคการเมือง จึงเน้นที่จะให้ มีเฉพาะพรรคใหญ่เท่านั้น เช่นการกำหนดให้พรรคจะต้องส่งบัญชีจำนวนน้อยกึ่งหนึ่งของจำนวน สมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทน เป็นต้น นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนจะต้อง สังกัดพรรค และพรรคสามารถจะลงมติขับสมาชิกสภาผู้แทนออกจากพรรคได้ เมื่อสมาชิกสภาผู้แทน ถูกขับออกจากพรรคแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนรายนั้นจะหมดสมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนทันที ซึ่งเท่ากับเป็นการให้อำนาจแก่พรรคการเมืองที่จะควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนของตน จะต้องมีวินัยและ ปฏิบัติตามมติพรรค ผลของข้อบังคับเหล่านี้ส่งผลให้ประชุมพรรคมีความสำคัญอย่างมาก กล่าวคือเมื่อ พรรคลงมติแล้ว พรรคมักถือภายใน (วิป) และอำนาจที่จะคอยกำกับให้สมาชิกสภาผู้แทนของพรรค ปฏิบัติตามมติพรรค ครั้นถึงเวลาการประชุมสภา การอภิปรายในสภาจะไม่มีผลต่อการลงมติของสมา- จิกสภาผู้แทนเท่าไรนัก เพราะสมาชิกสภาผู้แทนจะต้องลงมติพรรคที่ใดกำหนดไว้แล้ว ดังนั้นการ อภิปรายในสภาจึงเปรียบเสมือนกับเวทีละครที่จะต้องแสดงเพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่มติพรรค เท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การอภิปรายในสภามีเพื่อที่จะเป็นเครื่องมือที่จะเปลี่ยนมติพรรคให้เป็น มติของสภา โดยที่เหตุผลต่าง ๆ ของการอภิปรายไม่มีผลต่อการลงมติของสภาแต่อย่างใด ลักษณะ ของบทบาทสภาเช่นนี้มีลักษณะคล้ายกับ "สภาจำฮวค" มากกว่าสภาที่จะถ่วงถ่วงเหตุผลที่ ^{๒๑}

สภาการกำกับใหม่คดีของพรรคจะต้องปฏิบัติตามในสภาเช่นนี้ ทำให้เห็นชัดว่าเวทีที่แท้จริง ของการอภิปรายย้ายไปอยู่ที่ประชุมพรรค กล่าวคือทุกอย่างตัดสินใจจากพรรค ซึ่งพรรคอาจจะโต้แย้ง ได้ว่า การอภิปรายในที่ประชุมพรรค ก็ไร้เหตุผลและถ่วงถ่วงกันมาก ^{๒๒} อันมีผลต่อการแสดงบท- บทบาทในสภาผู้แทนราษฎร

^{๒๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๖๒-๓๖๓.

^{๒๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๖๓ - ๓๖๔.

^{๒๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๖๕.

สำหรับบทบาทของพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรชุดปี พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๒๘ พรรคชาติไทยได้รับการกล่าวถึงว่า เป็นฝ่ายค้านที่ค้านไม่เป็นที่ ซึ่ง คร.กมล หองธรรมชาติ ได้กล่าวไว้ว่า พรรคชาติไทยเป็นพรรคฝ่ายค้านที่เรียบร้อย อันเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้การเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนฯ ไม่สู้จะเป็นยลนัก อันมีเหตุมาจากพรรคชาติไทยเองตั้งต่อไปนี้

๑. พรรคชาติไทยเกิดจากการรวมกลุ่มของบุคคลที่ต้องการเป็นรัฐบาล โดยมีโคคำนึ่ง ถึงอุดมการณ์ทางการเมืองที่ตรงกัน กล่าวคือหลังการเลือกตั้งปี พ.ศ. ๒๕๒๖ พรรคชาติไทยพยายามที่จะเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล โดยดึงเอาพรรคสยามประชาธิปไตย และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่สังกัดพรรค อนุมัติ ส.ส. ในสังกัดถึง ๑๐๘ เสียง โดยหวังที่จะรวมกับพรรคประชาธิปไตย แต่สถานการณ์ทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไป พรรคชาติไทยจึงต้องพลัดจากการร่วมรัฐบาล สมาชิกที่มาารวมกันไม่มีอุดมการณ์และแนวนโยบายร่วมกันมาก่อนอันส่งผลต่อความแตกแยกภายในพรรคต่อมา จากเหตุผลดังกล่าว พรรคชาติไทยจึงมีความอ่อนแอและทำให้การควบคุมรัฐบาลไม่เป็นผลเท่าที่ควร

๒. พรรคชาติไทยขาดประสิทธิภาพในการเป็นฝ่ายค้าน และไม่เชี่ยวชาญในระเบียบข้อบังคับในการประชุมสภา ทั้งปรากฏความบกพร่องในการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอื่น ๆ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๘ เป็นต้น

๓. บทบาทการค้านของพรรคชาติไทยออกมาในลักษณะของการขาดความตระหนักในหน้าที่ของพรรคฝ่ายค้านที่แท้จริง มีแต่ความมุ่งหวังแต่การเป็นรัฐบาล ทำให้การค้านของพรรคชาติไทยไม่สู้จะมีน้ำหนัก ไม่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง (political change) และมักจะไม่มียลในการเสนอปัญหาของประชาชนโดยตรง ปัญหาที่พรรคชาติไทยเสนอมักเป็นปัญหาทั่วไปของการปฏิบัติงาน ทำให้ขาดความสนใจจากสาธารณชน การค้านในลักษณะนี้จึงเป็นแค่เพียงการค้านเพื่อให้เห็นว่าได้ทำคามหน้าที่เท่านั้น

การควบคุมฝ่ายบริหาร โดยคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร

การจัดให้มีคณะกรรมการประสานงานฝ่ายรัฐสภาขึ้นมาขึ้น สืบเนื่องมาจากลักษณะโครงสร้างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้อำนาจทั้งสองมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ แต่

ในขณะที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการตรากฎหมาย ดังนั้นเมื่อฝ่ายบริหารของการจะตรากฎหมายออกมาในบริหารประเทศก็จะต้องเสนอเข้ามาสู่รัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาก่อน เมื่อเป็นเช่นนี้ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและทั้งฝ่ายบริหารจะต้องมีการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่นที่กล่าวแล้วคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติใด ๆ นั้นจะต้องเสนอในนามคณะรัฐมนตรี และจะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน จึงจะมีการดำเนินการขั้นต่อไปตามระเบียบและข้อบังคับของสภาเพื่อจะให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบจนถึงขั้นนำมาบังคับใช้ เมื่อกฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจทั้ง ๒ ฝ่ายนี้ มีความสัมพันธ์กันเช่นนี้จึงจำเป็นต้องให้ฝ่ายคณะรัฐมนตรีจะต้องมีผู้ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภา เพื่อจะให้งานที่ปฏิบัติร่วมกันนั้นบรรลุผลสำเร็จและเกิดความเรียบร้อยมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานร่วมกันสูง ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจึงตั้ง "คณะกรรมการประสานงานรัฐสภา" ขึ้น คณะกรรมการชุดนี้ คณะรัฐมนตรีได้จัดตั้งขึ้นเป็นการภายใน ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่รวมรัฐบาลมารวมเป็นคณะกรรมการขึ้น คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของฝ่ายคณะรัฐมนตรีที่จะบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมของสภา เช่นร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ เป็นต้น คณะกรรมการฝ่ายนี้จะต้องประสานงานกับฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเพื่อให้งานเหล่านี้บรรลุเป้าหมายรวดเร็วและมีประสิทธิภาพสูง ประหยัดเวลาและคุณค่า นอกจากนั้นคณะกรรมการชุดนี้ยังมีหน้าที่ในการติดต่อประสานในเรื่องต่าง ๆ ของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภา

บุญแห่ง หองสวัสดิ์ ประธานคณะกรรมการประสานงาน ได้แสดงทัศนะว่าคณะกรรมการประสานงานมีหน้าที่กลั่นกรองงานในสภาเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเสนอกฎหมายหรือญัตติต่าง ๆ คณะกรรมการประสานงานจะรวบรวมความคิดเห็นทั้งฝ่ายที่เป็นรัฐบาลและฝ่ายตรงข้าม ทำหน้าที่เฝ้าระวังให้คณะรัฐมนตรีกลั่นกรองมติต่าง ๆ และพยายามจะให้ทุกพรรคเห็นด้วยกับมติอันนั้น ยกเว้นเรื่องที่เกี่ยวข้องการเงิน การเก็บภาษีอากร ที่จะออกเป็นพระราชกฤษฎีกา จะไม่มีการนำมา

ปรีชาหาหรือในคณะกรรมการประสานงาน เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร^{๒๕}

คณะกรรมการประสานงานเกิดขึ้นตั้งแต่ปี ๒๕๒๕ แต่ยังไม่เป็นทางการ เป็นทางการเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๖ เป็นรูปคำสั่งแนบกับราชองรัฐบาลเหมือนกับเป็นที่ทำหน้าที่ประสานงานก่อนที่ร่างกฎหมายที่เสนอทั้งโดยฝ่ายรัฐบาลเป็นตัวเชื่อมให้ร่างพระราชบัญญัติของทางรัฐบาลสอดคล้องกัน ทำให้รัฐบาลทำงานง่ายขึ้น^{๒๖}

บทบาทของคณะกรรมการประสานงานในทัศนะของสุภัทรา มาศกิตต์

เป็นการช่วยให้คณะรัฐมนตรีทำงานได้สะดวกขึ้น มติใด ๆ จากคณะกรรมการประสานงานคณะรัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะเปลี่ยนแปลง แต่ทั้งนี้จะต้องชี้แจงในทางทฤษฎีนั้น พรรคพิจารณามติของตนภายในพรรคแล้วส่งมติคณะกรรมการประสานงาน มติคณะรัฐมนตรีไปก่อนจึงจะมาถึงพรรคแล้วพรรคจะทำการประชุมเพื่อหาแนวทางสรุปเป็นมติของพรรคในทัศนะของสุภัทรา มาศกิตต์ สมาชิกสภาผู้แทนจังหวัดนครศรีธรรมราช นั้นเห็นว่ามติที่สำคัญที่สุดนั้นคือมติของพรรค เพราะภายในพรรคนั้นมีนโยบาย ระเบียบวินัยพรรคเป็นสิ่งที่ควบคุมอีกชั้นตอนหนึ่ง^{๒๗}

คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร ปี ๒๕๒๖ นั้น นายอุทัย มองว่าเป็นการตั้งขึ้นเองของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นการตั้งขึ้นที่มาจากผลพวงของการพัฒนาการทางการเมือง และสามารถควบคุมได้เหมือนกัน บางครั้ง ค.ร.ม. เสนอกฎหมายมา คณะกรรมการประสานงานก็ยังคงควบคุม ส.ส. รัฐบาลในสภาด้วยกันเอง ในการโหวตเสียง^{๒๘}

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๒๕} สัมภาษณ์ บุญเท่ง ทองสวัสดิ์" ประธานคณะกรรมการประสานงาน วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๓๑.

^{๒๖} สัมภาษณ์ วิชัย สุวรรณรัตน์" กรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการประสานงาน ๒๖ สิงหาคม ๒๕๓๑.

^{๒๗} สัมภาษณ์ สุภัทรา มาศกิตต์" สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วันที่ ๕ กันยายน ๒๕๓๑.

^{๒๘} สัมภาษณ์ อุทัย พิมพ์ใจชน. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วันที่ ๕ สิงหาคม

สมัคร สุนทรเวช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับคณะกรรมการ
ประสานงาน จริง ๆ แล้วเป็นตัวปัญหาควยเข้าไป ทำหน้าที่เพียงแต่ไม่ให้ทะเลาะกันเร็วเท่านั้น
เอง ความคุมก็ไม่ได้ ทำได้แค่เพียงประทั่งไม่ให้ชกแรงไว้เท่านั้นเอง^{๒๕}

คณะกรรมการประสานงานจะประกบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนที่แต่ละพรรคร่วมรัฐบาล
ส่งเข้ามาเพื่อประชุมร่วมกันในเรื่องต่าง ๆ ก่อนที่จะเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนเพื่อหาข้อ
ยุติหรือมติร่วมกันก่อน ขั้นตอนการทำงานของคณะกรรมการประสานงาน มีดังนี้^{๒๖}

* เราเรียกกรรมการประสานงานกับรัฐบาล ทุกพรรคร่วมรัฐบาลนี้ เราจะมี (ผู้นำ) ซึ่ง
ของพรรคเรา (ประชาธิปไตย) นี้จะมีข้อสงวนว่า กรรมการประสานงานออกมาอย่างไร
ก็ต้องขอหารือพรรคก่อน แล้วจะกลับไปที่อีกครึ่งก่อน เขาจะเอาอย่างไร ในลักษณะนี้
เป็นการป้องกันชกกลางๆ เราหักหลังหรืออะไร เราไม่ได้หักหลังแต่เรอบอกว่าเรา
จะทำอย่างนี้ คุณ (พรรคร่วมรัฐบาลอื่น ๆ) จะทำอย่างไรก็เรื่องของคุณ ไม่ใช่เราไม่
เคารพมติ (ของคณะกรรมการประสานงาน) แต่เราเรื่องใหญ่ที่มันไม่หนักหนาจนเกินไป
ที่จะช่วยกันประคับประคองให้รัฐบาลไปไกล เราช่วยกัน แต่ว่าในเรื่องที่มันช่วยกันไม่ได้
จริง ๆ ... เราถึงบอกว่า อันนี้เป็นความรู้สึกของพวกเรามาก เพราะฉะนั้นเราจำเป็นต้อง
เกินออก (จากที่ประชุมสภา) คือไม่ลงคะแนนให้ เราไม่ลงให้ฝ่ายค้านก็อยู่แล้ว นั่นคือ
มารยาทที่เราเห็นในที่สุดแล้ว แตกเป็นครึ่งเดียวเท่านั้น นอกนั้นก็พรรคของยกมือให้
ฝ่ายรัฐบาล ไม่มีใครขานเลาขาก^{๒๗} (จากกฎวิธีพิจารณาของ ส.ส. เป็นพิเศษ เมื่อ
วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๒๗) (พรรค) เมื่อสรุปไม่เลิกก็ต้องยกมือไป (คณะกรรมการ
ประสานงาน) อีกที จึงสรุปได้เป็นขั้วแน่นอนแล้ว นั่นแหละจึงจะออกมาเป็นขั้ว ไม่อย่างนั้น
จะคุมการบริหารไม่ได้ ต้องยอมรับผู้แทนราษฎรบางคนอาจจะบอกว่า แหม ขั้วออกมาเป็น
ขั้วแล้ว ให้เราทำตัวมัน เรวกี่ต้องมองในแง่ที่ว่าต้องเห็นใจคือถ้าเราไม่สร้างกติกากฎ
ใหญ่กลุ่มหัวนครบ แล้วปล่อยให้ทุกคนเป็นกติกากองเป็นเรือกอลาต่างหาก ถ้าตัวเองไม่เห็นควย
ก็ไป ในพรรคลึกลับมืดกักกันในพรรค เมื่อพรรคไม่เห็นควย อยางไร อาจจะไปสู่กับ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๒๕} คุณสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ไทย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๓๑.

^{๒๖} กนก วงษ์ตระหง่าน การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร (กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๓๐), หน้า ๑๖๕.

^{๒๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๖.

(กรรมการ) ประสานงานสภา ก่อนที่จะมีใบยื่นออกมา" (จากการสัมภาษณ์คุณบรรหาร ศิลปอาชา เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๒๔)

จากคำอธิบายทั้งของคุณสัมพันธ์ แป้นพจน์ และคุณบรรหาร ศิลปอาชา จะเห็นว่าคณะกรรมการประสานงานรัฐสภา ถูกสร้างขึ้นเพื่อเป็นกลไกสำหรับการประสานงานคานา รัฐสภา ระหว่างพรรคการเมืองทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อให้พรรคการเมืองมีมติร่วมกันในเรื่องต่าง ๆ ก่อนที่เรื่องนั้นจะถูกนำเข้าพิจารณาในสภา และมติธรรมของพรรคการเมืองนั้นก็จะเป็นหลักประกันว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสนับสนุนเรื่องของรัฐสภาในสภา ในทำนองเดียวกับมติพรรค มติของคณะกรรมการประสานงานรัฐสภา ก็จะเป็นมติให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องลงมติในสภาตามนั้น โดยพรรคการเมืองแต่ละพรรคจะรับมติของคณะกรรมการประสานงานรัฐสภา มา และคอยกำกับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติในสภาตามมติที่รับมา นั้นหมายความว่า การอภิปรายในสภาผู้แทนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีความหมายน้อยมาก เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใดที่มีมติของตัวเองมาแล้วตั้งแต่ก่อนประชุมสภา คุณบรรหาร ศิลปอาชา อธิบายความหมายและขั้นตอนการทำงานของคณะกรรมการประสานงานรัฐสภาในทำนองเดียวกันว่า

"ต่อคณะกรรมการประสานงานนี้ มันมีขึ้นก็สาเหตุมาจากการรวมตัวกันของรัฐสภาจากหลายพรรค เมื่อการรวมตัวรัฐสภาจากหลายพรรค มติ ค.ร.ม. ออกมาอย่างไร หรือว่าจะให้ ค.ร.ม. คำเป็นกรอย่างไรนี้ ก็คงจะให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งวิ่งไปตระเวนชี้แจงทุกพรรคคงจะยาก แล้วทุกพรรคก็ประชุมกันของอะไร ๆ กัน ฉะนั้นเมื่อเป็นเช่นนี้ ทุกพรรคก็คงตั้งตัวหาผู้มีอำนาจหรือชักชวนพรรค สงัดตัวแทนไปรวมประชุม เมื่อ พ.ร.บ. หรือกฎหมายอะไรต่าง ๆ เขาที่ประชุมของพรรคแล้วออกมาอย่างไร ค.ร.ม. ก็คงทำพรรคของตัวเอง แต่ถ้ามหาเป็น เรื่องที่สำคัญจะคงไปหาขอยุติเสียก่อน ในพรรคของตัวเองแล้วมาว่ากันในที่ประสานงาน เมื่อที่ประสานงานมีมติออกมาอย่างไร จะออกเป็นใบออกมา พรรคทุกพรรคคงทำตาม คือเพื่อให้เกิดการคล่องตัวในการประสานงานระหว่างพรรคต่อพรรค... กรรมการประสานงานก็เหมือนมติพรรคครับ คือมติพรรคออกมาแล้วผู้แทนไม่ทำ เราจะถือเป็นมติพรรคได้อย่างไร ฉะนั้นมติของกรรมการประสานงานจะคงได้รับความเห็นชอบเสียก่อน แล้วจึงมาหาขอสรุปในที่นี้"

ฝ่ายค้านจะอภิปรายแสดงเหตุผลได้ก็เพียงใดก็ไม่สามารถจะเปลี่ยน "ใบ" ของคณะกรรมการประสานงานรัฐสภาที่กำหนดแล้วได้ สภาพเช่นนี้ทำให้เห็นว่าการตัดสินใจของสภา เป็นการตัดสินใจที่รับฟังเหตุผลและข้อเท็จจริงเพียงบางด้านเท่านั้น โดยเฉพาะเหตุผลและข้อเท็จจริงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มักจะได้รับความหมายหรือนำหนักน้อย ถ้าจะกล่าวต่อไปอาจจะกล่าวได้ว่า ควบคู่การควบคุมการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนในสภาเช่นนี้ เป็นการง่ายที่จะทำให้เกิด

ยุคกิจการในสภา* ไค่ ซึ่งเป็นการทำลายหลักการของระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในที่สุด 1
 ภาย เพราะในหลักการของระบบรัฐสภานำให้สภาเป็นเวทีของการควบคุมและตรวจสอบตลอดจน
 ถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร แต่ในทางปฏิบัติของรัฐสภาไทย สภากลับไม่มีบทบาทเพื่อการสร้าง
 ความชอบธรรมในรูปแบบให้แก่ฝ่ายบริหารมากกว่าการควบคุม หรือการตรวจสอบฝ่ายบริหาร ให้
 ใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม

จนถึงบัดนี้คงจะเห็นภาพไค่ชัดพอสมควรแล้วว่า พรรคการเมืองก๊วยการอาศัยหมันนิติ
 ของรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมสภา ตลอดจนกฎหมายเลือกตั้ง ทำให้พรรคสามารถที่จะ
 ควบคุมหรือกำกับบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนไค่พอสมควร อีกทั้งแต่ละพรรคยังกำหนด
 กลไกภายในเพื่อสร้างมติพรรคให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนของพรรคของปฏิบัติคามในสภา สำหรับพรรค
 ร่วมรัฐบาลก็จะมีคณะกรรมการประสานงานรัฐสภาเป็นตัวแทนในการสร้างมติของพรรคร่วมรัฐบาล
 แล้วให้สมาชิกสภาผู้แทนฝ่ายรัฐบาลปฏิบัติ จริงอยู่อาจจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนกล่าวว่า
 อนาคตจะเป็นมติของพรรคหรือของคณะกรรมการประสานงานรัฐสภาไค่ เพราะสมาชิกสภาผู้แทน
 แต่ละคนมีเอกสิทธิ์ที่จะทำหน้าที่ของตนอย่างไรก็ได้ แต่ถ้าพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแล้ว พรรค
 สามารถจะลงมติขับสมาชิกสภาผู้แทนคนนั้นออกจากพรรคไค่ และถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนคนนั้นต้อง
 หมกสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนโดยปริยาย เช่น กรณีของ คุณสรราช นิมมทรัพย์ สมาชิกสภา
 ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครปฐม แห่งพรรคประชาธิปัตย์ ถูกขับออกจากพรรคตามหมันนิติของรัฐ
 ธรรมนูญที่กำหนดไว้ ฉะนั้นสมาชิกสภาผู้แทนรายไค่ต้องการจะเป็นมติพรรคก็จะต้องพร้อมที่จะรับ
 มาตรการลงโทษจากพรรคด้วยเช่นกัน คุณสัมพันธ์ แม่พ็อน สมาชิกสภาผู้แทนจังหวัดนครศรีธรรม
 ราช อธิบายมาตรการของพรรคประชาธิปัตย์ในเรื่องนี้ว่า

*ข้อบังคับหมันครับ คือไล่ออกไค่โดยมติจำนวน (ไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วม
 ของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมือง
 นั้น มาตรา ๑๐๓ (๓) เทามันครับ แควคังไม่มีหรือจริง ๆ แล้วคนที่เป็นมติพรรค
 นอย ๆ เขาละอายเองกรับ เขาอยู่ไค่ไค่ คือ เราปล่อยให้เขาไปจนกระทั่งเขาหนีไค่ทุก
 ง่าย ๆ ว่าเขาไม่ไค่ไค่ความรวมมีอะไรเลย อยางคนที่ออกไป ๆ ตลอดเวลา ก็เป็นมติ
 พรรคนอย ๆ นี้ไค่ไค่หรือจากเหตุศึกษานามา คือทุกง่าย ๆ ว่าคุณจะไม่ขอไค่อะไร
 พรรคก็ไม่มีก๊วยคุณของออกไปเองถึงสมัยหน้า (เลือกตั้งครั้งต่อไป) คุณของออกไปเอง
 วังหนีไปเอง อยู่ไค่หรือ^{๓๒} (จากการสัมภาษณ์คุณสัมพันธ์ แม่พ็อน เมอวันที่ ๑๑
 ตุลาคม ๒๕๒๓)^๓

^{๓๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๔.

จะเห็นว่านอกจากมาตรการของรัฐธรรมนูญที่ควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนแล้ว ภายในพรรคยังมีกา
รเมินเฉยหรือไม่ให้ความร่วมมือสมาชิกสภาผู้แทนของพรรคที่เป็นมติพรรค ทำให้สมาชิกสภาผู้แทน
รายนั้นไม่สามารถทำงานได้ หรือไม่สามารถได้รับการสนับสนุนจากพรรคและในที่สุด หนีไม่ได้
ต้องลาออกจากพรรคไปในที่สุด เพราะฉะนั้นจะเห็นว่าพรรคการเมืองของไทยพยายามที่จะกำกั
กัและทหาของสมาชิกสภาผู้แทนในสังกัดของตนมากขึ้น จึงทำให้เกิดคำถามขึ้นว่า การกำกัและ
ของพรรคต่อสมาชิกสภาผู้แทนนี้เป็นผลดีและผลเสียต่อบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทน อย่างไร
ถ้าเราไม่สามารถตอบคำถามนี้ได้แล้ว เราไปปักใจเชื่อว่าการควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนโดยพรรค
เป็นสิ่งที่ง่ายที่จะทำให้เกิข้อพิพลาตได้

"คณะกรรมการประสานงานรัฐสภา" ตั้งขึ้นเพื่อกอควบคุมให้สมาชิกสภาผู้แทนฝ่าย
รัฐบาลทำตามมติของพรรคร่วมรัฐบาลในสภา การนิทพวิหรือเป็นมติพรรคของสมาชิกสภาผู้แทน ก็
จะถูกลงโทษโดยกัอำนาจตามมาตรา ๑๐๓ ของรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. ๒๕๒๑) หรือถูกเมินเฉยจาก
พรรค ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เท่าที่ควร และในที่สุดสมาชิกสภาผู้แทนรายนั้นก็จะออก
ออกจากพรรคไป

สำหรับสภาผู้แทนราษฎรชุกปี พ.ศ. ๒๕๒๒ - ๒๕๒๔ นั้น โดยที่รัฐบาลเล็งเห็นว่า เพื่
ให้การดำเนินงานทางคานสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผนของ ระบบรัฐสภา
จึงสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่ทำหน้าที่ประสานงานของสภาผู้แทนราษฎรให้เป็น
ไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว^{๓๓๓}

ดังนั้น พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี จึงแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงาน
สภาผู้แทนราษฎรขึ้น ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้^{๓๓๔}

- ๑. นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ เป็นประธานกรรมการ
- ๒. รอยคำรวจโหราญ มนุชธรรม กรรมการ

^{๓๓๓} คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๓๕/๒๕๒๔ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการ
ประสานงานสภาผู้แทนราษฎร, (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า ๑ (เอกสารอัสสำเนา)
^{๓๓๔} เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

๓. นายมีชัย ฤชุพันธุ์	กรรมการ
๔. นายกระมล ทองธรรมชาติ	กรรมการ
๕. นายบัญญัติ บรรทัดฐาน	กรรมการ
๖. นายอาคม เสรสุชาติ	กรรมการ
๗. นายจรัส พัวช่วย	กรรมการ
๘. นายธีพันธ์ เพ็ชรสุวรรณ	กรรมการ
๙. นายประชุม รัตนเพียร	กรรมการ
๑๐. นายยิ่งพันธ์ มนะสิการ	กรรมการ
๑๑. นายบรรลือ น้อยมณี	กรรมการ
๑๒. นายอมร รักษาศัยย์	กรรมการ
๑๓. นายสามารถ เจริญรัตน์	กรรมการ
๑๔. นายปรีชา พัฒนถาบุตร	กรรมการและเลขานุการ
๑๕. นายสุทัศน์ เงินหมื่น	กรรมการผู้ช่วยเลขานุการ
๑๖. นายโอฬาริก พยัคฆาภรณ์	กรรมการผู้ช่วยเลขานุการ
๑๗. นายแถม กัญญาณี	กรรมการผู้ช่วยเลขาธิการ

ทั้งนี้ โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ ๓๕

๑. รับทราบนโยบายจากนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องมาดำเนินการหรือประสานงานเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายหรือมติดังกล่าว
๒. ทักท้วงประสานงานและเสนอข้อมูลแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปัญหาต่าง ๆ ทางนิติบัญญัติและทางคามบริหาร
๓. ประสานงานกับพรรคการเมืองที่สนับสนุนรัฐบาล เพื่อให้มีการลงมติในญัตติใด ๆ ให้สอดคล้องกัน
๔. พิจารณาเรื่องระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรหรือการประชุมร่วมกันของรัฐสภาในแต่ละครั้ง ก่อนวันประชุมของสภาดังกล่าวแล้วแต่กรณี ดำเนินการประสานงานกับ

-สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยการแจ้งมติของที่ประชุมคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทราบก่อนหรือในวันประชุมสภาทั้งกล่าว มติของที่ประชุมทั้งกล่าวต้องสอดคล้องกับนโยบายหรือมติตาม

๕. การเปลี่ยนแปลงมติของคณะกรรมการตาม ๔ ในระหว่างการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรหรือระหว่างการประชุมร่วมกันของรัฐสภาให้เป็นหน้าที่ของกรรมการที่จะดำเนินการ โดยต้องประสานงานกับนายกรัฐมนตรี และประสานงานร่วมกับพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล

๖. จักให้มีการประชุมภายในของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายหรือญัตติสำคัญที่เสนอเข้าพิจารณาในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา

๗. เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาและมีข้อเสนอประการใด ให้ประธานคณะกรรมการ นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินการต่อไป

๘. วางระเบียบวิธีการประสานงานเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งนี้

๙. ให้กรรมการและเลขานุการคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรรับผิดชอบงานด้านธุรการ การแจ้งมติของคณะกรรมการตลอดจนการติดต่อกับผู้ประสานงานฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ เป็นผู้ช่วยเหลือ

๑๐. ให้ประธานคณะกรรมการมีอำนาจสั่งผู้ประสานงาน หรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลือปฏิบัติงานในเรื่องข้าง ๆ ของคณะกรรมการได้ตามความจำเป็น โดยต้องแจ้งนามของบุคคลดังกล่าวให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เกี่ยวข้องทราบด้วย

เหตุผลของการจัดตั้งคณะกรรมการชุดนี้ก็คือ เพื่อรองรับสภาพของรัฐบาลผสม ซึ่งมีหลายฝ่ายหลายปีกให้สามารถอยู่ร่วมกัน และทำงานร่วมกันได้อย่างมีเอกภาพ เพื่อความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐบาลผสม คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นกลไกหรือเครื่องมือในการรักษาไว้ซึ่งเอกภาพของรัฐบาลผสม^{๒๖}

สำหรับโครงสร้างของคณะกรรมการฯ ประธานคณะกรรมการได้แก่หัวหน้าพรรคที่คุมเสียง

^{๒๖} สัมภาษณ์ นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ ผู้อำนวยการกองการเมืองภายในประเทศและผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร, วันที่ ๒๔ มกราคม พ.ศ. ๒๕๓๑.

ช่วงมากในรัฐสภา และเป็นพรรคร่วมรัฐบาล ส่วนกรรมการที่เหลือก็ได้หัวหน้าพรรค เลขาธิการพรรค คณะกรรมการบริหารพรรค และตัวบุคคลสำคัญ ๆ ระบุว่า key man ที่แต่ละพรรคร่วมรัฐบาลผสม คัดเลือกมาเป็นกรรมการร่วมดำเนินการ โดยทั่วไปคณะกรรมการจะมีจำนวน ๑๔ คน โดย ๔ พรรค กับอีก ๑ พวก ที่ร่วมรัฐบาลผสมแปรม ๔ จะจัดสรรที่นั่งในคณะกรรมการกันเองตามที่นั่งในรัฐสภา หรือจำนวน ส.ส. ที่แต่ละพรรคมี และมีการหมุนเวียนตัวบุคคลกันไปเรื่อย ๆ ตลอดมาในแต่ละพรรค^{๓๓๗}

โดยปกติแล้ว คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรจะมีการประชุมร่วมกันทุกวันจันทร์ ที่ตั้งทำเนียบรัฐบาล เพื่อสร้างมติคณะกรรมการประสานงานฯ มติดังกล่าวจะถูกหยิบยกเข้าไปพิจารณาในการประชุม ค.ร.ม. ในวันอังคาร และในการประชุมพรรคแต่ละพรรคร่วมรัฐบาลเพื่อออก "มติพรรค" ในวันพุธ ทั้งนี้เพราะ ส.ส. โดยปกติจะประชุมกันทุกวันพฤหัสบดีในช่วงเบิกรัฐสภาสมัยสามัญ^{๓๓๘}

ด้วยเหตุนี้ มติของคณะกรรมการประสานงานฯ จึงเป็นเพียงมติเบื้องต้นเพื่อหาแนวทางลงมติแก่ ส.ส. ในพรรคร่วมรัฐบาล ก่อนที่จะเกิดมติพรรค อย่างไรก็ตามพรรคคือการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของกระบวนการพรรค ในขณะที่มติของคณะกรรมการประสานงานฯ สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ เพราะเป็นความเห็นหรือมติขั้นต้น ไม่ใช่มติขั้นสุดท้ายของกระบวนการตัดสินใจ^{๓๓๙} ทั้งนี้ลักษณะของการดำเนินงานของคณะกรรมการประสานงานฯ จึงไม่ใช่เป็นการควบคุมคณะรัฐมนตรี แต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันของพรรคร่วมรัฐบาลให้เกิดความเรียบร้อยในสภาผู้แทนราษฎร ทำให้รัฐบาลมีเอกภาพและเสถียรภาพ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๓๓๗} เรื่องเดียวกัน

^{๓๓๘} เรื่องเดียวกัน.

^{๓๓๙} เรื่องเดียวกัน.