

อำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศไทย



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ ไม่สังกัดภาควิชา/เทียบเท่า
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2564
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

The powers and duties of The leader of the opposition in Thailand



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws in Laws
Common Course
FACULTY OF LAW
Chulalongkorn University
Academic Year 2021
Copyright of Chulalongkorn University

| | |
|---------------------------------|--|
| หัวข้อวิทยานิพนธ์ | อำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศไทย |
| โดย | น.ส.ดวงฤทัย บัวแก้ว |
| สาขาวิชา | นิติศาสตร์ |
| อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก | รองศาสตราจารย์ ดร.มานิตย์ จุ่มปา |

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

| | |
|--|---------------------------------|
| | คณบดีคณะนิติศาสตร์ |
| (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปาริณา ศรีวินิชย์) | |
| คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ | |
| | ประธานกรรมการ |
| (ดร.ปัญญา อุดชาชน) | |
| | อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก |
| (รองศาสตราจารย์ ดร.มานิตย์ จุ่มปา) | |
| | กรรมการ |
| (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย) | |

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ดวงฤทัย บัวแก้ว : อำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศไทย. (The powers and duties of The leader of the opposition in Thailand) อ.ที่ปรึกษาหลัก :
รศ. ดร.มานิตย์ จุมปา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงอำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศไทย เพื่อปรับปรุงการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้าน อันแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการทำงานของผู้นำฝ่ายค้าน ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้เปรียบเทียบกับประสบการณ์ของต่างประเทศ โดยเฉพาะจากประเทศอังกฤษ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศแคนาดา เพื่อนำเสนอแนวทางในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของผู้นำฝ่ายค้านของประเทศไทย นอกจากนี้แล้วก็เพื่อส่งเสริมบทบาทของผู้นำฝ่ายค้านในการทำหน้าที่ตรวจสอบกำกับดูแลการดำเนินงานของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาล

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยไม่มีรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือพระราชบัญญัติฉบับใดกำหนดถึงหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านหรือพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรไว้แต่อย่างใด คงมีเพียงหลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านที่มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามการขาดบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านก็ก่อให้เกิดปัญหาที่ผู้นำฝ่ายค้านขาดหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงขอเสนอว่าจะต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ รวมถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้าน การแก้ไขจะไม่เพียงแสดงให้เห็นถึงอำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านเท่านั้น แต่ยังช่วยเพิ่มความมั่นใจในการเฝ้าติดตามฝ่ายบริหารและรัฐบาลในอนาคต

CHULALONGKORN UNIVERSITY

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2564

ลายมือชื่อนิสิต

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6085972734 : MAJOR LAWS

KEYWORD: The leader of the opposition

Duangruethai Buakaew : The powers and duties of The leader of the opposition in Thailand. Advisor: Assoc. Prof. MANIT JUMPA, Ph.D.

This thesis seeks to examine the powers and duties of Thailand's opposition leaders to improve their performance. Also, to demonstrate the effectiveness of the opposition leader's work. The thesis findings will be compared to international experiences, particularly those from England, Australia, and Canada. The primary objective of the comparative study is to serve as a guide for amending related laws. The amendments will increase the performance of Thailand's opposition leaders. In addition, to encourage the opposition leader's role in overseeing administrative and government operations.

According to the findings of the thesis, neither the Thai constitution nor the rules of the House of Representatives nor any act explicitly stipulates the powers and duties of the leader of the opposition or opposition parties in the House of Representatives. In addition, such rules are never found in Thai constitutions. The only set of regulations governing the opposition leader specified in the constitutions is the criteria for selecting the opposition leader. However, the lack of related legislation about the leader of the opposition contributes to the problem of the opposition leader's lack of insurance to perform their duties. Thus, the thesis proposes that the constitution must be amended to include the provisions related to the opposition leader's authorities and duties. The amendment will not only clarify the authority and responsibilities of the leader of the opposition, but it will also assure the future monitoring of the administration and the government.

Field of Study: Laws

Student's Signature

Academic Year: 2021

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความช่วยเหลือและความเมตตาอย่างยิ่งของรองศาสตราจารย์ ดร.มานิตย์ จุมปา ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าอย่างยิ่งในการใส่ใจดูแลให้คำปรึกษา แนะนำทางด้านวิชาการ ตลอดจนตรวจแก้ไขวิทยานิพนธ์จนเสร็จสมบูรณ์ ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้

ขอกราบขอบพระคุณ ดร.ปัญญา อุดชาชน ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาให้คำแนะนำ และข้อคิดที่เป็นแนวทางการเขียนและปรับปรุงแก้ไขวิทยานิพนธ์ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาให้คำแนะนำ ข้อคิดที่เป็นแนวทางการเขียนและปรับปรุงแก้ไขวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้ความเมตตากรุณาในการช่วยตรวจแก้ไขวิทยานิพนธ์ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบคุณ นายปณิธิร์ ปทุมวัฒน์ ที่กรุณาให้คำแนะนำและข้อมูลในการทำวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้ข้อคิดที่เป็นแนวทางในการเขียนการปรับปรุงแก้ไขวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียน

ขอขอบคุณ นายนพรุจ หวันสู และนายศุภณัฐ ประสิทธิ์ ซึ่งเป็นพี่และน้องที่ให้ความช่วยเหลือผู้เขียนเป็นอย่างดีเสมอมาจนวิทยานิพนธ์สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี

ขอขอบคุณ นายณัฐดนัย นาจันทร์ เพื่อนผู้เป็นกัลยาณมิตรที่ดีของผู้เขียนเสมอ

ขอขอบคุณ นางสาวลักษณภัทร ลิ้มเทียมเจริญ นางสาวกมลพร จอมจรดล นางสาวจินต์จุฑา พานิชวงศ์ และเพื่อน ๆ พี่ ๆ น้อง ๆ ผู้ศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน ทุกคน ซึ่งเป็นกัลยาณมิตรที่คอยสนับสนุนและให้กำลังใจตลอดการศึกษา

ขอขอบคุณ พี่ ๆ เจ้าหน้าที่ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตทุกคนที่ให้ความช่วยเหลือประสานงานต่าง ๆ ด้วยความเมตตากรุณา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นางสาวกนกพร ป้อมปลั่ง และนางพิริยาภรณ์ สวัสดิมงคล

ขอขอบคุณนายแพทย์จรรุวิทย์ บัวแก้ว น้องชายผู้อยู่เคียงข้างคอยสนับสนุนและให้กำลังใจพี่สาวคนนี้เสมอ

ท้ายนี้ ผู้เขียนขอรำลึกถึงพระคุณของคุณพ่อวิรัช บัวแก้ว และคุณแม่วิไลวรรณ บัวแก้ว ผู้อยู่เบื้องหลังทุกความสำเร็จในชีวิตของผู้เขียน

ดวงฤทัย บัวแก้ว

สารบัญ

| | หน้า |
|---|------|
| บทคัดย่อภาษาไทย..... | ค |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... | ง |
| กิตติกรรมประกาศ..... | จ |
| สารบัญ..... | ฉ |
| บทที่ 1 บทนำ..... | 1 |
| 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา..... | 1 |
| 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย..... | 9 |
| 1.3 สมมติฐานในการวิจัย..... | 9 |
| 1.4 วิธีการศึกษาวิจัย..... | 10 |
| 1.5 ขอบเขตการวิจัย..... | 10 |
| 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย..... | 10 |
| บทที่ 2 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวข้องกับผู้นำฝ่ายค้าน..... | 11 |
| 2.1 ประวัติความเป็นมาและแนวความคิดเกี่ยวกับผู้นำฝ่ายค้าน..... | 11 |
| 2.1.1 ประวัติความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของผู้นำฝ่ายค้าน..... | 11 |
| 2.1.2 ประวัติความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศไทย..... | 14 |
| 2.2 หลักการพื้นฐานของอำนาจอธิปไตย..... | 19 |
| 2.2.1 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตย..... | 20 |
| 2.2.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ..... | 21 |
| 2.2.3 หลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ..... | 23 |
| 2.3 แนวคิดการปกครองระบอบประชาธิปไตยกับระบบผู้แทน..... | 24 |
| 2.3.1 รูปแบบการปกครองตามแนวความคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย..... | 24 |

| | | |
|---------|--|----|
| 2.3.1.1 | รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา..... | 24 |
| 2.3.1.2 | รูปแบบการปกครองแบบประธานาธิบดี | 25 |
| 2.3.1.3 | รูปแบบการปกครองแบบกึ่งประธานาธิบดี | 26 |
| 2.3.2 | แนวคิดประชาธิปไตยกับระบบผู้แทน..... | 26 |
| 2.3.2.1 | หลักประชาธิปไตย..... | 26 |
| 2.3.2.2 | หลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยที่เป็นสากล | 29 |
| 2.3.2.3 | ระบบผู้แทนในระบอบประชาธิปไตย | 32 |
| 2.4 | วิวัฒนาการของรัฐสภาที่เป็นสถาบันทางการเมือง | 34 |
| 2.4.1 | ประวัติความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของการกำเนิดรัฐสภา | 34 |
| 2.4.2 | รูปแบบของรัฐสภา..... | 37 |
| 2.4.3 | หลักการปกครองในระบบรัฐสภา..... | 38 |
| 2.4.3.1 | ลักษณะสำคัญของการปกครองในระบบรัฐสภา..... | 38 |
| 2.4.3.2 | รูปแบบของรัฐธรรมนูญในประเทศที่ปกครองในระบบรัฐสภา | 39 |
| 2.5 | ที่มาและแนวคิดของการตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา | 41 |
| 2.5.1 | ทฤษฎีเบื้องต้นในการควบคุมฝ่ายบริหาร | 43 |
| 2.5.1.1 | ทฤษฎีแห่งดุลยภาพ..... | 43 |
| 2.5.1.2 | ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมือง | 45 |
| 2.5.2 | ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภา..... | 46 |
| 2.5.2.1 | อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร | 46 |
| 2.5.2.2 | อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ..... | 47 |
| 2.5.2.3 | การถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร | 49 |
| 2.5.3 | รูปแบบวิธีการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติ | 50 |
| 2.5.3.1 | การควบคุมโดยการตั้งกระทู้ถาม | 51 |
| 2.5.3.2 | การควบคุมโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจ..... | 53 |

| | |
|--|----|
| 2.5.3.3 การควบคุมการใช้งบประมาณของฝ่ายบริหาร..... | 54 |
| 2.5.3.4 การควบคุมโดยการตั้งคณะกรรมการ..... | 54 |
| 2.6 แนวความคิดคณะรัฐมนตรีเงา..... | 55 |
| 2.6.1 ประวัติความเป็นมาของแนวความคิดคณะรัฐมนตรีเงา..... | 56 |
| 2.6.2 ประวัติความเป็นมาของแนวความคิดคณะรัฐมนตรีเงาในประเทศไทย..... | 58 |
| 2.7 แนวความคิดเกี่ยวกับการประเมินประสิทธิภาพของผู้นำฝ่ายค้าน..... | 59 |
| 2.7.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ..... | 60 |
| 2.7.1.1 ความหมายของประสิทธิภาพขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ..... | 60 |
| 2.7.1.2 แนวทางการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ..... | 60 |
| 2.7.2 แนวทางการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภา..... | 62 |
| 2.7.3 แนวทางการประเมินประสิทธิภาพของผู้นำฝ่ายค้าน..... | 66 |
| บทที่ 3 อำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในต่างประเทศ..... | 68 |
| 3.1 อำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศอังกฤษ..... | 68 |
| 3.1.1 ความเป็นมาของการเมืองการปกครองในประเทศอังกฤษ..... | 68 |
| 3.1.1.1 ระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ..... | 69 |
| 3.1.1.2 อำนาจและหน้าที่ที่สำคัญของรัฐสภาอังกฤษ..... | 71 |
| 3.1.1.3 รูปแบบของพรรคการเมืองในประเทศอังกฤษ..... | 77 |
| 3.1.2 ผู้นำฝ่ายค้านในประเทศอังกฤษ..... | 81 |
| 3.1.2.1 ที่มาและอำนาจหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศอังกฤษ..... | 82 |
| 3.1.2.2 พรรคการเมืองฝ่ายค้านในประเทศอังกฤษ..... | 89 |
| 3.1.2.3 คณะรัฐมนตรีเงาในประเทศอังกฤษ..... | 91 |
| 3.1.3 บทบาทของผู้นำฝ่ายค้านที่แสดงผ่านพรรคฝ่ายค้านในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลในประเทศอังกฤษ..... | 96 |
| 3.1.3.1 การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถาม..... | 98 |

| | |
|---|-----|
| 3.1.3.2 การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยการอภิปราย | 100 |
| 3.1.3.3 การมีอำนาจในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโดยใช้ระบบ คณะกรรมการธิการ | 103 |
| 3.1.4 ประสิทธิภาพการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศอังกฤษ..... | 105 |
| 3.2 อำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศแคนาดา..... | 110 |
| 3.2.1 ความเป็นมาของการเมืองการปกครองในประเทศแคนาดา | 110 |
| 3.2.1.1 ระบบรัฐสภาของประเทศแคนาดา..... | 112 |
| 3.2.1.2 อำนาจและหน้าที่ที่สำคัญของรัฐสภาแคนาดา | 114 |
| 3.2.1.3 รูปแบบของพรรคการเมืองในประเทศแคนาดา..... | 115 |
| 3.2.2 ผู้นำฝ่ายค้านในประเทศแคนาดา | 117 |
| 3.2.2.1 ที่มาและอำนาจหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศแคนาดา | 117 |
| 3.2.2.2 พรรคการเมืองฝ่ายค้านในประเทศแคนาดา..... | 123 |
| 3.2.2.3 คณะรัฐมนตรีเงาในประเทศแคนาดา | 125 |
| 3.2.3 บทบาทของผู้นำฝ่ายค้านที่แสดงผ่านพรรคฝ่ายค้านในการควบคุมตรวจสอบการ ทำงานของรัฐบาลในประเทศแคนาดา | 128 |
| 3.2.3.1 การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถาม | 128 |
| 3.2.3.2 การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยการอภิปราย | 132 |
| 3.2.3.3 การมีอำนาจในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโดยใช้ระบบ คณะกรรมการธิการ | 137 |
| 3.2.4 ประสิทธิภาพการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศแคนาดา..... | 139 |
| 3.3 อำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศออสเตรเลีย..... | 143 |
| 3.3.1 ความเป็นมาของการเมืองการปกครองในประเทศออสเตรเลีย | 143 |
| 3.3.1.1 ระบบรัฐสภาของประเทศออสเตรเลีย..... | 144 |
| 3.3.1.2 อำนาจและหน้าที่ที่สำคัญของรัฐสภาออสเตรเลีย | 145 |
| 3.3.1.3 รูปแบบของพรรคการเมืองในประเทศออสเตรเลีย..... | 147 |

| | |
|--|-----|
| 3.3.2 ผู้นำฝ่ายค้านในประเทศออสเตรเลีย | 149 |
| 3.3.2.1 ที่มาและอำนาจหน้าที่ผู้นำฝ่ายค้านในประเทศออสเตรเลีย..... | 150 |
| 3.3.2.2 พรรคการเมืองฝ่ายค้านในประเทศออสเตรเลีย..... | 155 |
| 3.3.2.3 คณะรัฐมนตรีเงาในประเทศออสเตรเลีย | 157 |
| 3.3.3 บทบาทของผู้นำฝ่ายค้านที่แสดงผ่านพรรคฝ่ายค้านในการควบคุมตรวจสอบการ ทำงานของรัฐบาลในประเทศออสเตรเลีย | 160 |
| 3.3.3.1 การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถาม | 160 |
| 3.3.3.2 การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยการอภิปราย..... | 167 |
| 3.3.3.3 การมีอำนาจในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโดยใช้ระบบ คณะกรรมการธิการ | 170 |
| 3.3.4 ประสิทธิภาพการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศออสเตรเลีย..... | 172 |
| 3.4 เปรียบเทียบอำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในต่างประเทศ..... | 178 |
| บทที่ 4 อำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศไทย..... | 183 |
| 4.1 ที่มาและอำนาจหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศไทย | 184 |
| 4.1.1 ที่มาและอำนาจหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศไทยก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560..... | 184 |
| 4.1.1.1 ผู้นำฝ่ายค้านตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517..... | 185 |
| 4.1.1.1.1 ความเป็นมาและเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ | 185 |
| 4.1.1.1.2 หลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน | 187 |
| 4.1.1.1.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ | 188 |
| 4.1.1.2 ผู้นำฝ่ายค้านตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521..... | 192 |
| 4.1.1.2.1 ความเป็นมาและเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ | 192 |
| 4.1.1.2.2 หลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน | 192 |
| 4.1.1.2.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ | 192 |
| 4.1.1.3 ผู้นำฝ่ายค้านตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534..... | 196 |

| | | |
|-----------|---|-----|
| 4.1.1.3.1 | ความเป็นมาและเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ | 196 |
| 4.1.1.3.2 | หลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน | 196 |
| 4.1.1.3.3 | บทบาทและอำนาจหน้าที่ | 196 |
| 4.1.1.4 | ผู้นำฝ่ายค้านตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 | 199 |
| 4.1.1.4.1 | ความเป็นมาและเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ | 199 |
| 4.1.1.4.2 | หลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน | 200 |
| 4.1.1.4.3 | บทบาทและอำนาจหน้าที่ | 201 |
| 4.1.1.5 | ผู้นำฝ่ายค้านตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 | 204 |
| 4.1.1.5.1 | ความเป็นมาและเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ | 204 |
| 4.1.1.5.2 | หลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน | 205 |
| 4.1.1.5.3 | บทบาทและอำนาจหน้าที่ | 206 |
| 4.1.1.6 | ผู้นำฝ่ายค้านตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 | 212 |
| 4.1.1.6.1 | ความเป็นมาและเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ | 212 |
| 4.1.1.6.2 | หลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน | 212 |
| 4.1.1.6.3 | บทบาทและอำนาจหน้าที่ | 215 |
| 4.1.2 | ที่มาและอำนาจหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 | 220 |
| 4.1.2.1 | ความเป็นมาและเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ | 220 |
| 4.1.2.2 | หลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน | 221 |
| 4.1.2.3 | บทบาทและอำนาจหน้าที่ | 223 |
| 4.2 | ผู้นำฝ่ายค้านในประเทศไทย | 238 |
| 4.2.1 | ผู้นำฝ่ายค้านของประเทศไทยในอดีตก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 | 239 |
| 4.2.1.1 | หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช | 239 |

| | |
|--|-----|
| 4.2.1.2 พล.ต.อ. ประमाण อติเรกสาร | 240 |
| 4.2.1.3 พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ | 241 |
| 4.2.1.4 นายบรรหาร ศิลปอาชา..... | 242 |
| 4.2.1.5 นายชวน หลีกภัย | 243 |
| 4.2.1.6 นายบัญญัติ บรรทัดฐาน | 248 |
| 4.2.1.7 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ | 250 |
| 4.2.2 ผู้นำฝ่ายค้านของประเทศไทยหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 | 253 |
| 4.2.2.1 นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ | 253 |
| 4.2.2.2 นายชลน่าน ศรีแก้ว..... | 257 |
| 4.3 ผู้นำฝ่ายค้านกับการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงา | 259 |
| 4.4 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับประสิทธิภาพการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศไทย..... | 261 |
| บทที่ 5 วิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศไทย | 265 |
| 5.1 บทวิเคราะห์เกี่ยวกับกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่เกี่ยวกับผู้นำฝ่ายค้านในประเทศไทย ... | 265 |
| 5.2 บทวิเคราะห์เกี่ยวกับการทำหน้าที่เป็นผู้นำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยและเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านของผู้นำฝ่ายค้าน | 269 |
| 5.3 บทวิเคราะห์เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านที่แสดงบทบาทผ่านพรรคฝ่ายค้านใน การควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลในประเทศไทย | 272 |
| 5.4 บทวิเคราะห์เกี่ยวกับการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงา..... | 282 |
| 5.5 บทวิเคราะห์เกี่ยวกับประสิทธิภาพการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศไทย | 285 |
| บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ..... | 287 |
| 6.1 บทสรุป | 287 |
| 6.2 ข้อเสนอแนะ | 292 |
| 6.2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้าน | 292 |

6.2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทของผู้นำฝ่ายค้านที่แสดงผ่านพรรคฝ่ายค้านในการควบคุม
 ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ผ่านกลไกการตรวจสอบโดยการตั้งกระทู้ถาม
 การอภิปรายไม่ไว้วางใจ และการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาลผ่าน
 ระบบกรรมาธิการ 293

 บรรณานุกรม..... 298

 ภาคผนวก..... 320

 ภาคผนวก ก 321

 ภาคผนวก ข 325

 ประวัติผู้เขียน..... 331



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ยึดหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารให้มีการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ตามหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ (Checks and balances) การปกครองในรูปแบบรัฐสภาของประเทศไทยดังกล่าวเป็นรูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน กล่าวคือ ประชาชนเป็นผู้เลือกผู้แทนราษฎรให้เข้าไปทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และผู้แทนราษฎรก็จะเป็นผู้เลือกรัฐบาลซึ่งจะขึ้นมาทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร โดยในการบริหารราชการแผ่นดินฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

ตั้งแต่ได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบันเป็นเวลากว่า 90 ปีแล้ว ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วถึง 20 ฉบับ มีการปกครองทั้งในรูปแบบรัฐสภาแบบสภาเดียวและสภาคู่ โดยแบ่งเป็นสภาเดียวคือมีเพียงสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 17 ชุด และสภาคู่ที่มีทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งมีบทบาทในฐานะสภาพี่เลี้ยงของสภาผู้แทนราษฎรอีกจำนวน 18 ชุด นอกจากนี้แล้วการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยยังเป็นการปกครองโดยเสียงข้างมากซึ่งคำนึงถึงความคิดเห็นของคนส่วนใหญ่ แต่ในขณะเดียวกันเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คนส่วนน้อยก็ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นและเคารพต่อความคิดเห็นของฝ่ายเสียงข้างน้อย ตามหลักประชาธิปไตยที่ถือว่าประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง

จากหลักการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนและหลักการปกครองโดยเสียงข้างมากดังกล่าวข้างต้นวิธีในการเลือกผู้นำซึ่งจะเข้ามาเป็นตัวแทนในการบริหารประเทศ ก็จะเลือกจากพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งมากที่สุด โดยสมาชิกที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลก็จะมีโอกาสในการเป็นนายกรัฐมนตรี ส่วนพรรคการเมืองที่ไม่ได้จัดตั้งรัฐบาลก็จะถือว่าเป็นพรรคฝ่ายค้านที่มีหน้าที่ในการเสนอแนะและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล โดยหัวหน้าของพรรคฝ่ายค้านซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ที่สมาชิกในสังกัดพรรคมิได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จะมีตำแหน่งเป็น “ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร”

ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรถูกบัญญัติให้มีขึ้นเพื่อยอมรับและให้ความสำคัญกับความคิดเห็นของฝ่ายเสียงข้างน้อย ซึ่งส่วนใหญ่ตำแหน่งนี้จะมีขึ้นในประเทศที่มีระบบพรรคการเมืองสองพรรคหรือหลายพรรค และต้องเป็นการปกครองในระบบรัฐสภา¹ การมีพรรคการเมืองฝ่ายค้านนั้นนอกจากจะเป็นการให้สิทธิเสรีภาพทางการเมืองแก่ประชาชนแล้ว ยังถือเป็นการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลด้วย โดยในการที่รัฐบาลจะดำเนินการใด ๆ ก็จะต้องกระทำไปด้วยความระมัดระวัง เพราะมิฉะนั้นแล้วก็อาจจะกลายเป็นประเด็นให้ผู้นำฝ่ายค้าน หรือสมาชิกฝ่ายเสียงข้างน้อยที่เป็นฝ่ายค้านสามารถนำมาใช้เป็นประเด็นในการอภิปรายโจมตีฝ่ายรัฐบาลได้ ซึ่งอาจนำไปสู่การสร้างคะแนนนิยมจากประชาชน อันถือได้ว่าเป็นการสร้างดุลทางการเมืองอีกทาง

¹ ในการปกครองระบบประธานาธิบดีไม่มีตำแหน่งใดที่มีบทบาทเสมือนเป็นผู้นำฝ่ายค้าน เนื่องจากในระบบประธานาธิบดีมีตำแหน่งรองประธานาธิบดีซึ่งเป็นผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นอันดับสองจากการเลือกตั้งประธานาธิบดี และในรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้มีการออกแบบให้มีพรรคการเมืองใดที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เหมือนกับพรรคการเมืองฝ่ายค้านในระบบรัฐสภา

รายละเอียดโปรดอ่าน Jeremy Waldron, The Principle of Loyal Opposition (December 9, 2011). NYU School of Law, Public Law Research Paper No. 12-22, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2045647> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2045647> [Accessed 17 July 2021]. p.21.

ในระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดีอำนาจการออกกฎหมายแบ่งแยกอย่างเป็นทางการระหว่างประธานาธิบดีและสภาองเกรสที่มาจาก การเลือกตั้งโดยอิสระ แต่คณะรัฐมนตรีของเวสต์มินสเตอร์ประกอบด้วยเสียงข้างมากในสภานิติบัญญัติและโดยพื้นฐานแล้วในระบบเวสต์มินสเตอร์อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารรวมกันเป็นหนึ่งเดียว ไม่สามารถแยกจากกันได้

รายละเอียดโปรดอ่าน Levinson, Daryl J. and Pildes, Richard H., Separation of Parties, Not Powers. Harvard Law Review, 2006, NYU Law School, Public Law Research Paper No. 06-07, Harvard Public Law Working Paper No. 131, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=890105> [Accessed 17 July 2021]. p.14.

ในฝรั่งเศส แนวความคิดนี้บางครั้งถูกหยิบยกขึ้นมา แต่โดยทั่วไปแล้วยังคงใช้ไม่ได้มากนัก (ตามข้อมูลของ Florence Faucher แห่งศูนย์ยุโรปศึกษาและการเมืองเปรียบเทียบ (CEE) ที่ Sciences Po Paris) เนื่องจากแนวคิดนี้สะท้อนถึงความเป็นพรรคสองฝ่ายในอังกฤษ และมันจะไม่ได้ผลกับฝ่ายค้านของฝรั่งเศส เนื่องจากรัฐมนตรีในฝรั่งเศสไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกรัฐสภาซึ่งจะแตกต่างจากอังกฤษ โดยการแต่งตั้งรัฐมนตรีฝรั่งเศสส่วนใหญ่จะเชื่อมโยงกับประธานาธิบดี

รายละเอียดโปรดอ่าน Julia Gaulon, Pourquoi parle-t-on de “cabinet fantôme” au Royaume-Uni ?, [online]. Available from: <https://london.frenchmorning.com/2021/02/12/pourquoi-parle-t-on-de-cabinet-fantome-au-royaume-uni/> . [Accessed 10 October 2021].

หนึ่ง² ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นตำแหน่งที่ทำหน้าที่ในฐานะเป็นผู้นำในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาล และคอยควบคุมให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาลบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา เพื่อรักษาผลประโยชน์ให้กับประชาชนและประเทศชาติ ดังนั้น การมีตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นกลไกสำคัญในการถ่วงดุลอำนาจทางการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา³

ในต่างประเทศตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านก็ถือว่าเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญมากเช่นกัน โดยเฉพาะในการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษที่มีประวัติศาสตร์ความเป็นมาที่ค่อนข้างยาวนาน ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่เป็นต้นแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา โดยประเทศอังกฤษได้ให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองฝ่ายค้านเทียบเท่ากับพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ซึ่งเห็นได้จากพัฒนาการทางการเมืองในประเทศอังกฤษในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 โดยเมื่อหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายเสียงข้างมากได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้บริหาร หัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายเสียงข้างน้อยก็จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ตรวจสอบ โดยมีสถานภาพพิเศษต่างไปจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปในชื่อของตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสมเด็จพระราชินี (Her Majesty's Loyal Opposition)⁴ และต่อมาก็มีหลายประเทศนำรูปแบบการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาไปปรับใช้เป็นแบบอย่าง เช่น ไอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ อินเดีย ออสเตรเลีย แคนาดา ฟิจิ เป็นต้น⁵

ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรของประเทศอังกฤษ นอกจากเป็นผู้นำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านในการทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารแล้ว ยังเป็นผู้นำในการทำหน้าที่เป็นคณะรัฐมนตรีเงา (Shadow Cabinet) ที่พร้อมจะเข้ามาทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หากฝ่ายบริหารประสบความล้มเหลวในการบริหารราชการแผ่นดิน หรืออาจกล่าวได้ว่าการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงา เป็นเสมือนการเตรียมการไว้ล่วงหน้าหากพรรคการเมืองของตนเป็นฝ่ายได้รับเสียง

² กลุ่มงานพิพิธภัณฑสถานและจดหมายเหตุ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร.รวมเรื่องประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทย. หน้า 100.

³ ศุภพรรัตน์ สุขพุ่ม, ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร. [ออนไลน์]. เข้าถึงเมื่อ 20 กันยายน 2561. แหล่งที่มา: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร>

⁴ Colin Pilkington, The Politics Today companion to the British Constitution. (Manchester: Manchester University Press, 1999). p.106.

⁵ ยอดชาย วิถีพานิช, “บทบาทของพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร”, รัฐสภาสาร ปีที่ 66 ฉบับที่ 2 (เดือนมีนาคม - เมษายน พ.ศ.2561). หน้า 59.

ข้างมากในการเลือกตั้งครั้งต่อไป⁶ ดังนั้นการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศอังกฤษจึงมีลักษณะพิเศษอีกประการหนึ่ง คือ เป็นการทำหน้าที่ในลักษณะที่เตรียมพร้อมสำหรับการเป็นนายกรัฐมนตรี

ในรัฐสภาอังกฤษมีงานที่เป็นภารกิจที่จะต้องทำหลายด้าน มีหลากหลายงานที่ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านจะต้องประสานงานกัน เช่น งานบางด้านของกระทรวงกลาโหม งานด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับราชสำนัก นายกรัฐมนตรีจะแจ้งให้ผู้นำฝ่ายค้านได้รับทราบ หรือในบางครั้งก็อาจขอคำปรึกษาก่อนที่จะดำเนินการ ในระยะเวลาที่วิกฤติ เช่น ในสภาวะสงครามหรือเกิดเหตุวิกฤติที่ต้องการความสามัคคีของคนในชาติเป็นสำคัญ ฝ่ายค้านก็อาจจะสนับสนุนการกระทำของรัฐบาลอย่างเปิดเผย เช่น เหตุการณ์การประณามการก่อการร้ายในไอร์แลนด์เหนือ เป็นต้น⁷

นอกจากนี้ในอังกฤษก็มีธรรมเนียมประเพณีที่เป็นประโยชน์ต่อระบอบประชาธิปไตยด้วย กล่าวคือในบางโอกาสที่ผู้นำของประเทศสำคัญ ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับอังกฤษมาเยือนที่ประเทศอังกฤษ ในขณะที่นายกรัฐมนตรีจัดพิธีต้อนรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับประทานอาหารค่ำที่มักมีการคุยถึงเรื่องนโยบายสำคัญของระหว่างสองประเทศนั้น หรืออาจเป็นนโยบายที่มีผลต่อเศรษฐกิจหรือการเมืองการปกครองของโลก นายกรัฐมนตรีมักจะเชิญผู้นำฝ่ายค้านเข้าไปนั่งรับรู้อยู่ด้วย ซึ่งถือได้ว่าเป็นเรื่องที่ดี เพราะนายกรัฐมนตรีมีความตระหนักดีว่าในการเมืองระบอบประชาธิปไตยพรรคการเมืองของฝ่ายนายกรัฐมนตรียังสามารถดำรงตำแหน่งได้ตลอดไป มักจะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นได้เสมอ นายกรัฐมนตรีจึงให้เกียรติผู้นำฝ่ายค้านในการเข้ามาพบปะพูดคุยกับผู้นำของประเทศสำคัญ ๆ ที่มาเยือนอังกฤษ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศชาติ หากวันหนึ่งฝ่ายรัฐบาลพ่ายแพ้การเลือกตั้ง และฝ่ายค้านได้ขึ้นมาเป็นรัฐบาล เรื่องต่าง ๆ ที่ได้เคยดำเนินไว้ก็จะสามารถสานต่อไปได้ถูกต้อง⁸

นอกจากนี้แล้วในประเทศที่มีการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภา เช่น ในประเทศอังกฤษ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศแคนาดา จะมีการเปิดโอกาสให้ผู้นำฝ่ายค้าน

⁶ Colin Pilkington, *The Politics Today companion to the British Constitution*. (Manchester: Manchester University Press,1999). p.106-107.

⁷ T.Brennan, *Politics and Government in Britain An Introductory Survey*. (London: Cambridge University Press,1972). p.142.

⁸ กลุ่มงานพิพิธภัณฑสถานและจดหมายเหตุ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร. *รวมเรื่องประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทย*. หน้า 101.

ได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี⁹ หากรัฐบาลโดยการนำของนายกรัฐมนตรีไม่ประสบความสำเร็จในการทำงานจนต้องพ้นจากตำแหน่ง ผู้นำฝ่ายค้านจึงมีความสำคัญ เพราะจะเป็นตัวเลือกสำหรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไปในอนาคต รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มีตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านขึ้น โดยผู้นำฝ่ายค้านนี้จะเป็นผู้นำในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร และการมีผู้นำฝ่ายค้านยังช่วยส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนกระทั่งการดำเนินกิจกรรมในทางรัฐสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นด้วย และที่สำคัญในทางปฏิบัติเมื่อนายกรัฐมนตรีจะเจรจาทางการเมืองที่สำคัญ ๆ หากนายกรัฐมนตรีเชิญผู้นำฝ่ายค้านเข้าไปร่วมเจรจาด้วย จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติมาก เพราะหากวันใดที่พรรคของผู้นำฝ่ายค้านชนะการเลือกตั้งและก้าวขึ้นมาเป็นรัฐบาล จะสามารถเข้าใจนโยบายและสานต่อเรื่องนั้นๆ ได้อย่างราบรื่น¹⁰

สำหรับประเทศไทยตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ได้เริ่มมีขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 126 “...พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุดในการบรรดาพรรคการเมืองซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร...” ซึ่งหลังจากที่ได้มีการบัญญัติถึงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ไว้ในมาตรา 126 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นครั้งแรกแล้ว ก็ได้มีการบัญญัติถึงตำแหน่งดังกล่าวในรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มาอีกหลายฉบับ เช่น พุทธศักราช 2521, พุทธศักราช 2534, พุทธศักราช 2540, พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้มีการบัญญัติถึงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในมาตรา 106 โดยบัญญัติไว้ว่า “ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้ง สมาชิกสภาผู้แทน

⁹ เนื่องด้วยลักษณะทางการเมืองที่มีสองพรรคการเมืองใหญ่แข่งขันกัน เพื่อเป็นการขจัดปัญหาความไม่แน่นอนใด ๆ ผู้นำฝ่ายค้านซึ่งเป็นผู้นำของพรรคฝ่ายเสียงข้างน้อยที่มีจำนวนสมาชิกสภาสามัญมากที่สุดจะเตรียมตัวและตั้งคณะรัฐมนตรีของตนไว้ในกรณีของการลาออกของรัฐบาล ผู้นำฝ่ายค้านก็สามารถที่จะเสนอตัวเข้าไปทำหน้าที่นายกรัฐมนตรีได้ รายละเอียดโปรดอ่าน Mary Durkin and Oonagh Gay, Her Majesty's Opposition, [online]. Available from: <https://web.archive.org/web/20090327044410/http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-03910.pdf> . [Accessed 17 July 2021].

¹⁰ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) เล่มที่ 1 ว่าด้วยบททั่วไปพระมหากษัตริย์ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หน้าทีของชนชาวไทย แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และรัฐสภา. (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555). หน้า 470.

ราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่มีจำนวนสมาชิกมากที่สุด และสมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้นำฝ่ายค้านในรัฐสภา

ในกรณีที่พรรคการเมืองตามวรรคหนึ่ง มีสมาชิกเท่ากัน ให้ใช้วิธีจับฉลาก

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร”¹¹

¹¹ ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านมีขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 126 “...พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุดในบรรดาพรรคการเมืองซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร...”

ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ก็ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติและการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญมีแนวความคิดว่าหากกำหนดคุณสมบัติของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรไว้เฉพาะว่าต้องเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเพียงอย่างเดียวเช่นรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา หากในอนาคตปรากฏว่าผลการเลือกตั้งทั่วไปไม่มีพรรคการเมืองใดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดก็เป็นเหตุให้ไม่มีผู้ที่มีคุณสมบัติได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งนำไปสู่ภาวะทางการเมืองที่ปลอดผู้นำฝ่ายค้าน ดังนั้นเพื่อป้องกันการเกิดภาวะดังกล่าวจึงกำหนดคุณสมบัติของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยเพิ่มเติมความในมาตรา 122 วรรคสอง ว่า “ในกรณีที่ไม่มีพรรคการเมืองใดในสภาผู้แทนราษฎรมีลักษณะที่กำหนดไว้ตามวรรคหนึ่ง ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่เสียงสนับสนุนเท่ากันให้ใช้วิธีจับฉลาก”

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 120 ก็ได้มีการบัญญัติถึงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรไว้เช่นเดียวกับในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ซึ่งได้เคยมีการแก้ไขมาตรา 122 วรรคสอง ดังที่กล่าวมาแล้ว และจากบทบัญญัติที่เพิ่มเติมในวรรคที่สองนี้ มีผลทำให้นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้นำฝ่ายค้านลำดับที่ 7 ของประเทศไทย เนื่องจากผลการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 พรรคประชาธิปัตย์โดยมีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นหัวหน้าพรรค มีสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 96 คน ไม่ถึงเกณฑ์ 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด (500 คน) นอกนี้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้มีการบัญญัติบทบัญญัติใหม่ขึ้น ในมาตรา 155 โดยบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือเศรษฐกิจของประเทศ สมควรที่จะปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาก็ได้ ในกรณีนี้ ประธานรัฐสภาต้องดำเนินการให้มีการประชุมภายในสัปดาห์วันนับแต่วันที่ได้รับการแจ้ง แต่รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้

การประชุมตามวรรคหนึ่งให้ประชุมลับ และคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุมด้วย”

การที่ได้มีการบัญญัติบทบัญญัติขึ้นใหม่ ก็เพื่อมุ่งประสงค์ให้รัฐสภาเป็นเวทีในการแก้ไขปัญหาของประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง โดยถือว่าผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นผู้แทนราษฎรอາวุโสย่อมอยู่ในวิสัยที่จะเห็นปัญหาของประเทศชาติและประชาชนในมุมมองอีกมุมมองหนึ่ง หากได้มีการนำมุมมองนั้นเข้ามาหารือกันในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ก็อาจทำให้มีการปรึกษาหารือ หรือหาทางออกที่จะทำให้ไม่เกิดปัญหารุนแรงขึ้น เป็นการแก้ไขวิกฤติของประเทศชาติได้อีกทางหนึ่ง¹²

ดังนั้น ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรจึงถือได้ว่าเป็นจุดเด่นสำหรับการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภา ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยได้รับอิทธิพลแนวความคิดมาจากประเทศอังกฤษ โดยได้มีการบัญญัติให้มีตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และต่อมาก็ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับตั้งที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่อย่างไรก็ตามตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในประเทศไทยก็ไม่มีรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือพระราชบัญญัติฉบับใดได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร หรือพรรคการเมืองฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการไว้แต่อย่างใด¹³ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 106 และมาตรา 155 ก็มีได้บัญญัติกำหนดอำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้าน เพื่อเป็นหลักประกันการ

ไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 110 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 106 ก็ได้บัญญัติถึงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรไว้ในลักษณะเช่นเดียวกับที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538

¹² สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. หน้า 267.

¹³ กลุ่มงานผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร. ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร. วารสารการจัดการความรู้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ฉบับพิเศษ (2551). หน้า 42.

ทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านไว้โดยตรง คงกำหนดไว้เพียงคุณสมบัติและการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และอำนาจในการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติเท่านั้น เมื่อไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดถึงอำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านไว้ก็ย่อมมีผลทำให้การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของผู้นำฝ่ายค้านไม่อาจดำเนินการได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดหลักประกันในการทำหน้าที่ให้แก่ผู้นำฝ่ายค้าน ซึ่งแตกต่างจากประเทศอังกฤษที่เป็นแม่แบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยรูปแบบรัฐสภา (Parliamentary system) ที่มีพัฒนาการแนวคิดทางการเมืองของผู้นำฝ่ายค้านและสมาชิกสภาผู้แทนฝ่ายเสียงข้างน้อยที่ได้รับการพัฒนามาอย่างต่อเนื่องและยาวนานจนเป็นจารีตประเพณี

นอกจากนี้แล้วในประเทศอังกฤษก็มีแนวคิดที่ให้ผู้นำฝ่ายค้านจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงาหรือรัฐบาลเงา (The Shadow Cabinet หรือ the Shadow Front Bench) เพื่อติดตามและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลอย่างใกล้ชิด ซึ่งการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงานี้เป็นที่ยอมรับนับถือของนานาประเทศในฐานะจารีตประเพณีทางการเมืองของอังกฤษในช่วง ค.ศ. 1880 – 1889 และหลายประเทศที่เป็นกลุ่มประเทศที่มีระบบการเมืองแบบรัฐสภาก็ได้นำแนวคิดทางการเมืองนี้ไปประยุกต์ใช้กับการเมืองของประเทศตนเอง เช่น ประเทศออสเตรเลีย¹⁴ และประเทศแคนาดา โดยในการทำหน้าที่ในฐานะคณะรัฐมนตรีเงาของผู้นำฝ่ายค้านและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยเป็นการทำหน้าที่ที่ตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารโดยการโต้แย้งพร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะ เพื่อให้รัฐบาลนำไปปรับปรุงการทำงานของตนเองให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และคณะรัฐมนตรีเงาก็เป็นรัฐบาลทางเลือกของประชาชนในการจัดการเลือกตั้งครั้งต่อไปซึ่งอาจมีโอกาสดำเนินการและได้กลับมาเป็นรัฐบาลอีกครั้ง การที่ผู้นำฝ่ายค้านได้มีโอกาสร่วมทำงานกับนายกรัฐมนตรีจะทำให้การดำเนินนโยบายในการบริหารประเทศมีความต่อเนื่อง เมื่อผู้นำฝ่ายค้านและสมาชิกสภาผู้แทนฝ่ายเสียงข้างน้อยมีโอกาสกลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาล

ในส่วนของการทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำหน้าที่ของรัฐบาลโดยผ่านกลไกการตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจ และการควบคุมฝ่ายบริหารโดยคณะกรรมการ ผู้นำฝ่ายค้านก็ถือว่าเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญในการเป็นผู้นำในการตรวจสอบผ่านกลไกต่าง ๆ

ดังนั้น เมื่อประเทศไทยไม่มีรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือพระราชบัญญัติฉบับใดกำหนดอำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร หรือ

¹⁴ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, บทความระบบรัฐบาลเงาและข้อคิดบางประการ.[ออนไลน์]. เข้าถึงเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2561. แหล่งที่มา: <https://prachatai.com/journal/2008/02/15769> .

พรรคการเมืองฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการไว้แต่อย่างใด การจะรอคอยให้เกิดเป็นจารีตประเพณีทางการเมืองดังเช่นประเทศอังกฤษคงต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนานมาก เพราะฉะนั้นจึงควรมีการริเริ่มเขียนอำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านให้มีในรัฐธรรมนูญของไทย เพื่อให้อำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นและเป็นหลักประกันการทำหน้าที่ให้แก่ผู้นำฝ่ายค้าน

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาและค้นหาวิธีในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานให้แก่ผู้นำฝ่ายค้าน โดยจะศึกษาให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการทำงานของผู้นำฝ่ายค้าน แล้วนำไปเปรียบเทียบกับประสบการณ์ของต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศแคนาดา เพื่อนำเสนอแนวทางในการแก้ไขกฎหมายเพื่อสร้างหลักประกันและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ในฐานะผู้นำฝ่ายค้านของประเทศไทยและเพื่อเตรียมพร้อมหากวันหนึ่งผู้นำฝ่ายค้านมีโอกาสได้กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรี ตลอดจนเพิ่มบทบาทของผู้นำฝ่ายค้านให้สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาลได้อย่างเต็มที่

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาทฤษฎีและแนวความคิดที่สามารถสร้างหลักประกันในการทำหน้าที่ให้แก่ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร
2. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรในระบบรัฐสภาไทย
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรของต่างประเทศกับประเทศไทย และวิเคราะห์เปรียบเทียบหาข้อดี ข้อด้อย อันจะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อเป็นหลักประกันในการทำหน้าที่ให้แก่ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรต่อไป
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ประสิทธิภาพในการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารของผู้นำฝ่ายค้านและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อย
5. เพื่อศึกษาและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่สร้างกลไกให้ผู้นำฝ่ายค้านมีโอกาสในการเตรียมความพร้อมในการเป็นนายกรัฐมนตรีหากสามารถชนะการเลือกตั้งครั้งถัดไป

1.3 สมมติฐานในการวิจัย

การทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่อาจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากขาดบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันในการทำหน้าที่ในฐานะผู้นำฝ่ายค้าน และขาดโอกาสในการเตรียมความพร้อมในการเป็นนายกรัฐมนตรีหากชนะการเลือกตั้งครั้งถัดไป

1.4 วิธีการศึกษาวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัยที่ใช้ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นวิธีการศึกษาวิจัยแบบเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ในรูปแบบหนังสือ ตำรา ตั๋วบทกฎหมาย บทความทางวิชาการ วารสาร หนังสือพิมพ์ รายงานการประชุม วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัยเอกสารต่าง ๆ ในสาขานิติศาสตร์และสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.5 ขอบเขตการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาแนวคิดและทฤษฎี ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายและแนวปฏิบัติของประเทศอังกฤษ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศแคนาดา เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อสร้างหลักประกันเพิ่มประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหาร และเพิ่มโอกาสในการเตรียมความพร้อมในการเป็นนายกรัฐมนตรีให้แก่ผู้นำฝ่ายค้าน หากสามารถชนะการเลือกตั้งครั้งถัดไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงทฤษฎีและแนวความคิดที่สามารถสร้างหลักประกันในการทำหน้าที่ให้แก่ผู้นำฝ่ายค้านและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อย
2. ทำให้ทราบถึงความเป็นมาเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในระบบรัฐสภาไทย
3. ทำให้สามารถศึกษาเปรียบเทียบบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรของต่างประเทศกับประเทศไทยได้ และสามารถวิเคราะห์ เปรียบเทียบ หาข้อดี ข้อด้อย อันจะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อเป็นหลักประกันในการทำหน้าที่ให้แก่ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรต่อไป
4. ทำให้สามารถวิเคราะห์ ประสิทธิภาพในการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารของผู้นำฝ่ายค้านและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยได้
5. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่สร้างกลไกให้ผู้นำฝ่ายค้านมีโอกาสในการเตรียมความพร้อมในการเป็นนายกรัฐมนตรีหากสามารถชนะการเลือกตั้งครั้งถัดไป

บทที่ 2

แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวข้องกับผู้นำฝ่ายค้าน

การศึกษาถึงอำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้าน มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและหลักการพื้นฐานสำคัญเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับอำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้าน โดยจะอธิบายให้เห็นถึงทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ทฤษฎีนี้เป็นที่มาของอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และทฤษฎีดังกล่าวก็มีความเกี่ยวข้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจที่มีการกำหนดให้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจ โดยรัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ รัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร และศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ ทั้งสามองค์กรนี้จะใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน เพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และเพื่อให้เกิดกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจกันเองในระหว่างสามองค์กร ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภา โดยในบทที่ 2 นี้ จะวิเคราะห์ศึกษาถึงแนวคิด ที่มา และแนวความคิดเกี่ยวกับผู้นำฝ่ายค้านและทฤษฎีที่อยู่เบื้องหลังการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภา ตลอดจนแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหารโดยใช้ระบบการตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติเพื่ออภิปรายไม่ไว้วางใจ การตั้งคณะกรรมการ และการแนวความคิดคณะรัฐมนตรีเงา ซึ่งในงานวิจัยชิ้นนี้มุ่งที่จะศึกษาให้ทราบถึงอำนาจหน้าที่และประสิทธิภาพการทำงานของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศไทย ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 ประวัติความเป็นมาและแนวความคิดเกี่ยวกับผู้นำฝ่ายค้าน

2.1.1 ประวัติความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของผู้นำฝ่ายค้าน

ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของการมีผู้นำฝ่ายค้าน เริ่มถือกำเนิดขึ้นในประเทศอังกฤษ ประเทศอังกฤษถือได้ว่าเป็นต้นแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภาที่ให้ ความสำคัญกับพรรคการเมืองฝ่ายค้านเทียบเท่ากับพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล โดยเห็นได้จากพัฒนาการทางการเมืองในประเทศอังกฤษในช่วงศตวรรษที่ 18 เมื่อหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายเสียงข้างมากได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว หัวหน้าของพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงรองลงมา จากพรรครัฐบาลก็จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ นำฝ่ายค้าน โดยจะเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสมเด็จพระราชินี (Her Majesty's Loyal Opposition) ซึ่งกฎหมายอังกฤษได้ให้การยอมรับความสำคัญของผู้ นำฝ่ายค้าน ตั้งแต่ ค.ศ. 1937 โดยบัญญัติ Ministers of the Crown Act 1937 ให้หัวหน้าพรรคฝ่ายค้านใน

สมเด็จพระบรมราชินีได้รับเงินประจำตำแหน่งในอัตราที่มากกว่าเงินเดือนของสมาชิกรัฐสภา พระราชบัญญัติ Ministers of the Crown Act 1937 ดังกล่าวได้บัญญัติให้นิยามความหมายของผู้นำฝ่ายค้านไว้ว่า “ผู้นำฝ่ายค้าน ได้แก่ สมาชิกสภาสามัญผู้ซึ่งในเวลานั้นเป็นหัวหน้าพรรคที่มีคะแนนเสียงมากที่สุดในสภา ซึ่งอยู่ฝ่ายตรงกันข้ามกับรัฐบาลในสมเด็จพระราชินี”¹⁵

นอกจากนี้แล้ว เพื่อให้เห็นถึงความจำเป็นในการมีผู้นำฝ่ายค้านในที่นี้ขอยกเอาแนวคิดของ จอห์น สจ๊วต มิลล์ (John Stuart Mill) นักปราชญ์ชาวอังกฤษ มานำเสนอ โดยสจ๊วต มิลล์ ได้ชี้ให้เห็นเหตุอันตรายอย่างร้ายแรงที่สุดอย่างหนึ่งที่มีต่อระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ ระบอบประชาธิปไตยอาจเสื่อมลงได้จนกลายเป็นระบอบเผด็จการโดยเสียงข้างมาก ระบอบเผด็จการโดยเสียงข้างมาก ระบอบนี้เป็นระบอบที่กดขี่ยิ่งกว่าระบอบเผด็จการโดยเสียงข้างน้อยเพราะได้รับการสนับสนุนกว้างขวางกว่า ดังนั้นระบอบประชาธิปไตยจึงต้องคำนึงถึงเสียงข้างน้อยด้วย แม้ผู้แทนที่มีเสียงข้างมากในสภาจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย แต่นโยบายนั้นก็ควรเป็นสิ่งที่ฝ่ายเสียงข้างน้อยสามารถยอมรับได้ด้วย¹⁶

จากแนวคิดดังกล่าวของ จอห์น สจ๊วต มิลล์ ชี้ให้เห็นได้ถึงความจำเป็นที่ต้องมีผู้นำฝ่ายค้าน เนื่องจากตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านเป็นตำแหน่งที่มีบทบาทสำคัญในทางการเมืองการปกครอง เพราะผู้นำฝ่ายค้านคือตัวแทนของฝ่ายเสียงข้างน้อยที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ ถ่วงดุล และคานอำนาจฝ่ายเสียงข้างมากไม่ให้ฝ่ายเสียงข้างมากใช้อำนาจตามอำเภอใจในการกำหนดนโยบาย จนทำให้ระบอบประชาธิปไตยเสื่อมลงจนกลายเป็นระบอบเผด็จการโดยเสียงข้างมาก ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าผู้นำฝ่ายค้านและพรรคฝ่ายค้านของประเทศอังกฤษเป็นตัวแทนของคนเกือบก่อนประเทศที่มาใช้สิทธิเลือกตั้ง เพราะรัฐสภาอังกฤษเป็นเวทีการต่อสู้กันระหว่างสองพรรคการเมืองใหญ่ คือ พรรคอนุรักษ์นิยม (Conservative) และพรรคแรงงาน (Labour) ประชาชนส่วนใหญ่ที่ไม่ได้ลงคะแนนเสียงให้กับพรรคที่เป็นรัฐบาลก็จะมีพรรคการเมืองฝ่ายค้านคอยทำหน้าที่ตรวจสอบและรักษาผลประโยชน์ให้ ด้วยเหตุนี้ผู้นำฝ่ายค้านและพรรคการเมืองฝ่ายค้านจึงมีความสำคัญ

¹⁵ T. Brennan, Politics and Government in Britain An Introductory Survey. (London: Cambridge University Press,1972). p.142.

¹⁶ John Stuart Mill, Representative Government (London : J.M. Dent & sons Ltd., 1962) Chapter VII of True and False Democracy ; Representation of All and Representation of the Majority only. pp.256-275.

ด้วยเหตุที่รัฐสภาอังกฤษเป็นเวทีการต่อสู้กันระหว่างสองพรรคการเมืองใหญ่¹⁷ คือ พรรคอนุรักษนิยม (Conservative) และพรรคแรงงาน (Labour) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ในหนทางทางการเมืองการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย พรรคฝ่ายค้านจะสามารถก้าวขึ้นมาเป็น พรรครัฐบาลได้อีกครั้งเมื่อชนะการเลือกตั้งครั้งถัดไป และผู้นำฝ่ายค้านเองก็มีโอกาสที่จะได้รับตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีเช่นกัน ดังนั้นในการดำเนินการและทำหน้าที่ต่างๆ ของผู้นำฝ่ายค้านและพรรคฝ่ายค้านจึง ต้องเป็นไปในทางสร้างสรรค์มิใช่เป็นเพียงผู้ขัดขวางรัฐบาล

นายฮาโรลด์ วิลสัน (Harold Wilson)¹⁸ ได้กล่าวถึงความรับผิดชอบของพรรคฝ่ายค้านไว้ อย่างชัดเจน เมื่อครั้งสมเด็จพระราชินีเสด็จมาเปิดประชุมสภาครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ค.ศ.1970 ความว่า “...ฝ่ายค้านในสมเด็จพระราชินีจะไม่วิจารณ์และคัดค้านในเชิงลบเพื่อประโยชน์ของฝ่ายค้าน อันจะส่งผลกระทบต่อรัฐสภาและระบอบประชาธิปไตย ฝ่ายค้านจะทำงานไม่ยิ่งหย่อนไปกว่า ฝ่ายรัฐบาล จะพิจารณาปัญหาและงานทุกด้านของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นโยบายต่างประเทศ กลาโหม การคลัง เศรษฐกิจ สังคม อุตสาหกรรม ฝ่ายค้านจะรอให้มีการพัฒนานโยบายใหม่ ๆ รอคอย อย่างระมัดระวังและรอบคอบ แต่จะไม่เร่งรีบวิพากษ์วิจารณ์เพื่อแสวงหาประโยชน์จากการนั้น ๆ”¹⁹

จากคำกล่าวดังกล่าว แสดงให้เห็นได้ว่า การดำเนินการและทำหน้าที่ต่างๆ ของผู้นำฝ่ายค้าน และพรรคฝ่ายค้านที่ดีจะต้องเป็นไปในทางสร้างสรรค์ ไม่วิจารณ์และคัดค้านในเชิงลบโดยมุ่งหวัง เพียงเพื่อประโยชน์ของฝ่ายค้าน

ในรัฐสภาอังกฤษมีงานที่เป็นภารกิจที่จะต้องทำหลายด้าน มีหลากหลายงานที่ทั้งฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายค้านจะต้องประสานงานกัน เช่น งานบางด้านของกระทรวงกลาโหม งานด้าน ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นายกรัฐมนตรีจะแจ้งให้ผู้นำฝ่ายค้านได้รับทราบ หรือในบางครั้งก็ อาจขอคำปรึกษาก่อนที่ดำเนินการ ในระยะเวลาที่วิกฤต เช่น ในสภาวะสงครามหรือเกิดเหตุวิกฤติ ที่ต้องการความสามัคคีของคนในชาติเป็นสำคัญ ฝ่ายค้านก็อาจจะสนับสนุนการกระทำของรัฐบาล อย่างเปิดเผย²⁰

¹⁷ T. Brennan, *Politics and Government in Britain An Introductory Survey*. (London: Cambridge University Press,1972). p.142.

¹⁸ นายฮาโรลด์ วิลสัน (Harold Wilson) เคยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สังกัดพรรคเลเบอร์ 2 ครั้ง ใน ค.ศ. 1964 และ ค.ศ. 1966 ก่อนที่จะมาเป็นหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านใน ค.ศ. 1970 ต่อมายังได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีช่วง ระยะเวลาสั้น ๆ ภายหลังการเลือกตั้งเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1974 ถึงเดือนตุลาคม ค.ศ.1974

¹⁹ T. Brennan, *Politics and Government in Britain An Introductory Survey*. (London: Cambridge University Press,1972). p.143.

²⁰ Ibid.

แม้ผู้นำฝ่ายค้านของประเทศอังกฤษไม่มีหน้าที่อย่างเป็นทางการตามกฎหมายของ รัฐสภา แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติผู้นำฝ่ายค้านจะคอยควบคุมวิฝ่ายค้านในการแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายของรัฐบาล โดยหน้าที่หลักของฝ่ายค้านที่เห็นได้ชัดในทางปฏิบัติ ได้แก่

ประการแรก คือ สนับสนุนการกำหนดนโยบายและกฎหมายของรัฐบาล²¹

ประการที่สอง คือ คัดค้านข้อเสนอของรัฐบาล เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าควรคัดค้านและเสนอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาล²²

ประการที่สาม คือ เสนอนโยบายของพรรคฝ่ายค้านเอง เพื่อให้มีโอกาสนชนะการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งหน้า โดยการแสดงความคิดเห็นของฝ่ายค้านจะต้องเป็นไปตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ เป็นการแสดงความคิดเห็นเพื่อวิพากษ์วิจารณ์นโยบายว่าให้ประโยชน์แก่ประชาชนอย่างไรบ้าง หรือประชาชนคือผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจะได้รับการแก้ไขปัญหาอย่างไร เพื่อให้นโยบายนั้นเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมอย่างเต็มที่ และเป็นการแสดงให้เห็นถึงนโยบายและความคิดของฝ่ายค้านว่ามีนโยบายอย่างไร²³

ฝ่ายค้านสามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้โดยการเสนอญัตติการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งคณะและเป็นรายบุคคลได้ เมื่อฝ่ายค้านเห็นว่าการทำงานของรัฐบาลไม่โปร่งใส ซึ่งถ้าหากรัฐบาลชนะในการลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจ รัฐบาลก็อาจจะนำข้อโต้แย้งของฝ่ายค้านไปพิจารณา และอาจนำไปสู่การปรับปรุงนโยบายบางประการของฝ่ายรัฐบาล²⁴ และนอกจากนี้แล้วผู้นำฝ่ายค้านก็ยังมียุทธศาสตร์สำคัญในการคัดเลือกคณะรัฐมนตรีเงาหรือรัฐบาลเงา (The Shadow Cabinet หรือ the Shadow Front Bench) เพื่อเข้ามาติดตามการทำงานของคณะรัฐมนตรีอย่างใกล้ชิดอีกด้วย²⁵

2.1.2 ประวัติความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศไทย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา พรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งมากที่สุดจะมีอำนาจอย่างชอบธรรมในการจัดตั้งรัฐบาลหรือเป็นแกนนำสำคัญในการจัดตั้งรัฐบาล โดยหากได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งอย่างล้นหลามก็สามารถที่จะจัดตั้งรัฐบาลเพียงพรรคการเมืองเดียวได้ หรืออาจร่วมกับพรรคการเมืองอื่นในการจัดตั้งรัฐบาล ในกรณีที่มีจำนวนสมาชิกที่ได้รับ

²¹ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, พิมพ์ครั้งที่ 13. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม,2558), หน้า 162.-163.

²² เรื่องเดียวกัน.

²³ เรื่องเดียวกัน.

²⁴ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, พิมพ์ครั้งที่ 13. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม,2558), หน้า 163.

²⁵ UK Parliament, Shadow Cabinet, [online]. Available from: <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/shadow-cabinet/>. [Accessed 17 July 2021].

การเลือกตั้งภายในพรรคมีจำนวนไม่มากเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดในสภา โดยจะเป็นการจัดตั้งในรูปแบบของรัฐบาลผสม

ในขณะเดียวกันสมาชิกและพรรคการเมืองอื่นที่มีได้ร่วมในรัฐบาลและมีเสียงสนับสนุนเป็นฝ่ายเสียงข้างน้อยก็จะมีฐานะเป็นฝ่ายค้าน ที่ทำหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาล โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นหัวหน้าของพรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกในพรรคมากที่สุดที่มีได้เข้าร่วมรัฐบาล ดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ตำแหน่งเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร จึงถูกบัญญัติให้มีขึ้นเพื่อเป็นการให้โอกาสและยอมรับความคิดเห็นของสมาชิกฝ่ายเสียงข้างน้อย ซึ่งส่วนใหญ่ตำแหน่งนี้จะมีขึ้นในประเทศที่มีระบบพรรคการเมืองสองพรรคหรือหลายพรรค และต้องเป็นการปกครองในระบบรัฐสภา ซึ่งการมีพรรคการเมืองฝ่ายค้านหรือพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามกับฝ่ายรัฐบาล และยังเป็นการติดต่อการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลด้วย เนื่องจากทำให้การดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาลต้องกระทำด้วยความรอบคอบและระมัดระวัง เพราะหากมีส่วนที่ผิดพลาดเกิดขึ้น พรรคการเมืองฝ่ายค้านก็อาจจะนำมาอภิปรายโจมตี และสร้างคะแนนนิยมจากประชาชนได้ อันถือได้ว่าเป็นการสร้างกลไกในการถ่วงดุลอำนาจทางการเมืองอีกทางหนึ่ง²⁶

ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (Leader of the Opposition) จึงเป็นตำแหน่งสำคัญที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้นจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ที่สมาชิกในสังกัดของพรรคมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดในบรรดาพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร มีหน้าที่สำคัญคือ เป็นผู้นำในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล และควบคุมให้ฝ่ายบริหารดำเนินการบริหารราชการแผ่นดิน ให้เป็นไปตามที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยเรียกพรรคการเมืองที่ทำหน้าที่นี้ว่า กลุ่มฝ่ายค้าน การมีผู้นำฝ่ายค้านถือว่าเป็นกลไกสำคัญในการถ่วงดุลอำนาจทางการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา²⁷

ประเทศไทยได้ให้การยอมรับและให้ความสำคัญกับตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยได้มีการกำหนดให้มีตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 126 “...พระมหากษัตริย์จะได้ทรง

²⁶ กลุ่มงานพิพิธภัณฑและจดหมายเหตุ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร. รวมเรื่องประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทย. หน้า 100.

²⁷ ศุภพรรัตน์ สุขพุ่ม. ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร. [ออนไลน์]. เข้าถึงเมื่อ 20 กันยายน 2561. แหล่งที่มา: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร>

แต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุดในบรรดา พรรคการเมืองซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่าหนึ่งใน ห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร...”

เมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2518 ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นการทั่วไป ซึ่งถือได้ว่าเป็นประวัติศาสตร์การเมืองไทย เนื่องจากภายหลังจากการเลือกตั้ง หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ได้รับการโปรดเกล้าฯ เป็นนายกรัฐมนตรีและจัดตั้งคณะรัฐมนตรี แต่กลับได้คะแนนเสียงสนับสนุนเพียง 103 คน ซึ่งมีจำนวน คะแนนเสียงไม่ถึงครึ่งของจำนวนสภาผู้แทนราษฎร (ไม่ถึง 135 คน) และรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ก็กำหนดว่า การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต้องได้รับความ ไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาเมื่อถึงวันแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อสภา ปรากฏว่ารัฐบาล หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ได้รับเสียงสนับสนุนเพียง 111 เสียง ซึ่งต้องถือว่าไม่ได้รับความ ไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช และ พรรคประชาธิปัตย์จึงแสดงความรับผิดชอบด้วยการลาออกและสละสิทธิ์การตั้งรัฐบาล

เมื่อพรรคกิจสังคมซึ่งในขณะนั้นมีหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นหัวหน้าพรรค และมี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียง 18 ที่นั่ง แต่สามารถรวบรวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคต่างๆ ได้ถึง 8 พรรค และมีจำนวนคะแนนเสียง 135 เสียง ซึ่งเท่ากับครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรพอดี ดังนั้น หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช จึงสามารถเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลได้ และ หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ก็ได้รับโปรดเกล้าฯ เป็นนายกรัฐมนตรี ส่วนพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งใน ขณะนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดในสภา จำนวน 74 เสียง ได้กลับกลายเป็นฝ่ายค้าน ส่งผลให้หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ได้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำฝ่ายค้าน คนแรกของประเทศไทย²⁸

ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติและการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน ในสภาผู้แทนราษฎรไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญมีแนวความคิดว่าหากกำหนดคุณสมบัติของผู้นำฝ่ายค้าน ในสภาผู้แทนราษฎรไว้เฉพาะว่าต้องเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัด

²⁸ ยอดชาย วิถีพานิช, “บทบาทของพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร”, รัฐสภาสาร ปีที่ 66 ฉบับที่ 2 (เดือนมีนาคม - เมษายน พ.ศ.2561). หน้า 59 - 60.

ไม่ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งหมดเพียงอย่างเดียวดังเช่นรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา เกรงว่าหากในอนาคตปรากฏว่าผลการเลือกตั้ง ทั่วไปไม่มีพรรคการเมืองใดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งหมดก็เป็นเหตุให้ไม่มีผู้มีความสมัครใจได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะนำไปสู่ภาวะทางการเมืองที่ปลอดผู้นำฝ่ายค้าน ดังนั้นเพื่อป้องกันการเกิดภาวะดังกล่าวจึงได้กำหนด คุณสมบัติของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรโดยเพิ่มเติมความในมาตรา 122 วรรคสอง ว่า “ในกรณี ที่ไม่มีพรรคการเมืองใดในสภาผู้แทนราษฎรมีลักษณะที่กำหนดไว้ตามวรรคหนึ่งให้สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน พรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เป็นผู้นำฝ่ายค้านใน สภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่มีเสียงสนับสนุนเท่ากันให้ใช้วิธีจับฉลาก” และจากบทบัญญัติที่เพิ่มเติมใน วรรคที่สองนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ได้นำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ ในมาตรา 120 วรรคสอง เช่นกัน ซึ่งมีผลทำให้นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้นำฝ่ายค้าน คนที่ 7 ของประเทศไทย เนื่องจากผลการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 พรรคประชาธิปัตย์โดยมีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นหัวหน้าพรรค มีสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 96 คน ไม่ถึงเกณฑ์ 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งหมด (500 คน)²⁹

ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรจะอยู่ในตำแหน่งตราบ เท่าอายุของสภาผู้แทนราษฎร แต่อาจจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด หรือเมื่อสภาถูกยุบ หรือขาดจากสมาชิกภาพแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก หรือลาออกจากตำแหน่ง หรือดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น หรือต้องคำพิพากษาให้จำคุก ซึ่งในกรณีที่พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากขาดคุณสมบัติดังกล่าว พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน ในสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างลง³⁰

อนึ่ง ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงมีการกำหนดหลักการให้มีตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ตามหลักเกณฑ์เดิมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 120 ได้กำหนดไว้

²⁹ กลุ่มงานผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร. วารสารการจัดการความรู้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ฉบับพิเศษ (2551). สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 39.

³⁰ กลุ่มงานพิพิธภัณฑสถานและจดหมายเหตุ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ผู้นำฝ่ายค้าน ในสภาผู้แทนราษฎร. รวมเรื่องประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทย. หน้า 101.

ซึ่งถือได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงยอมรับบทบาทของผู้นำฝ่ายค้าน ในฐานะผู้นำของฝ่ายเสียงข้างน้อยอยู่เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า

นอกจากนี้แล้วรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งก็คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้บัญญัติรับรองถึงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรไว้เช่นกัน โดยได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา 106

ตาราง : ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรของไทยตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน

| คนที่ | รายชื่อ | พรรคการเมือง | ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง |
|-------|----------------------------|--------------|---|
| 1 | หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช | ประชาธิปัตย์ | 22 มี.ค. 2518 – 12 ม.ค. 2519 (ยุบสภา) |
| 2 | พลตำรวจเอกประมาณ อติเรกสาร | ชาติไทย | 24 พ.ค. 2526 – 1 พ.ค. 2529 (ยุบสภา) 30 ต.ค. 2535 – 7 พ.ค. 2537 (ลาออกจากหัวหน้าพรรค) |
| 3 | พลเอก ขวลิต ยงใจยุทธ | ความหวังใหม่ | 15 พ.ค. 2535 – 16 พ.ค. 2535 (ยุบสภา) 26 พ.ย. 2540 – 2 มิ.ย. 2541 (ลาออกจากหัวหน้าพรรค) 2 ก.ย. 2541 – 27 เม.ย. 2542 (ลาออกจากหัวหน้าพรรค) 12 พ.ค. 2542 – 30 เม.ย. 2543 (ยุบสภา) |
| 4 | นายบรรหาร ศิลปอาชา | ชาติไทย | 17 พ.ค. 2537 – 19 พ.ค. 2538 (ยุบสภา) |
| 5 | นายชวน หลีกภัย | ประชาธิปัตย์ | 4 ส.ค. 2538 – 27 ก.ย. 2539 (ยุบสภา) 21 ธ.ค. 2539 – 8 พ.ย. 2540 (เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี) 11 มี.ค. 2544 – 3 พ.ค. 2546 (ลาออกจากหัวหน้าพรรค) |
| 6 | นายบัญญัติ บรรทัดฐาน | ประชาธิปัตย์ | 23 พ.ค. 2546 – 5 ม.ค. 2548 (ครบวาระดำรงตำแหน่ง ส.ส.) |
| 7 | นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ | ประชาธิปัตย์ | 23 เม.ย. 2548 – 19 ก.ย. 2549 (ยุบสภา) 27 ก.พ. 2551 – 17 ธ.ค. 2551 (เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี) 16 ก.ย. 2554 – 9 ธ.ค. 2556 (ยุบสภา) |
| 8 | นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ | เพื่อไทย | 17 ส.ค. 2562 – 26 ก.ย. 2563 (ลาออกจากหัวหน้าพรรค) 6 ธ.ค. 2563 – 28 ต.ค. 2564 (ลาออกจากหัวหน้าพรรค) |
| 9 | นายชลน่าน ศรีแก้ว | เพื่อไทย | 23 ธ.ค. 2564 - ปัจจุบัน |

2.2 หลักการพื้นฐานของอำนาจอธิปไตย

เมื่อพิจารณาถึงแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจภายในรัฐนั้น ก็มีอาจปฏิเสธได้ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับรัฐและเกิดขึ้นมาพร้อมกับความเป็นรัฐ ดังปรากฏพบได้จากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองของยุโรปอันเป็นจุดเริ่มต้น³¹ อำนาจอธิปไตยจึงมีความหมายว่า อำนาจสูงสุดเด็ดขาดไม่ตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ใดและเป็นอำนาจที่อิสระ³²

แนวคิดของอำนาจอธิปไตยมีรากฐานพัฒนามาจากแนวความคิดของชาวยุโรปภายหลังอาณาจักรกรีกโรมันล่มสลายลง และปรากฏขึ้นในยุคที่มีความรุ่งเรืองของศาสนาคริสต์เข้ามาแทนที่ในสมัยนั้นมีความศรัทธาต่อพระเจ้า มีการสร้างความเชื่อที่ว่าพระเจ้าเท่านั้นเป็นผู้สร้างโลก อำนาจปกครองจึงเป็นของพระเจ้า และอำนาจปกครองนี้ถือเป็นอำนาจสูงสุดซึ่งเป็นของพระเจ้าผู้เป็นเจ้าของ หรือที่เรียกว่า อำนาจสูงสุดเป็นของพระเจ้า (The supremacy of God) ดังปรากฏจากแนวคิดของนักปรัชญาที่สำคัญหลายท่าน อาทิ เซนต์โทมัส อควีโนส เซนต์ออกัสติน นักคิดจากสำนักกฎหมายธรรมชาติได้อธิบายหลักการดังกล่าวไว้ เป็นต้น จากความคิดนี้ถูกพัฒนาและเกิดการถ่ายทอดอำนาจมาสู่ตัวแทนผู้รับมอบอำนาจของพระเจ้าเพื่อมาปกครองมนุษย์ด้วยกันคือพระสันตะปาปา แต่เพียงผู้เดียว

แต่ในขณะเดียวกัน แมคคิอาเวลลี ซึ่งเป็นนักปรัชญาสำคัญได้เสนอแนวคิดเรื่องการใช้อำนาจว่าควรเป็นของบุคคลเพียงคนเดียวเพื่อการปกครองอาณาจักรให้เข้มแข็งและควรเป็นของกษัตริย์ผู้ปกครองรัฐและผู้สืบเชื้อสายของกษัตริย์เท่านั้น ดังปรากฏในหนังสือ “The Prince” แต่ความคิดนี้มีอาจต้านทานความเชื่อความศรัทธาของพระเจ้าของฝ่ายศาสนจักรที่เริ่มมีบทบาทอำนาจมากขึ้น จนทำให้สังคมในช่วงนั้นเกิดการครอบงำอำนาจของฝ่ายอาณาจักรโดยฝ่ายศาสนจักรอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนและนำไปสู่ความไม่พอใจของฝ่ายอาณาจักรอย่างรุนแรง ทำให้เกิดภาวะความขัดแย้งและสงครามเพื่อแย่งชิงอำนาจนี้ระหว่างฝ่ายอาณาจักรกับศาสนจักรมาเป็นเวลายาวนาน จนเริ่มเข้าสู่ยุคการเปลี่ยนแปลงได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดที่ว่าอำนาจสูงสุดเป็นของศาสนจักรมาเป็นของฝ่ายอาณาจักรแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยมีกษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจนี้แทนในเวลาต่อมา³³

นักปรัชญาคนสำคัญที่มีแนวความคิดว่ากษัตริย์สมควรเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจจากพระเจ้าให้เป็นผู้ใช้อำนาจนี้ มีปรากฏจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ ได้แก่ ฌอง โบแดง และโทมัส ฮอบส์ ทั้งสองนักคิดได้อธิบายถึงแนวความคิดของอำนาจสูงสุดจนกลายมาเป็นชื่อของอำนาจนี้ว่า “อำนาจอธิปไตย” ดังปรากฏเป็นทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยขึ้นเป็นครั้งแรก

³¹ สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2550). หน้า 118.

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 119.

³³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน (สำนักพิมพ์วิญญูชน : กรุงเทพฯ, 2558), หน้า 36-37.

2.2.1 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตย

“อำนาจอธิปไตย” (Sovereignty) คือ อำนาจที่แสดงความเป็นใหญ่ ความเป็นอิสระความไม่ขึ้นแก่ใครหรือต้องเชื่อฟังคำสั่งคำบังคับของผู้ใดที่เหนือตนโดยปราศจากความยินยอมของตน³⁴ อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจอสูงสุดที่รัฐมีเหนือประชาชนของตน ดังนั้นอำนาจอธิปไตยในความหมายของกฎหมายมหาชนก็คืออำนาจอสูงสุดในการปกครองรัฐ เพราะเมื่อมีรัฐแล้วก็ต้องมีอำนาจอในการปกครองรัฐนั้น

ฌอง โบแดง (Jean Bodin) เป็นนักปรัชญาชาวฝรั่งเศสคนแรกที่ได้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย ซึ่งปรากฏในหนังสือชื่อ “สาธารณรัฐใน 6 บรรพ” (Six livres de la Republique 1576) โบแดงได้สร้างทฤษฎีอำนาจอธิปไตยขึ้นพร้อม ๆ กับการแนะนำแนวทางในการพัฒนาการปกครองฝรั่งเศส โดยโบแดงได้มีการอธิบายในหนังสือสาธารณรัฐใน 6 บรรพ เกี่ยวกับลักษณะของอำนาจอธิปไตยว่า อำนาจอธิปไตย (puissance souveraine) เป็นอำนาจที่ปราศจากขอบเขต ถาวร และสูงสุดเป็นล้นพ้น โดยอำนาจอธิปไตยนี้เกิดขึ้นเพื่อรัฐ รัฐเป็นองค์อธิปัตย์ผู้ใช้อำนาจนี้ และอำนาจอธิปไตยนี้เป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครองเหนือประชาชนภายในรัฐ โดยไม่ถูกจำกัดหรืออยู่ภายใต้อำนาจอื่นใดทั้งภายในและภายนอก อำนาจอธิปไตยนี้ไม่สามารถแบ่งแยกได้เพราะเป็นนิรันดร์ รัฐจึงเป็นผู้อยู่เหนือกฎหมายเพราะสามารถแสดงออกโดยการบัญญัติหรือยกเลิกกฎหมาย ดังนั้นเมื่อรัฐเป็นผู้มีอำนาจอสูงสุดที่เป็นเด็ดขาด กษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ปกครองรัฐจึงเป็นผู้มีความเหมาะสมในการเป็นตัวแทนผู้ใช้อำนาจนี้ โบแดงเห็นว่าระบอบกษัตริย์เป็นระบอบการปกครองที่ดีที่สุด เพราะเหตุผลทางประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวกับการสืบราชสมบัติ ทำให้ระบอบการปกครองเกิดความต่อเนื่อง แต่ในขณะเดียวกันกษัตริย์จะใช้อำนาจอตามอำเภอใจของตนมิได้ กษัตริย์ต้องไม่ปกครองประเทศเสมือนว่าเป็นสมบัติส่วนตัว และต้องรักษากรรมสิทธิ์ของเอกชนเป็นที่ตั้ง สิ่งที่โบแดงได้คิดขึ้นนี้ เรียกว่า ทฤษฎีอำนาจอธิปไตย (Theory of Sovereignty) ซึ่งอธิบายว่าอำนาจอธิปไตย เป็นอำนาจอสูงสุดเป็นนิรันดร์ ไม่อาจแบ่งแยกได้ มีอายุถาวรโอนได้ และมีอายุเพิกถอนได้ เนื่องจากมีความเป็นถาวรและล้นพ้น ซึ่งต่อมาทฤษฎีนี้ได้พัฒนามาเป็นหลักกฎหมายที่สำคัญของกฎหมายมหาชนจนถึงปัจจุบัน³⁵

นอกจาก ฌอง โบแดง แล้ว โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbs) ซึ่งเป็นนักปรัชญาชาวอังกฤษ ก็ได้เป็นนักปรัชญาคนต่อมาที่ เป็นผู้อธิบายขยายความสนับสนุนแนวคิดทฤษฎีอำนาจอธิปไตยของ ฌอง โบแดง ซึ่งฮอบส์มีงานเขียนที่สำคัญที่สุด คือ เลวีเอตัน (Leviathan) โดยฮอบส์มีความเชื่อว่าอำนาจอเหมาะสมควรกับระบอบกษัตริย์จนก่อให้เกิดเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ขึ้น นอกจากนี้แล้วฮอบส์ยังเชื่ออีกว่ามนุษย์โดยธรรมชาติแล้วมีลักษณะโหดร้ายและเห็นแก่ตัว มนุษย์ทุกคนต่างต้องการ

³⁴ วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. (กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2530). หน้า 8.

³⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ. พิมพ์ครั้งที่ 10. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า 30-31.

ความมั่นคงและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของตนเป็นที่ตั้ง รัฐจึงมีลักษณะทางสังคมที่มีแต่ความขัดแย้งที่รุนแรง การแย่งชิงผลประโยชน์มาเป็นของตนเอง ดังนั้นเพื่อระงับความขัดแย้งและเพื่อให้เกิดความสงบสุขภายในรัฐ มนุษย์ทุกคนต่างต้องยอมทำสัญญาสละสิทธิเสรีภาพของตนเองที่จะเคารพสิทธิของผู้อื่น พันธสัญญานี้จึงเกิดขึ้นจากประชาชน โดยประชาชนมาตกลงยินยอมทำสัญญากันเองโดยมิใช่พันธสัญญาที่ทำกับรัฐ แต่รัฐมีบทบาทเกี่ยวข้องในฐานะเป็นผู้รับมอบอำนาจจากประชาชนและปฏิบัติตามพันธสัญญาดังกล่าว ดังนั้น จึงส่งผลให้รัฐมีสถานะเป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตยสูงสุดโดยไม่มีข้อจำกัดทั้งทางกฎหมายหรือทางศีลธรรม เด็ดขาดเหนือทุกคนในประชาคม ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดความสงบสุขขึ้นภายในรัฐได้จริง³⁶

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากแนวคิดทฤษฎีอำนาจอธิปไตยได้แพร่หลายและเป็นที่รู้จักมากขึ้น สังคมในยุคนั้นก็ได้นำแนวคิดดังกล่าวมาใช้เพื่อพัฒนารูปแบบการปกครองที่เรียกกันว่า ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ขึ้น โดยระบอบนี้มีการสร้างอำนาจให้กษัตริย์เป็นอย่างมาก จนกลายเป็นการส่งเสริมให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ประชาชนภายในรัฐเริ่มเกิดความไม่พอใจและต่อต้านกษัตริย์ ทำให้เกิดความขัดแย้งทางสังคมจากชนชั้นล่างที่ต้องการจำกัดอำนาจของกษัตริย์ โดยสร้างแนวคิดใหม่ให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนเท่านั้น แนวคิดใหม่ที่ให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนมีนักปรัชญาคนสำคัญที่ได้อธิบายแนวคิดนี้ไว้ ได้แก่ จอห์น ล็อกและฌอง ฌัก รุสโซ ซึ่งแนวคิดของทั้งสองล้วนมีแนวคิดไปในทางเดียวกันว่า ปวงชนทุกคนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย อำนาจอธิปไตยมิใช่ของกษัตริย์อีกต่อไป รัฐเป็นผู้ได้รับมอบเจตจำนงทั่วไปของประชาชนเพื่อปกครองประชาชน ดังนั้นผู้ปกครองแท้จริงก็คือประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง³⁷ จากคำอธิบายดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่า อำนาจอธิปไตยได้ถูกเปลี่ยนผ่านจากกษัตริย์มาสู่มือของประชาชน อันถือเป็นการสร้างหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

2.2.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

ในการอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำฝ่ายค้านกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ต้องถือว่าผู้นำฝ่ายค้านเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งมีอำนาจในการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาลนั้น โดยสามารถพิจารณาได้จากแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งแยกการใช้อำนาจขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย เพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลกัน ในระหว่างองค์กรทั้งสามองค์กร กล่าวคือ องค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และตุลาการ

³⁶ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน (สำนักพิมพ์วิญญูชน : กรุงเทพฯ, 2558), หน้า 38-39.

³⁷ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย (สำนักพิมพ์วิญญูชน : กรุงเทพฯ, 2559), หน้า 36-39.

หลักการแบ่งแยกอำนาจนี้สืบเนื่องมาจากแนวความคิดที่ไม่ต้องการให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวผูกขาดอำนาจไว้จนไม่มีองค์กรใดสามารถเข้ามาตรวจสอบและถ่วงดุลได้ ซึ่งหากมีการควมรวมอำนาจไว้ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งก็อาจจะก่อให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจซึ่งทำให้ผู้ที่อยู่ใต้ปกครองต้องถูกกดขี่ ดังเช่นคำกล่าวของ Lord Acton ที่ว่า “อำนาจมีแนวโน้มให้เกิดการใช้ที่มีขอบและการมีอำนาจที่อิสระที่สุดนั้นย่อมเกิดจากการกระทำที่มีขอบอย่างแน่นนอน” (Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely.)³⁸ จากคำกล่าวของ Lord Acton ข้างต้น ชี้ให้เห็นว่าหากผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจโดยปราศจากกลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจแล้ว ประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองก็ย่อมได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจโดยมิชอบนั้น อันเป็นการทำให้ประชาชนไร้ซึ่งหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจโดยมิชอบของผู้ปกครอง จึงได้ก่อให้เกิดแนวคิดที่ว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจขึ้น โดยมองเตสกีเออ (Montesquieu) ซึ่งแนวคิดดังกล่าวปรากฏอยู่ในหนังสือที่มีชื่อว่า “L’Esprit des lois” หรือ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” แนวคิดการแบ่งแยกการใช้อำนาจของมองเตสกีเออตั้งอยู่บนฐานของการวิเคราะห์จากรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ โดยแนวคิดที่มองเตสกีเออเสนอมีหลักการสำคัญว่าด้วยการแบ่งแยกการใช้อำนาจ 2 ประการ ดังนี้

ประการที่ 1 มองเตสกีเออเสนอให้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็นสามอำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ เพื่อให้ทั้งสามอำนาจนี้สามารถตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันได้ อันเป็นการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ

ประการที่ 2 มองเตสกีเออเสนอให้แยกบุคคลผู้ใช้อำนาจแต่ละอำนาจให้เป็นอิสระออกจากกัน การที่มองเตสกีเออได้เสนอแนวคิดเหล่านี้ขึ้นมาก็เพื่อต้องการต่อต้านระบบการปกครองแบบทรราชย์ และเพื่อให้ประชาชนและชนชั้นสูงผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติได้มีการถ่วงดุลซึ่งกันและกันระหว่างสภาล่าง (ประชาชน) กับสภาสูง (กลุ่มชนชั้นสูง) ส่วนอำนาจบริหารก็ให้เป็นอำนาจของกษัตริย์ โดยมีขุนนางเป็นผู้ช่วยในการทำหน้าที่ต่าง ๆ และในส่วนของอำนาจตุลาการ มองเตสกีเออมีได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนถึงองค์กรที่จะเข้ามาใช้อำนาจตุลาการ ต่อมา Sir William Blackstone ผู้พิพากษาชาวอังกฤษ ได้พัฒนาแนวความคิดของมองเตสกีเออในส่วนของอำนาจตุลาการ โดยเน้นความมีอยู่ของอำนาจตุลาการในลักษณะของอีกองค์กรหนึ่งนอกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร แต่ไม่ได้เสนอให้มีการคานหรือดุลกันของอำนาจ เขาได้นำเสนอเพียงความเป็นอิสระของศาลเท่านั้น³⁹

³⁸ Christopher Lazarski, *Power Tends To Corrupt: Lord Acton's Study of Liberty* (Illinois: Northern Illinois University Press, 2012). p.11.

³⁹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (สำนักพิมพ์วิญญูชน : กรุงเทพฯ, 2556), หน้า 99-101.

2.2.3 หลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ

หลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ (Check and Balance) เป็นหลักการที่อธิบายลักษณะของความสัมพันธ์ในการใช้อำนาจระหว่างสามฝ่าย อันได้แก่ การถ่วงดุลระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร การถ่วงดุลระหว่างอำนาจบริหารกับอำนาจตุลาการ และการถ่วงดุลระหว่างอำนาจตุลาการกับอำนาจนิติบัญญัติ โดยกฎหมายได้มีการกำหนดกลไกของการถ่วงดุลการใช้อำนาจของแต่ละองค์กรไว้ เพื่อให้แต่ละองค์กรซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจคำนึงถึงความชอบธรรมในการใช้อำนาจ และในการถ่วงดุลอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ต้องตรวจสอบและคานอำนาจกันเอง หลักการถ่วงดุลอำนาจและคานอำนาจจึงเกิดขึ้นมาบนพื้นฐานที่มาของแนวคิดหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย

รูปแบบของความสัมพันธ์ในการถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกันในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน และบางประเทศก็อาจจะไม่ได้มีการถ่วงดุลและคานอำนาจที่มีความเท่าเทียมกันเสมอ เนื่องจากในแต่ละประเทศมีรูปแบบการปกครองที่แตกต่างกันออกไป โดยรูปแบบการปกครองของแต่ละประเทศจะเป็นตัวบ่งชี้ถึงความเป็นอิสระของแต่ละอำนาจ อาทิเช่น ประเทศที่มีรูปแบบการปกครองเป็นระบบเผด็จการ ผู้ปกครองประเทศจะเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐแต่เพียงผู้เดียว ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะมีการปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยการแบ่งแยกอำนาจนี้มีทั้งการแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาด และไม่เด็ดขาด สำหรับประเทศที่มีการแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาดจะมีการแบ่งแยกอำนาจบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการออกจากกันอย่างชัดเจน โดยองค์กรผู้ใช้อำนาจจะใช้อำนาจเฉพาะที่เป็นอำนาจของตนเท่านั้น และจะไม่เข้าไปแทรกแซงหรือใช้อำนาจของอีกองค์กรหนึ่ง ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นตัวอย่างของประเทศที่มีรูปแบบการแบ่งแยกแบบเด็ดขาด โดยมีการปกครองในระบบประธานาธิบดีที่มีระบบกลไกการใช้อำนาจตามหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างจากประเทศที่มีระบบการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาด อันได้แก่ประเทศที่มีการปกครองในระบบกึ่งประธานาธิบดี เช่น ประเทศฝรั่งเศส และประเทศที่มีการปกครองในระบบรัฐสภา เช่น ประเทศอังกฤษ ซึ่งในส่วนของประเทศอังกฤษจะพบว่าในทางปฏิบัติอำนาจทั้งสามสามารถที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกันได้ โดยมีการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ซึ่งเห็นได้จากการที่รัฐสภาสามารถตั้งกระทู้ถามหรือเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ และในขณะเดียวกันรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารก็มีอำนาจในการยุบสภาได้⁴⁰

เมื่อพิจารณาจากสาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าในระบบรัฐสภา การทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านจะมีลักษณะของ

⁴⁰ เกரியกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย (สำนักพิมพ์วิญญูชน : กรุงเทพฯ, 2559), หน้า 275-279.

การเป็นผู้ตรวจสอบ โดยจะทำหน้าที่เป็นผู้นำในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร ซึ่งถือเป็นการตรวจสอบ และถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลตามหลักประชาธิปไตย

2.3 แนวคิดการปกครองระบอบประชาธิปไตยกับระบบผู้แทน

ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลาย ในประเทศต่างๆ ทั่วโลก เป็นระบอบการปกครองที่มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนานตั้งแต่ สมัยกรีกโบราณและได้มีพัฒนาการต่อมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งต่อไปนี้จะอธิบายถึง รูปแบบการปกครอง ตามแนวความคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และแนวคิดประชาธิปไตยกับระบบผู้แทน

2.3.1 รูปแบบการปกครองตามแนวความคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

รูปแบบการปกครอง (forms of government) คือ การจัดรูปแบบ โครงสร้าง และ อำนาจหน้าที่ขององค์กรทางการเมือง ที่เรียกว่า รัฐบาลในความหมายอย่างกว้าง อำนาจหน้าที่นี้รวมถึง ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ทางการเมือง เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับประมุขแห่งรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างประมุขแห่งรัฐกับรัฐสภา ความสัมพันธ์รัฐสภากับคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่สำคัญมีอยู่ 3 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบการปกครอง แบบรัฐสภา รูปแบบการปกครองแบบประธานาธิบดี และรูปแบบการปกครองแบบกึ่งประธานาธิบดี⁴¹ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

2.3.1.1 รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา

รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) หรือที่เรียกว่า “The Westminster Model” ได้เริ่มมีขึ้นในประเทศอังกฤษก่อนที่จะแพร่ไปยังประเทศต่างๆ รัฐสภาเป็น สถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยตามแนวคิดที่ว่าด้วยอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา การปกครองแบบรัฐสภามีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างไม่เคร่งครัดระหว่างรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกับ คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร อีกนัยหนึ่งนั้น คณะรัฐมนตรีก็เป็นองค์กรที่ได้รับการแบ่ง อำนาจมาจากรัฐสภา และได้รับการแต่งตั้ง สนับสนุน หรือให้พ้นจากการตำแหน่งโดยการลงมติของ รัฐสภาอีกด้วย⁴² ดังนั้นระบบรัฐสภาย่อมเป็นระบบความสัมพันธ์ด้านความรับผิดชอบที่ฝ่ายบริหารต้องมี ต่อรัฐสภา

ระบบรัฐสภา มีวิวัฒนาการมาจากประวัติศาสตร์การปกครองของอังกฤษซึ่งตั้งอยู่บน พื้นฐานความสัมพันธ์ของอำนาจ 3 ฝ่าย ได้แก่ พระมหากษัตริย์ ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร

⁴¹ มานิตย์ จุมปา, หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2561). หน้า 34-35.

⁴² Michel Rosenfeld and András Sajó, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law (Oxford: OxfordUniversity Press, 2012).pp. 553-556.

ระบบรัฐสภาในช่วงแรกตั้งอยู่ภายใต้อำนาจทางการเมือง 2 ฝ่าย คือ พระราชอำนาจของกษัตริย์และอำนาจของรัฐสภา ซึ่งอำนาจทั้งสองฝ่ายต่างต้องช่วยกันในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงต้องรับผิดชอบในการบริหารประเทศต่อทั้งพระมหากษัตริย์ในฐานะ “ประมุขแห่งรัฐ” ที่แต่งตั้งฝ่ายบริหารเข้าสู่ตำแหน่ง และต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติด้วย ซึ่งในทางวิชาการเรียกความรับผิดชอบนี้ว่า “ระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่” ต่อมาภายหลังที่พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้ถูกจำกัดลง ระบบรัฐสภาจึงได้มีวิวัฒนาการสู่ลักษณะที่เรียกว่า “ระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยว” ซึ่งฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมีที่มาจากพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในรัฐสภา จึงมีเพียงความรับผิดชอบแต่เฉพาะต่อรัฐสภาเท่านั้น⁴³

ทั้งนี้ สำหรับระบบรัฐสภาที่ปรากฏในประเทศไทยนั้น หากพิจารณาในรูปแบบโครงสร้างภาพรวมแล้วจะเห็นได้ว่า นอกจากรัฐบาลจะต้องมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาแล้ว ยังต้องรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์ด้วย เนื่องจากทรงเป็นประมุขของประเทศซึ่งทรงมีพระราชอำนาจในทางรัฐธรรมนูญและประเพณีการปกครองที่รัฐบาลจำต้องรับผิดชอบต่อทั้งพระมหากษัตริย์และรัฐสภาในขณะเดียวกัน อันเป็นลักษณะของระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลที่มีต่อรัฐสภาแล้วจะเห็นได้ถึงลักษณะการเป็นระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยว⁴⁴

2.3.1.2 รูปแบบการปกครองแบบประธานาธิบดี

รูปแบบการปกครองแบบประธานาธิบดีเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยการเกิดขึ้นของระบบประธานาธิบดีนี้ เป็นผลโดยตรงจากการที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับความเจ็บช้ำจากการปกครองของประเทศอังกฤษ ดังนั้น สหรัฐอเมริกาจึงพยายามสร้างรูปแบบการปกครองที่แตกต่างไปจากประเทศอังกฤษ รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาจึงรับเอาแนวคิดของหลักการแบ่งแยกอำนาจมาสร้างสรรค์เป็นรูปแบบการปกครองแบบประธานาธิบดี⁴⁵ โดยเป็นรูปแบบการปกครองที่ให้ความสำคัญกับการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจออกไปได้อย่างเคร่งครัด กล่าวคือ ระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกับองค์กรฝ่ายบริหารนั้นจะมีการแบ่งแยกกันอย่างชัดเจน โดยสมาชิกรัฐสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน และประธานาธิบดีซึ่งเป็นประมุขขององค์กรฝ่ายบริหารก็มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งรัฐมนตรีให้เข้าร่วมเป็นรัฐบาล รัฐสภาจะไม่มีอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจประธานาธิบดี และประธานาธิบดีก็ไม่มีอำนาจในการยุบสภา

⁴³ กองบรรณาธิการ, “บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ เรื่อง ทิศทางรัฐสภาไทย : ศักราขใหม่ในการปฏิรูปประเทศ,” จตุรนิติ ปีที่ 13 ฉบับที่ 1 (เดือนมกราคม - กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559) : 19-20.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21-22.

⁴⁵ มานิตย์ จุ่มป่า, หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2561). หน้า 41.

ดังนั้น ในรูปแบบการปกครองแบบนี้ ประธานาธิบดีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจะไม่ได้รับการแต่งตั้งโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายนิติบัญญัติเองก็ไม่มีอำนาจในการมีมติให้ฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่ง⁴⁶

2.3.1.3 รูปแบบการปกครองแบบกึ่งประธานาธิบดี

รูปแบบการปกครองแบบกึ่งประธานาธิบดี (semi – presidential system) หรือที่บางครั้งเรียกว่า รูปแบบการปกครองกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี (semi – parliamentary and semi – presidential system) เป็นรูปแบบที่มีการผสมผสานระหว่างรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภากับประธานาธิบดีเข้าด้วยกัน⁴⁷ โดยการปกครองแบบกึ่งประธานาธิบดีนี้ ประธานาธิบดีมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน เช่นเดียวกับสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีให้เป็นผู้ทำหน้าที่ในฐานะเป็นหัวหน้ารัฐบาล รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารผ่านการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ และประธานาธิบดีเองก็มีอำนาจในการยุบสภา โดยทั้งประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจในการบริหารงานของประเทศร่วมกัน⁴⁸

2.3.2 แนวคิดประชาธิปไตยกับระบบผู้แทน

ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลายในประเทศต่างๆ ทั่วโลก ระบอบการปกครองประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนเป็นแนวคิดที่มีหลักการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมจากประชาชน การยึดและเคารพเสียงส่วนใหญ่ และมีความเท่าเทียมกันทางการเมือง และหลักการสำคัญ คือ ต้องมีการเลือกตั้งที่มีอิสระและเสรี รวมถึงไม่ผิดกฎหมายหรือระเบียบที่วางไว้ ซึ่งในการอธิบายถึงระบบผู้แทนในระบอบประชาธิปไตย ในหัวข้อนี้ขออธิบายโดยเริ่มตั้งแต่หลักประชาธิปไตย หลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยที่เป็นสากล รูปแบบของประชาธิปไตย ก่อนที่จะนำไปสู่สาระสำคัญของเรื่องระบบผู้แทนในระบอบประชาธิปไตย

2.3.2.1 หลักประชาธิปไตย

ประชาธิปไตย เป็นรูปแบบการปกครองตามอุดมการณ์สากล ที่ผู้นำประเทศได้รับอำนาจและความชอบธรรมในการบริหารประเทศจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยตรง บนพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และการเคารพศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์

⁴⁶ Michel Rosenfeld and András Sajó, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford: Oxford University Press, 2012). pp. 553-554.

⁴⁷ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, p.121. อังโน มานิตย์ จุมปา, *หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2561). หน้า 45.

⁴⁸ Michel Rosenfeld and András Sajó, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford: Oxford University Press, 2012). pp. 557-558.

โดยมีการแบ่งอำนาจในการปกครองประเทศอย่างชัดเจน ผ่านการกระจายอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจระหว่าง 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของผู้ปกครองประเทศ⁴⁹

คำว่า “ประชาธิปไตย” ปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยกรีก แต่ประชาธิปไตยในสมัยกรีกก็มีลักษณะที่แตกต่างจากประชาธิปไตยในสมัยปัจจุบัน โดยแนวคิดประชาธิปไตยในปัจจุบันได้รับอิทธิพลมาแนวความคิดเสรีนิยม ซึ่งเริ่มขึ้นในยุคแห่งความรุ่งโรจน์ (Enlightenment) ประมาณ 300 ปีที่ผ่านมา จอห์น ล็อก, ฌอง ฌัก รูสโซ, จอห์น สจ๊วต มิลล์ ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับเสรีภาพของมนุษย์ โดยเห็นว่า แนวคิดทางเสรีนิยมเป็นรากฐานสำคัญของประชาธิปไตย⁵⁰

1) จอห์น ล็อก (John Locke)

จอห์น ล็อก เป็นนักคิดที่สนับสนุนเสรีภาพของประชาชน ล็อกได้เขียนหนังสือหลายเล่มที่สนับสนุนเสรีภาพทางศาสนาและเสรีภาพทางการเมือง ในส่วนของเสรีภาพทางการเมือง ล็อกได้เขียนหนังสือเรื่อง Two Treatises of Government⁵¹ โดยล็อกเห็นว่าในสภาพธรรมชาติจะมีกฎธรรมชาติที่ทุกคนต้องปฏิบัติตามและในสภาพธรรมชาตินั้นไม่ใช่จะไม่มีกฎเกณฑ์เลย แต่กฎธรรมชาติอาจไม่ชัดเจนพอ และในสภาพธรรมชาติไม่มีตัวกลางการใช้กฎธรรมชาติตัดสินข้อพิพาท ดังนั้นการเอารัดเอาเปรียบการกระทบกระทั่งกันจึงย่อมมีเสมอในสภาพธรรมชาติ จึงมีความจำเป็นที่มนุษย์จะมารวมตัวกันทำสัญญาให้คนกลาง คือรัฐคอยดูแล⁵² รัฐในสายตาของล็อกจึงเป็นแค่เพียงผู้ที่คอยปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน รัฐมีแค่เพียงหน้าที่เพื่อปกป้องชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินของประชาชน และมีแค่เพียงประชาชนเท่านั้นที่มีสิทธิอันเป็นสิทธิตามธรรมชาติที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิด ความเชื่อเช่นนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐมีอำนาจจำกัดมาก และนอกจากนี้แล้วล็อกยังสนับสนุนแนวคิดปัจเจกชนนิยมที่ยอมรับเสี่ยงข้างมากอีกด้วย⁵³

การที่ประชาชนมีอำนาจอธิปไตย (popular sovereignty) ผู้ปกครองจะต้องมาจากความยินยอมพร้อมใจกันของประชาชน และจะต้องปกครองตามความต้องการของประชาชน

⁴⁹ รณ ชัย โตสมภาค, ประชาธิปไตย. [ออนไลน์]. เข้าถึงเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2561. แหล่งที่มา: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ประชาธิปไตย> .

⁵⁰ กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ., การเมืองและการปกครองไทย (สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช: กรุงเทพฯ,2531), หน้า 117.

⁵¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ. พิมพ์ครั้งที่ 10. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2552). หน้า 51.

⁵² เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน (สำนักพิมพ์วิญญูชน: กรุงเทพฯ,2558). หน้า 39.

⁵³ เรื่องเดียวกัน.

ผู้ปกครองใดไม่ปฏิบัติตาม ประชาชนมีสิทธิที่จะต่อต้านและเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองได้⁵⁴ ล็อคได้ชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลหรืออีกนัยหนึ่งคือสภานิติบัญญัติเกิดขึ้นจากความยินยอมพร้อมใจของประชาชน โดยประชาชนมอบหน้าที่ให้คอยดูแลประชาชนมิให้มีการละเมิดสิทธิซึ่งกันและกัน รัฐบาลในความหมายของล็อคจึงเป็นเพียงผู้ที่ทำหน้าที่คุ้มครองตามที่ประชาชนมอบหมาย ถ้ารัฐบาลดำเนินการนอกเหนือไปจากที่ได้รับมอบหมาย ประชาชนมีสิทธิเรียกหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองจากรัฐบาลกลับคืนมา แล้วมอบหมายให้คนอื่นทำแทนได้⁵⁵ นอกจากนี้ลอคยังยอมรับสิทธิของประชาชนที่จะกบฏ (Right to rebel) เมื่อประชาชนประสบความทุกข์ยาก⁵⁶ แต่ทั้งนี้หากการปกครองดำเนินถึงความยินยอมพร้อมใจแล้ว โอกาสที่จะมีการปฏิวัติก็จะลดน้อยลง

2) ฌอง - ฌาคส์ รูสโซ (Jean-Jacques Rousseau)

รูสโซเป็นนักคิดที่เน้นถึงการจำกัดอำนาจรัฐบาลให้มีน้อยเพื่อเป็นการป้องกันมิให้รัฐบาลใช้อำนาจละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีผลงานที่สำคัญที่สะท้อนแนวความคิดของเขาคือ สัญญาประชาคม (social contract) รูสโซเชื่อว่า มนุษย์เกิดมาพร้อมกับเสรีภาพ แต่เขาได้ถูกพันธนาการไว้ (Man is born free and everywhere he is in chains) เขามีความคิดว่ามนุษย์ถูกพันธนาการเพราะถูกผู้มีอำนาจบังคับ มนุษย์นั้นแท้จริงแล้วรักในเสรีภาพ⁵⁷ การที่มนุษย์สละสภาพตามธรรมชาติมาอยู่รวมกันเป็นชุมชนการเมืองมีรัฐบาล มนุษย์ไม่ได้สละทุกอย่างให้กับผู้ปกครอง โดยมนุษย์ทุกคนจะสละเสรีภาพให้กับชุมชน การสละเสรีภาพนี้ไม่ทำให้เสรีภาพของแต่ละบุคคลสูญหายไป การสละเสรีภาพนี้ก่อให้เกิดเสรีภาพใหม่ขึ้นคือ เจตนารมณ์ร่วม (General will) โดยทุกคนต้องเชื่อฟังในเจตนารมณ์ร่วมนี้ เพราะถือว่าเป็นการเคารพต่อเจตนาของตนเอง เจตนารมณ์ร่วมเป็นเจตนาของทุกคนไม่ใช่คนใดคนหนึ่ง เจตนารมณ์ร่วมจึงเป็นอำนาจอธิปไตย อยู่เหนือทุกๆ คนในสังคม ดังนั้นจึงถือได้ว่ากฎหมายคืออำนาจของเจตนารมณ์ร่วม ในการที่จะสร้างแบบแผนการดำเนินชีวิตและบังคับใช้ให้ตรงตามความจำนงของเจตนารมณ์ร่วม ซึ่งเสรีภาพที่มนุษย์ได้รับจากการรวมตัวเป็นรัฐคือสิ่งที่ทำให้มนุษย์สามารถเป็นนายของตัวเองได้ โดยการเชื่อฟังกฎหมายที่มนุษย์ร่วมกันออกมาเพื่อใช้บังคับกับมนุษย์เอง⁵⁸

3) จอห์น สจิวต์ มิลล์ (John Stuart Mill)

⁵⁴ ฌ็อง-ฌาคส์ รูสโซ, หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น, (บริษัทวี.พริ้นท์ (1991) จำกัด: กรุงเทพฯ, 2557). หน้า 31-32.

⁵⁵ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน (สำนักพิมพ์วิญญูชน: กรุงเทพฯ, 2558). หน้า 39.

⁵⁶ ฌ็อง-ฌาคส์ รูสโซ, หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น, (บริษัทวี.พริ้นท์ (1991) จำกัด: กรุงเทพฯ, 2557). หน้า 33.

⁵⁷ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย (สำนักพิมพ์วิญญูชน: กรุงเทพฯ, 2559). หน้า 38.

⁵⁸ ฌ็อง-ฌาคส์ รูสโซ, หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น, (บริษัทวี.พริ้นท์ (1991) จำกัด: กรุงเทพฯ, 2557). หน้า 36-37.

มิลล์เป็นนักคิดอีกคนหนึ่งที่เน้นถึงเสรีภาพ โดยเฉพาะเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่ขัดแย้งกับเสียงข้างมากจะต้องได้รับการปกป้อง มิลล์มีความเห็นว่า การจำกัดเสรีภาพของปัจเจกชน หรือการที่รัฐลดความสำคัญของคนให้น้อยลงจนกลายเป็นเครื่องมือของรัฐ แม้ว่าจะเป็นการทำเพื่อวัตถุประสงค์ที่เป็นคุณก็ตาม รัฐก็ไม่อาจทำได้สำเร็จหากเป็นการลดทอนคุณค่าของคน เนื่องจากสังคมที่มีเสรีต้องอยู่เบื้องหลังรัฐบาลที่เสรี จึงจะประกันเสรีภาพของปัจเจกชนได้อย่างแท้จริง⁵⁹

จากแนวคิดของนักคิดทั้งสามคนดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าการต่อสู้ของนักประชาธิปไตยในยุโรปในศตวรรษที่ ๑๘ เป็นการต่อสู้เพื่อความเท่าเทียมกันระหว่างชนชั้นกลางกับชนชั้นสูง และการมีเสรีภาพก็จะช่วยให้เกิดความเท่าเทียมกัน ซึ่งความเท่าเทียมนี้หมายถึงความเท่าเทียมในสิทธิและโอกาส เสรีภาพในปัจจุบันในทรรศนะของประชาธิปไตยจึงไม่ใช่เรื่องของสิทธิตามธรรมชาติ แต่เป็นเรื่องของความเหมาะสมตามสภาพความเป็นจริง

2.3.2.2 หลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยที่เป็นสากล

ประชาธิปไตย คือ การปกครองของประชาชน ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยและเป็นผู้กำหนดระเบียบแบบแผนการปกครอง⁶⁰ การปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นระบบการเมืองที่ประชาชนจำนวนมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้เป็นผู้กำหนดตัวผู้ปกครองและนโยบายของรัฐบาลผ่านวิธีการเลือกตั้ง โดยการเลือกตั้งดังกล่าวจะต้องเป็นไปอย่างเสรีและต้องมีขึ้นอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้มีการสับเปลี่ยนตัวผู้ปกครองประเทศตามความต้องการของประชาชน⁶¹

หลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยที่เป็นสากลประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 4 หลักการ ได้แก่ หลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน หลักเสรีภาพ หลักความเสมอภาค และหลักภราดรภาพ⁶²

2.3.2.2.1 หลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน (popular sovereignty or sovereignty of people) ประชาธิปไตยนั้นถือได้ว่าเป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งอำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของประชาชนทุกคน และประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอั้นก็เป็นผู้ร่วมใช้อำนาจอธิปไตยไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งอำนาจอธิปไตยของปวงชน มีลักษณะที่แสดงให้เห็นได้ดังต่อไปนี้⁶³

⁵⁹ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง (สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย : กรุงเทพฯ,2557), หน้า 98-99.

⁶⁰ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย (สำนักพิมพ์วิญญูชน: กรุงเทพฯ,2559), หน้า 146.

⁶¹ กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, การเมืองและการปกครองไทย (สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช: กรุงเทพฯ,2531), หน้า 120-121.

⁶² วิสุทธิ์ โปธิแทน, แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย (สถาบันพระปกเกล้า : นนทบุรี,2550) หน้า 49.

⁶³ เรื่องเดียวกัน.

1) ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องและมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมหลายๆ กิจกรรม อาทิเช่น กิจกรรมทางการเมือง กิจกรรมทางสังคม และกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งในส่วนของกิจกรรมทางการเมืองหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง อันได้แก่ การเลือกตั้ง การรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ และการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองถือได้ว่าเป็นการแสดงออกถึงอำนาจอธิปไตยของปวงชน⁶⁴

2) การปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพเสียงข้างน้อย (majority rule with respect to minority rights) หลักการปกครองโดยเสียงข้างมาก คือ การปกครองที่เกิดจากที่มีการปรึกษาหารือ หรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันแล้ว หากเห็นว่าภายในกลุ่มไม่สามารถหาความเห็นพ้องต้องกันได้ ก็ใช้วิธีการตัดสินหาข้อยุติโดยการถือเอาเสียงข้างมากเป็นเสียงชี้ขาด อย่างไรก็ตาม การถือเอาเสียงข้างมากเป็นเสียงตัดสินนี้ ต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของฝ่ายเสียงข้างน้อยด้วย เพราะหากไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของฝ่ายเสียงข้างน้อยก็จะกลายเป็นว่าฝ่ายเสียงข้างมากกดขี่ฝ่ายเสียงข้างน้อย จนมีลักษณะเป็นเผด็จการมากกว่าเป็นประชาธิปไตย⁶⁵

3) การยอมรับการมีฝ่ายค้าน (acceptance of opposition) การยอมรับการมีฝ่ายค้านนี้ เป็นการยอมรับให้มีฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายและการกระทำของรัฐบาลเกิดขึ้นคงอยู่ และยังคงดำเนินการต่อไปได้อย่างเป็นอิสระ รวมทั้งการที่รัฐบาลยอมรับฟังเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลด้วย トラบใดที่การคัดค้านและการวิพากษ์วิจารณ์นั้นยังไม่ก่อให้เกิดความเสียหายและยังไม่เป็นการล่อลวงละเมิดผู้ใดจนขัดต่อกฎหมายที่บังคับใช้ตามวิถีทางของประชาธิปไตย รัฐบาลก็ควรที่จะยอมรับฟังการคัดค้านและการวิพากษ์วิจารณ์นั้น⁶⁶

2.3.2.2.2 หลักการว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ (right, liberty of freedom)

หลักการของสิทธิเสรีภาพโดยเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนพัฒนามาสู่สมัยปัจจุบัน โดยการกำหนดวางหลักของสิทธิและเสรีภาพ เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการจำกัดสิทธิของประชาชนนั้น จะต้องอยู่ในรูปของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด หรือถือได้ว่าเป็นเจตนารมณ์ร่วมกันของผู้คนในรัฐนั้นๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของประเทศส่วนใหญ่ในปัจจุบัน ล้วนแล้วแต่มีบทบัญญัติกำหนดในเรื่องสิทธิเสรีภาพ⁶⁷ โดยทั่วไปแล้วสิทธิเสรีภาพในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนหรือผู้แทนของประชาชนจะเป็นผู้กำหนดและจำกัดสิทธิเสรีภาพ การกำหนดหรือจำกัดย่อมขึ้นอยู่กับประชาชน

⁶⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, รายงานการวิจัยของสำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า, พิมพ์ครั้งที่ 1. (สถาบันพระปกเกล้า : กรุงเทพฯ, 2554), หน้า 10.

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน. หน้า 10-11.

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน.

⁶⁷ อนุสรณ์ วิทิตานนท์, หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น, (บริษัทวิ.พริ้นท์ (1991) จำกัด: กรุงเทพฯ, 2557). หน้า 57.

ผ่านทางผู้แทนของประชาชน ซึ่งอาจจะมีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงได้เสมอหากประชาชนส่วนใหญ่ต้องการ และต้องเป็นเรื่องที่ประชาชนต้องการจะควบคุมจำกัดตัวเองเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมร่วมกัน โดยทั่วไปแล้วสิทธิเสรีภาพพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตย ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการคิดและการแสดงออก สิทธิในการเป็นราษฎรของรัฐ เสรีภาพในการเลือกตั้ง เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในการเคลื่อนไหวหรือย้ายที่อยู่ เสรีภาพในการชุมนุมหรือรวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือสมาคม เสรีภาพที่จะไม่ถูกรัฐหรือผู้อื่นกระทำการใดๆ ต่อดนตามอำเภอใจ และเสรีภาพพื้นฐานอื่นๆ อันเกี่ยวกับเรื่องส่วนตัวของคน⁶⁸

2.3.2.2.3 หลักการว่าด้วยความเสมอภาค (equality) หลักความเสมอภาคเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือเป็นหลักที่ยอมรับว่ามนุษย์ทุกคนต่างมีความเท่าเทียมกัน และห้ามมิให้รัฐในฐานะที่เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจปกครองเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นในทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หลักความเสมอภาคถือได้ว่าเป็นหลักที่ควบคุมไม่ให้รัฐใช้อำนาจอธิปไตยตามอำเภอใจ การกระทำใดของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ในลักษณะของการเลือกปฏิบัติโดยการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลใดโดยเฉพาะ รัฐจะต้องมีคำอธิบายที่สมเหตุสมผลว่าเพราะเหตุใดจึงดำเนินการในลักษณะเช่นนั้น หากเหตุผลที่รัฐให้ไม่สามารถรับฟังได้ ก็อาจจะเป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐได้กำลังใช้อำนาจอธิปไตยตามอำเภอใจและใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลด้วยความไม่เป็นธรรม⁶⁹

2.3.2.2.4 หลักการว่าด้วยภราดรภาพ (fraternity) และหลักว่าด้วยการเคารพเหตุผล (respect for reason) ในการปกครองตัวเองร่วมกันของประชาชนนั้น เมื่อคนในสังคมมีโอกาสมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสังคมได้อย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ หรือทางสังคม ก็ย่อมสามารถที่จะดำเนินการได้อย่างสันติและสามารถหาข้อยุติที่มีความเหมาะสมและเป็นที่ยอมรับได้ ถ้าคนทั้งหลายในสังคมมีความเคารพซึ่งกันและกัน (mutual respect) มีความรักและปรารถนาดีต่อกันเปรียบดังญาติพี่น้อง ที่เรียกว่ามีภราดรภาพ และพร้อมที่จะร่วมกันแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเสมอหากเห็นว่ายังคงมีประเด็นที่ยังไม่เป็นที่เข้าใจร่วมกัน

⁶⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, รายงานการวิจัยของสำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า, พิมพ์ครั้งที่ 1. (สถาบันพระปกเกล้า : กรุงเทพฯ, 2554), หน้า 11.

⁶⁹ อภิวัฒน์ สุตสาว, “หลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”, วารสารจลนนิติ ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 (เดือนมกราคม - กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554), (2554), หน้า 145.

โดยต้องมีการร่วมกันอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างรอบด้าน เพื่อหาข้อสรุปที่ดีที่สุดร่วมกัน อันจะนำไปสู่ข้อยุติที่สามารถจะนำไปปฏิบัติต่อไปได้⁷⁰

2.3.2.3 ระบบผู้แทนในระบอบประชาธิปไตย

ในระบอบประชาธิปไตย ผู้แทนของประชาชนเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารและพัฒนาประเทศ เมื่อประชาชนเลือกผู้แทนเข้าไปจัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศก็ถือเสมือนหนึ่งว่าประชาชนได้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารประเทศผ่านผู้แทนที่ตนเลือกเข้าไป แต่ในขณะเดียวกันก็มีผู้แทนที่ไม่ได้จัดตั้งรัฐบาล นั่นก็คือผู้แทนของฝ่ายเสียงข้างน้อย ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แม้ฝ่ายเสียงข้างมากจะได้จัดตั้งรัฐบาลแต่ฝ่ายเสียงข้างมากก็ยังคงต้องเคารพต่อความคิดเห็นของฝ่ายเสียงข้างน้อยอยู่ และถึงแม้ว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะให้ถือเอามติฝ่ายเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ก็ตาม แต่หากมีการละเลยหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจกดขี่ข่มเหงฝ่ายเสียงข้างน้อย โดยไม่ฟังเหตุผลและขาดหลักประกันจนทำให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยไม่มีที่อยู่ที่ยืนตามสมควรแล้ว จะถือว่าเป็นการปกครองในระบบประชาธิปไตยได้อย่างไร⁷¹ ดังนั้น เพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายเสียงข้างน้อย ในระบบรัฐสภาจึงได้มีการให้สิทธิแก่ผู้แทนของประชาชนฝ่ายเสียงข้างน้อยในการตรวจสอบ วิพากษ์วิจารณ์ การทำงานของฝ่ายรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายเสียงข้างมาก และในการทำหน้าที่ในฐานะเป็นผู้แทนในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการปกครองโดยประชาชน ผู้แทนในระบอบประชาธิปไตยจึงต้องอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานของผู้แทนในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีหลักการพื้นฐาน 4 ประการ ดังนี้⁷²

1) ผู้แทนต้องมาจากการเลือกตั้ง

การปกครองระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน โดยประชาชนเป็นผู้ปกครองตนเอง แต่ในทางปฏิบัตินั้นประชาชนทุกคนไม่สามารถเข้าร่วมในการปกครองประเทศได้โดยตรง ดังนั้นจึงต้องมีผู้แทนของประชาชน ซึ่งได้รับมอบอำนาจอธิปไตยจากประชาชน เพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ แทนประชาชน และผู้แทน

⁷⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, รายงานการวิจัยของสำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า, พิมพ์ครั้งที่ 1. (สถาบันพระปกเกล้า : กรุงเทพฯ, 2554), หน้า 12.

⁷¹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15-18/2556

⁷² ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, “การคุ้มครอง ส.ส. ในฐานะผู้แทนปวงชนไม่ให้ตกอยู่ภายใต้อำนาจของพรรคการเมือง” (เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี ครั้งที่ 1 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 4-7., อ้างถึงใน วรานนท์ วิเศษศิริ, “หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองกับระบบพรรคการเมืองไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), 10-11.

ของประชาชนก็ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน และกระบวนการในการเลือกตั้งก็ต้องมีความเป็นประชาธิปไตยด้วยเช่นกัน

2) ผู้แทนต้องมีวาระในการดำรงตำแหน่ง

การที่ประชาชนเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปเป็นตัวแทนเป็นเพียงการมอบอำนาจอธิปไตยให้แก่ผู้แทนแบบเป็นการชั่วคราวมิใช่มอบไปเป็นการถาวร การมอบอำนาจให้แก่ผู้แทนแบบเป็นการชั่วคราวนี้ ก็เพื่อให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงมีโอกาสในการเปลี่ยนผู้แทนได้หากเห็นว่าผู้แทนที่ตนเลือกนั้นไม่มีความเหมาะสม ดังนั้นผู้แทนจึงต้องมีวาระในการดำรงตำแหน่ง เพราะหากผู้แทนไม่มีวาระในการดำรงตำแหน่งก็เท่ากับว่าประชาชนได้มอบอำนาจอธิปไตยให้กับผู้แทนโดยเด็ดขาดและอำนาจอธิปไตยของประชาชนก็จะกลายเป็นของผู้แทนและจะมีผลทำให้เสียงข้างมากก็ยังคงมีเสียงข้างมากไปตลอด ฝ่ายเสียงข้างน้อยก็ไม่มีโอกาสในการกลายเป็นเสียงข้างมาก ซึ่งหากเกิดเหตุเช่นนี้ขึ้นก็ย่อมไม่มีความสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยที่ต้องการคุ้มครองฝ่ายเสียงข้างน้อย เพื่อให้วันหนึ่งฝ่ายเสียงข้างน้อยอาจจะมีโอกาสพัฒนาเป็นฝ่ายเสียงข้างมากในอนาคต

3) ผู้แทนเป็นผู้แทนของปวงชนทั้งหมด

ผู้แทนต้องเป็นผู้แทนของปวงชนทั้งประเทศ ไม่ว่าจะผู้แทนจะมาจากกระบวนการเลือกตั้งในแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือแบบบัญชีรายชื่อ ผู้แทนก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศโดยไม่แบ่งแยกว่ามาจากเขตเลือกตั้งใดหรือท้องที่ใดของประเทศ และการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนก็ต้องทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนทั้งหมด

ในอดีต รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 ได้มีการบัญญัติถึงผู้แทนของปวงชน ไว้ในมาตรา 20 ความว่า “สมาชิกสภาผู้แทนย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวสยามมิได้แทนแต่เฉพาะผู้ที่เลือกตนขึ้นมา...” ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของประชาชนคนไทยทุกคน เนื่องจากอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคน

4) ผู้แทนต้องไม่ตกอยู่ภายใต้อำณัติของใคร

หลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อำณัติใดของผู้แทนปวงชน หรือหลัก Free mandate เป็นหลักการที่ว่า ผู้แทนจะตัดสินใจในเรื่องใด ๆ นั้นย่อมเป็นไปตามมโนธรรมสำนึกหรือความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ ไม่ขึ้นอยู่กับการเมืองที่ผู้แทนสังกัด ใครจะสั่งให้ผู้แทนให้ทำอะไรหรือลงมติอย่างไร ผู้แทนก็ไม่จำเป็นต้องไปผูกมัดกับคำสั่งเหล่านั้น เพราะผู้แทนไม่ตกอยู่ภายใต้อำณัติของใคร และผู้แทนที่ได้รับเลือกเข้าไปทำหน้าที่แทนปวงชนนั้น ก็เป็นผู้แทนของปวงชนที่มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติอย่างเต็มที่ ไม่มีข้อผูกมัดใด ๆ กับประชาชนที่เลือกมารวมทั้งไม่อยู่ภายใต้อำณัติของพรรคการเมือง และอำนาจในการตัดสินใจของผู้แทนย่อมอยู่เหนือมติพรรคการเมือง

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น จึงสรุปได้ว่า การที่ผู้แทนทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนของปวงชนในระบอบประชาธิปไตย ผู้แทนต้องมีอิสระในการตัดสินใจไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของผู้ใด และมติของพรรคการเมืองต้องไม่มีผลผูกพันผู้แทน เนื่องจากผู้แทนเป็นผู้แทนของชาติ ทำหน้าที่เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติ หากผู้แทนไม่มีอิสระหรือตกอยู่ภายใต้อำนาจของผู้อื่น ก็ย่อมส่งผลทำให้ผู้แทนไม่สามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระ ต้องยึดติดและผูกพันกับมติของพรรค การคุ้มครองฝ่ายเสียงข้างน้อยก็ย่อมเกิดปัญหาและอุปสรรค เพราะผู้แทนไม่สามารถวิพากษ์วิจารณ์ และตรวจสอบตัดสินใจตามดุลพินิจของผู้แทนตัวเอง

2.4 วิวัฒนาการของรัฐสภาที่เป็นสถาบันทางการเมือง

รัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยรูปแบบรัฐสภา ระบอบการปกครองแบบรัฐสภานี้ เริ่มมีขึ้นในประเทศอังกฤษก่อนที่จะแพร่หลายไปยังประเทศต่าง ๆ ประเทศอังกฤษในสมัยโบราณมีธรรมเนียมการปกครองประเทศ โดยมีผู้แทนราษฎรเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ รัฐสภาของอังกฤษได้รับสมญานามว่าเป็นแม่บทของรัฐสภาของประเทศอื่น ๆ⁷³

2.4.1 ประวัติความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของการกำเนิดรัฐสภา

การปกครองของประเทศอังกฤษในระยะเริ่มแรกเป็นระบบสภาเดี่ยว พบครั้งแรกในสมัยแองโกลแซกซอนในรูปสภา Witan หรือที่เรียกชื่อเต็มว่า Witangemot สภา Witan มีลักษณะเป็นสภาที่อยู่ภายใต้การครอบงำของพระมหากษัตริย์ ทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ตามประวัติศาสตร์ไม่ปรากฏว่าองค์กรนี้ตั้งขึ้นโดยวิธีใดและมีหน้าที่อะไรบ้าง แต่เท่าที่ปรากฏมีเพียงว่ามีสิทธิที่จะขอให้พระมหากษัตริย์ปรึกษาหารือในราชการแผ่นดินที่สำคัญ ๆ ซึ่งก็คือการให้ความเห็นชอบในการใช้กฎหมาย การทำสนธิสัญญาหรือการทำสัญญาพันธมิตร การเก็บภาษีอากร และระเบียบการปกครองทางศาสนจักร นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นศาลสูงในคดีสำคัญ ๆ อีกด้วย⁷⁴

ต่อมาในสมัยการยึดครองของพวกนอร์มัน (Norman) สภา Witan ได้เปลี่ยนรูปแบบมาเป็นสภา Magnum Concilium หรือมหาสภา (Great Council) โดยการริเริ่มก่อตั้งของพระเจ้าวิลเลียมที่ 1 ผู้ซึ่งสถาปนาระบบศักดินาสวามิภักดิ์ในประเทศอังกฤษ มีการปกครองตามลัทธิฟิวดัล (Feudalism) ตามลัทธินี้มีเจ้านครต่าง ๆ เรียกว่า วาสซัล (Vassal) ได้รับการแบ่งส่นปันส่วนการปกครองดินแดนในราชอาณาจักร โดยเป็นผู้รับใช้พระเจ้าแผ่นดินอังกฤษ ในเวลาที่มีศึกสงคราม

⁷³ มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา, (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง : กรุงเทพฯ, 2543). หน้า 11.

⁷⁴ ดิเรก ชัยนาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญและเลือกตั้งปิสตาร (พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2493), หน้า 13-14.

พระเจ้าแผ่นดินอังกฤษก็จะคุ้มครองปกป้องพวกเจ้านครทั้งหลายนี้เป็นการตอบแทน และในบางครั้ง เจ้านครทั้งหลายจะมาร่วมประชุมกัน เพื่อถวายคำปรึกษาแก่พระเจ้าแผ่นดินอังกฤษ แต่ก็ไม่มีอำนาจใด ๆ ที่จะทำให้พระเจ้าแผ่นดินรับคำปรึกษานั้น เพราะอำนาจในการปกครองแผ่นดินในสมัยนั้นเป็นของพระเจ้าแผ่นดินโดยเด็ดขาด มหาสภาจึงทำหน้าที่เป็นศาลยุติธรรมและเป็นที่ยปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในเรื่องการใช้กฎหมายและการเก็บภาษีอากร โดยพระมหากษัตริย์จะทำตามหรือไม่ก็ได้⁷⁵

จนกระทั่งถึงสมัยของพระเจ้าจอห์น (ค.ศ. 1199-1216) พระเจ้าจอห์นเป็นพระมหากษัตริย์ที่หลงใหลในอำนาจและใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ของตน สร้างความเดือดร้อนให้แก่บรรดาขุนนาง ทั้งฝ่ายฆราวาสและฝ่ายสงฆ์ ตลอดจนข้าราชการ ประชาชน และนอกจากนี้พระองค์ยังดำเนินนโยบายต่างประเทศผิดพลาด โดยได้สร้างความขัดแย้งกับประเทศฝรั่งเศสและทำร้ายอำนาจของพระสันตะปาปา ซึ่งส่งผลให้ประเทศอังกฤษตกอยู่ในสภาพวิกฤติทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ พระเจ้าจอห์นมิได้ให้ความสำคัญกับมหาสมาคม จนทำให้ความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์และขุนนางนำไปสู่ข้อตกลงที่เรียกว่า “มหาบัตร” (Magna Carta) ใน ค.ศ.1215⁷⁶ โดยขุนนางและพระราชคณะได้บังคับให้พระเจ้าจอห์นลงนามในเอกสาร “มหาบัตร” (Magna Carta) ซึ่งในมหาบัตรได้กำหนดถึงองค์กรและอำนาจของมหาสภา (Magnum Concillium) และกำหนดว่าพระมหากษัตริย์จะเก็บภาษีบางอย่างตามที่กำหนดไว้โดยมิได้รับความเห็นชอบจากมหาสภามีได้ และในการจะจับกุมคุมขังบุคคลใดจะทำได้ก็ต่อเมื่อมีคำพิพากษาที่ชอบด้วยกฎหมายมหาบัตรนี้ นักกฎหมายหลายท่านมองว่า “มหาบัตร” (Magna Carta) เป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับแรก⁷⁷ “มหาบัตร” (Magna Carta) ไม่ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนทั่วไป แต่เป็นการประกันอิสรภาพและเสรีภาพให้แก่ประชาชนชาวอังกฤษ⁷⁸

ต่อมาในสมัยของพระเจ้าเฮนรีที่ 3 พระองค์เกิดข้อขัดแย้งอย่างรุนแรงกับฝ่ายมหาสภาเพราะมหาสภาไม่ยอมให้พระเจ้าเฮนรีที่ 3 เรียกเก็บภาษีตามต้องการ จนทำให้เกิดสงครามขึ้นระหว่างฝ่ายพระมหากษัตริย์และพวกขุนนาง ปรากฏว่าฝ่ายขุนนางได้รับชัยชนะ หัวหน้าของฝ่ายขุนนาง คือ ซิมมัน เดอ มงฟอร์ด (Simmon de Monford) ได้ตั้งตัวเป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินใน ค.ศ. 1264 ในสมัยซิมมัน เดอ มงฟอร์ด มีความจำเป็นต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก จึงจัดให้มีการประชุม

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁷⁶ สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2527), หน้า 2.

⁷⁷ พัฒนรัตน์ พุทธิพรภักดีคุณ, “พัฒนาการรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560”, วารสารวิชาการสถาบันวิทยาการจัดการแห่งแปซิฟิก, ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน 2560, หน้า 209.

⁷⁸ มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา, (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง : กรุงเทพฯ, 2543). หน้า 13.

มหาสภาเพื่อให้ความยินยอมในการเก็บภาษี แต่คราวนี้นอกจากจะเรียกพวกขุนนางและอัศวินแล้วยังกำหนดให้เมืองต่างๆ (Boroughs) อีก 21 เมือง ส่งผู้แทนเมืองละ 1 คนมาร่วมประชุมด้วย นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ที่มีบุคคลสามัญมาร่วมประชุมมหาสภาด้วย ผู้แทนของเมืองต่าง ๆ เหล่านี้ต่อมาได้กลายเป็นผู้แทนของพลเมืองทั้งหมด เมื่อซิมมัน เดอ มงฟอร์ด หมดอำนาจลง มหาสภานี้ก็กลับสู่รูปแบบเดิมคือไม่มีผู้แทนจากเมืองต่าง ๆ จนกระทั่งใน ค.ศ. 1295 พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 (Edward I) ต้องการนำเงินไปใช้ในการทำสงครามจำนวนมาก จึงได้มีการกำหนดให้ตัวแทนของแต่ละเมืองมาร่วมประชุมมหาสภาอีกครั้ง ในการประชุมครั้งนี้ปรากฏว่ามีผู้เข้าร่วมประชุมมากเป็นประวัติศาสตร์ กล่าวคือ มีพวกพระระดับมหาสังฆราช สังฆราช เจ้าอาวาส และหัวหน้านิกายต่าง ๆ 89 องค์ พวกขุนนางชั้นบารอน (Baron) และชั้นเอล (Earl) 50 คน พวกอัศวิน (Knight) จากจังหวัดต่าง ๆ 61 คน และผู้แทนเมืองต่าง ๆ อีก 172 คน รวมขุนนางในราชสำนักและขุนนางอื่น ๆ รวมทั้งหมด 400 คนเศษ ซึ่งการประชุมครั้งนี้ นับเป็นมหาสภาที่ใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์การปกครองของอังกฤษและได้รับการขนานนามว่า “รัฐสภา” (Parliament) เป็นครั้งแรก⁷⁹

รูปแบบการประชุมในสมัยของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 (The Model Parliament of Edward I) ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของรัฐสภาอังกฤษ เนื่องจากหลังจากนั้นมหาสภาก็ได้พัฒนาจนกลายเป็นรัฐสภาของประเทศอังกฤษอย่างช้า ๆ การประชุมของรัฐสภาใน ค.ศ. 1295 ซึ่งเป็นการประชุมแบบสภาเดี่ยวแต่แยกกันลงมติโดยแบ่งออกเป็น 3 พวก พวกแรก คือ พวกพระ พวกที่สอง คือ พวกขุนนางและอัศวิน และพวกที่สาม คือ ตัวแทนของเมืองต่าง ๆ ซึ่งเป็นราษฎรสามัญ ซึ่งต่อมาพวกพระและขุนนางเห็นว่าตนมีประโยชน์ได้เสียร่วมกันเพราะต่างก็เป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่เหมือนกันจึงได้ร่วมปรึกษาหารือกันอยู่เสมอ ในส่วนของพวกอัศวินและพวกผู้แทนเมืองต่าง ๆ ก็ถือว่าเป็นผู้แทนของราษฎรจริง ๆ จึงได้ปรึกษาหารือร่วมกัน ทำให้เกิดเป็นลักษณะของสองสภาขึ้น โดยเฉพาะในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 3 (Edward III) รูปแบบการมีสองสภาได้กลายเป็นหลักปฏิบัติสืบต่อกันมา โดยที่ประชุมของพวกพระและขุนนางได้พัฒนามาเป็น “สภาขุนนาง” (House of Lords) และที่ประชุมของพวกอัศวินและพวกผู้แทนเมืองต่าง ๆ ได้พัฒนามาเป็น “สภาสามัญ” (House of Commons) ดังนั้นจึงเห็นได้ว่ารูปแบบการมีสองสภาของอังกฤษเป็นผลสืบเนื่องมาจากวิวัฒนาการในทางประวัติศาสตร์ มิใช่เพราะความคิดทางทฤษฎีสองสภาแต่อย่างใด⁸⁰

⁷⁹ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 20 - 23.

⁸⁰ เรื่องเดียวกัน.

2.4.2 รูปแบบของรัฐสภา

รูปแบบของรัฐสภา หมายถึง จำนวนสภาที่ประกอบกันเข้าเป็นรัฐสภา ซึ่งโดยทั่วไปสามารถจำแนกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ ระบบสภาเดียว (Unicameralism) และระบบสภาคู่หรือระบบสองสภา (Bicameralism)

ระบบสภาเดียว หมายถึง รัฐสภาที่มีสภานิติบัญญัติเพียงสภาเดียวทำหน้าที่ออกกฎหมายและควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล⁸¹ โดยระบบสภาเดียวมีลักษณะที่สำคัญคือมีเพียงสมาชิกสภานิติบัญญัติฝ่ายเดียวหรือประเภทเดียว (แต่อาจมีที่มาจากต่างพรรคหรือต่างสังกัดกัน) เข้าร่วมประชุมพร้อมกันในเวลาและสถานที่เดียวกัน มีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกัน และปกติแล้วควรจะมีที่มาอย่างเดียวกันด้วย เช่น การเลือกตั้งหรือการแต่งตั้งอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ก็มีรูปแบบสภาเดียวที่แบ่งสมาชิกออกเป็นสองประเภทตามที่มาของสมาชิกแต่ละประเภทด้วยเช่นกัน เช่น สมาชิกประเภทที่หนึ่งมาจากการเลือกตั้ง สมาชิกอีกประเภทที่สองมาจากการแต่งตั้ง เป็นต้น⁸²

ระบบสภาคู่หรือระบบสองสภา (Bicameralism) หมายถึง รัฐสภาที่มีสภานิติบัญญัติประกอบด้วยสองสภา คือสภาล่างและสภาสูง โดยให้สภาล่างมีบทบาทอย่างแท้จริงในการออกกฎหมาย และสภาสูงทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา คอยยับยั้งหรือกลั่นกรองการใช้อำนาจของสภาล่าง⁸³ โดยระบบสองสภามีลักษณะสำคัญคือสมาชิกสภานิติบัญญัติจะแบ่งออกเป็นสองฝ่ายหรือสองประเภทประชุมแยกกันคนละเวลาและคนละสถานที่ มีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยแตกต่างกัน และอาจมีวาระการดำรงตำแหน่งที่แตกต่างกันด้วย แต่ก็มีบางกรณีพิเศษที่สภาทั้งสองจะประชุมร่วมกันหรือพร้อมกันได้⁸⁴

แนวความคิดในเรื่องการมีสองสภาในรัฐรวม เกิดจากการประนีประนอมในการประชุมร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ณ เมืองฟิลาเดลเฟีย ใน ค.ศ. 1787 ซึ่งครั้งแรกมีผู้เสนอให้ใช้ระบบสภาเดียวโดยสมาชิกมาจากการเลือกตั้งที่คำนวณจากประชากรของแต่ละมลรัฐ แต่ข้อเสนอนี้ไม่เป็นที่ยอมรับเพราะทำให้มลรัฐใหญ่ที่มีประชากรจำนวนมากได้เปรียบมลรัฐเล็กซึ่งมีประชากรน้อย ในที่สุดก็ต้องประนีประนอมให้มีสองสภา โดยให้สมาชิกมีที่มาต่างกัน และการมีสองสภาในรัฐรวมเช่นนี้เห็นได้ในประเทศอาร์เจนตินา ออสเตรเลีย บราซิล สวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งมีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐรวมเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา แต่ในบางประเทศ เช่น ออสเตรีย แคนาดา เยอรมนี อินเดีย มาเลเซีย ซึ่งมีลักษณะเป็นรัฐรวมเช่นเดียวกัน แต่เหตุผลในการยอมรับระบบสองสภามีมากกว่าเรื่องความได้เปรียบ

⁸¹ คณิน บุญสุวรรณ, ศัพท์รัฐสภา, (กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์, 2520), หน้า 285.

⁸² วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2553), หน้า 388.

⁸³ คณิน บุญสุวรรณ, ศัพท์รัฐสภา, (กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์, 2520), หน้า 285.

⁸⁴ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2553), หน้า 389.

เสียเปรียบในระหว่างมลรัฐ เนื่องประเทศเหล่านี้ต้องการให้มีสภาสำหรับเป็น “เวทีทางการเมือง” แก่ชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ เพราะหากใช้ระบบสภาเดียว บุคคลเหล่านั้นอาจไม่มีโอกาสได้รับเลือกเข้ามา⁸⁵

ในกรณีที่เป็รัฐเดี่ยว รูปแบบและโครงสร้างของสภาไม่ได้ขึ้นอยู่กับรูปแบบของรัฐ ดังนั้นในการที่จะกำหนดว่าจะให้มีรูปแบบกีสภาจึงต้องพิจารณาจากเหตุผลอื่นด้วย⁸⁶

2.4.3 หลักการปกครองในระบบรัฐสภา

การปกครองในระบบรัฐสภา เป็นระบบการปกครองที่มีความเป็นประชาธิปไตย การบริหารงานของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจะขึ้นอยู่กับความไว้วางใจของรัฐสภา และในการบริหารราชการแผ่นดินฝ่ายบริหารก็ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ซึ่งมีตัวแทนของประชาชนทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ การปกครองในระบบรัฐสภาทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะทำหน้าที่โดยต่างฝ่ายต่างถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยรูปแบบรัฐสภาของอังกฤษถือได้ว่าเป็นแม่แบบของระบบรัฐสภา รัฐสภาอังกฤษพัฒนามาจากขั้นตอนทางประวัติศาสตร์ จนกลายเป็นรูปแบบที่มีลักษณะเป็นรัฐสภาอย่างที่เห็นในปัจจุบัน ซึ่งการปกครองในระบบรัฐสภามีลักษณะสำคัญดังนี้

2.4.3.1 ลักษณะสำคัญของการปกครองในระบบรัฐสภา

หลักการปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary Government) เป็นกรณีที่ยึดถือหลักการแห่งความเสมอภาคระหว่างการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารต้องเป็นไปตามหลักการถ่วงดุลอำนาจ ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะมีอำนาจมากเกินไปไม่ได้ และต่างต้องถูกตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจได้ เมื่อฝ่ายบริหารแต่งตั้งขึ้นจากรัฐสภาเพื่อมาบริหารประเทศอันถือว่าเป็นการได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา ดังนั้น การบริหารประเทศจะต้องไปตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และรัฐบาลต้องรับผิดชอบในทางการเมืองต่อรัฐสภา หากการบริหารราชการแผ่นดินไม่เป็นตามนโยบายที่ได้วางไว้⁸⁷

รัฐสภานอกจากจะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติแล้ว ยังเป็นผู้ควบคุมองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารคือคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารจะต้องบริหารประเทศโดยความไว้วางใจของรัฐสภา เมื่อใดที่รัฐสภาไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีอาจต้องพ้นจากตำแหน่งหรือต้องลาออกจากตำแหน่งไป แต่ในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็มีสิทธิยุบสภาได้ หากเห็นว่าไม่มีความเหมาะสมอีกต่อไป ซึ่งมีผลทำให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งด้วย โดยหลักการแล้วสภาจึงมี

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน. หน้า 389-398.

⁸⁶ เรื่องเดียวกัน.

⁸⁷ วัฒนา สุตรสุวรรณ, “ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 68.

อำนาจมาก⁸⁸ โดยเฉพาะรัฐสภาของอังกฤษ ในอังกฤษมีการกล่าวกันเสมอว่า รัฐสภาของอังกฤษเป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุด เพราะรัฐสภาเป็นสถาบันที่มาจากประชาชนอย่างแท้จริง แต่ในความเป็นจริงแล้ว คณะรัฐมนตรีกลับเป็นผู้ที่มีอำนาจมากกว่า ซึ่งสามารถเห็นได้จากการที่การปกครองในระบบรัฐสภา พรรคการเมืองฝ่ายที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาจะได้รับโอกาสในการเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล และคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลนั้น ส่วนใหญ่ก็จะเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลในพรรคการเมืองฝ่ายเสียงข้างมากในสภา ซึ่งส่งผลให้การดำเนินการใด ๆ ของสภา ก็ล้วนเป็นไปตามมติของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายเสียงข้างมากเสมอ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า บุคคลที่มีอิทธิพลในพรรคการเมืองเหล่านี้ควบคุมทั้งคณะรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองฝ่ายเสียงข้างมากและรัฐสภาในเวลาเดียวกัน ในอังกฤษ จะเห็นได้ชัดเจนว่ารัฐบาลกับรัฐสภาไม่ค่อยจะมีความขัดแย้งกัน เพราะรัฐบาลมาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา รัฐบาลค่อนข้างมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐสภา ซึ่งมีความแตกต่างจากระบบประธานาธิบดีที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติไม่จำเป็นต้องมาจากพรรคการเมืองฝ่ายเดียวกัน⁸⁹

2.4.3.2 รูปแบบของรัฐธรรมนูญในประเทศที่ปกครองในระบบรัฐสภา

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่วางรากฐานของประเทศ บัญญัติอำนาจในการปกครองประเทศและก่อตั้งสถาบันทางการเมือง เช่น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล โดยรัฐธรรมนูญจะกำหนดขอบอำนาจรัฐและกำหนดหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน⁹⁰ ซึ่งหากพิจารณาเนื้อหาสาระของกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้วจะพบว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นกฎหมายที่กำหนดสถานะและความสัมพันธ์ขององค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดในรัฐต่อกันหรือต่อประชาชน โดยมีเนื้อหาครอบคลุมทั้งรูปแบบของรัฐ ประมุขของรัฐ องค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุด ตลอดจนหลักประกันสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชน ซึ่งจะเห็นได้ว่าเมื่อพิจารณาตามเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะรัฐธรรมนูญนั้นจะเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรหรือไม่เป็นลายลักษณ์อักษร จะเป็นจารีตประเพณี หรือเป็นคำพิพากษา สิ่งเหล่านั้นก็ล้วนเป็นรัฐธรรมนูญ อันแสดงให้เห็นได้ว่าสังคมใดที่มีการปกครองก็ถือได้ว่าสังคมนั้นมีรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น⁹¹

⁸⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, รายงานการวิจัยของสำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า, พิมพ์ครั้งที่ 1. (สถาบันพระปกเกล้า : กรุงเทพฯ, 2554), หน้า 23.

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

⁹⁰ มานิตย์ จุมปา, คู่มือศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ. (กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2562). หน้า 1.

⁹¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2563, (กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2563), หน้า 8.

2.4.3.2.1 ประเทศที่ปกครองในระบบรัฐสภาที่ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร

รัฐธรรมนูญที่มีได้จัดทำไว้เป็นลายลักษณ์อักษร หรือรัฐธรรมนูญประเภทจารีตประเพณี เป็นรัฐธรรมนูญที่ปรากฏอยู่ในรูปของเอกสารอื่น และการประพฤติปฏิบัติที่ยึดถือตามแนวทางของธรรมเนียมปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป และสืบทอดกันโดยต่อเนื่องร่วมกัน⁹² อังกฤษถือได้ว่าเป็นต้นแบบของระบบรัฐสภา เนื่องจากอังกฤษมีภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ที่ยาวนาน รัฐธรรมนูญของอังกฤษเกิดจากจารีตประเพณี วิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ค่านิยมในสังคมของอังกฤษ วัฒนธรรมทางการเมือง หลักการและเอกสารหลายฉบับที่จัดทำขึ้นในช่วงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และการปฏิวัติในอังกฤษ เอกสารสำคัญในเรื่องพัฒนาการทางกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษลำดับแรกคือ มหาบัตร Magna Carta 1215 เป็นเอกสารฉบับแรกของโลกที่มีลักษณะเป็นการจำกัดอำนาจของชนชั้นผู้ปกครอง (กษัตริย์) เพื่อมิให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยให้อยู่ภายใต้หลักการของกฎหมายที่เรียกว่า Rule of Law⁹³ การที่ประชาชนได้รับสิทธิเสรีภาพนี้ เป็นสิ่งที่ไม่ได้มีการบัญญัติหลักการไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นสิ่งที่ประชาชนคนอังกฤษรับรู้ได้ในวิถีชีวิตความเป็นอยู่ จนกลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองและค่านิยมในสังคมอังกฤษ⁹⁴

2.4.3.2.2 ประเทศที่ปกครองในระบบรัฐสภาที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร

ประเทศที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาส่วนใหญ่มักจะเป็นประเทศที่เป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษในอดีต ซึ่งทำให้ได้รับอิทธิพลแนวความคิดของระบบรัฐสภา ประเทศที่มีการนำแนวความคิดของระบบรัฐสภามาใช้กับประเทศของตน เช่น ประเทศแคนาดา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น และเนื่องด้วยวัฒนธรรมทางการเมืองและวัฒนธรรมทางสังคมที่แตกต่างกับประเทศอังกฤษ จึงทำให้หลาย ๆ ประเทศที่ใช้ระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาจำเป็นต้องมีการบัญญัติรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชน⁹⁵

⁹² ธีรกร วิทิตานนท์, หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), หน้า 90.

⁹³ ปวีศร เลิศธรรมเทวี, ประเพณีทางรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2560), หน้า 165-166.

⁹⁴ สุรัชณี พานามา, “การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ศึกษากรณี พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 27.

⁹⁵ โภคิน พลกุล, “ความหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ และประวัติรัฐธรรมนูญไทย”, รัฐสภาสาร ปีที่ 36 ฉบับที่ 12 (ธ.ค.2531) , หน้า 3-5.

ระบบรัฐสภาในประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร บางประเทศก็ไม่ได้กำหนดให้รัฐสภามีสถานะเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดดังเช่นประเทศอังกฤษ แต่กำหนดให้มีลักษณะเป็นองค์กรที่เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ มีอำนาจหน้าที่สำคัญในการตรากฎหมายและควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลจะมีลักษณะเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจซึ่งกันและกัน ด้วยเหตุผลที่รัฐสภาไม่ได้มีอำนาจสูงสุดตามหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภาเหมือนแบบอย่างประเทศอังกฤษ อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติจึงเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ ซึ่งรัฐสภาต้องไม่ใช้อำนาจเกินขอบเขตที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้ ในระบบรัฐสภามีหลักการสำคัญว่ารัฐบาลต้องมาจากสภาและต้องบริหารประเทศภายใต้ความไว้วางใจของสภา ดังนั้นกลไกในการถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจึงมีความสำคัญ และเนื่องด้วยบทบาทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้มีการบัญญัติกำหนดให้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีลักษณะที่ใกล้ชิดและผูกพันกันจนไม่สามารถแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดได้จริง และในบางครั้งการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ของรัฐสภาก็อาจตกอยู่ภายใต้อำนาจและอิทธิพลของฝ่ายบริหารได้เช่นกัน⁹⁶

2.5 ที่มาและแนวคิดของการตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา

รัฐสภาเป็นสถาบันการเมืองที่สำคัญที่สุดสถาบันหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเป็นสถาบันทางการเมืองที่ใช้อำนาจอธิปไตยในการออกกฎหมาย และมีบทบาทสำคัญในการถ่วงดุลกับสถาบันการเมืองที่ใช้อำนาจที่เหลืออีกสองอำนาจ คือ รัฐบาลที่ใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน และศาลที่ใช้อำนาจตุลาการในการบังคับตามกฎหมาย รัฐสภามีหน้าที่หลักที่สำคัญสองประการ คือ การออกกฎหมายและการควบคุมรัฐบาลหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้ก็มีหน้าที่อื่น ๆ ที่สำคัญ อาทิเช่น การประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบบุคคลในการดำรงตำแหน่งสำคัญ เช่น ประมุขของรัฐ ข้าราชการประจำระดับสูง เป็นต้น⁹⁷

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบระบบรัฐสภา รัฐสภามีบทบาทสำคัญในการเป็นสถาบันทางการเมืองที่สมาชิกรัฐสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากประชาชน และเป็นที่มาของรัฐบาล ทำให้รัฐสภามีบทบาทสำคัญในการควบคุมบริหารราชการแผ่นดิน โดยการตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ และการอภิปรายทั่วไปโดยการลงมติ นอกจากนี้ยังมี

⁹⁶ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป คำอธิบายโดยสังเขปของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร และกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509), หน้า 14.

⁹⁷ ธโรสร ตูทองคำ, “ความล้มเหลวสถาบันรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตย”, รัฐสภาสาร ปีที่ 66 ฉบับที่ 2 เดือนพฤศจิกายน 2547. หน้า 1.

การตั้งคณะกรรมการเพื่อการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาลด้วย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยวิธีการอภิปรายทั่วไปโดยการลงมติถือเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐสภา ที่มีผลทำให้รัฐบาลพ้นจากตำแหน่ง แต่รัฐบาลก็สามารถตอบโต้ได้โดยการยุบสภาผู้แทนราษฎร ความสัมพันธ์ลักษณะนี้แสดงถึงการยึดโยงซึ่งกันและกันระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาอย่างแท้จริง⁹⁸

สำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดี การตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันระหว่างรัฐบาลกับสภามีความเข้มข้นน้อยกว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา แต่การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดีก็มีกลไกสำคัญโดยการใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบโดยใช้ระบบคณะกรรมการในการเรียกเจ้าหน้าที่ของรัฐมาสืบสวนสอบสวนได้ ในขณะเดียวกัน หากประธานาธิบดีทำหน้าที่ผิดพลาดก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประเทศ สมาชิกรัฐสภาก็สามารถดำเนินการถอดถอน (Impeachment) ประธานาธิบดีได้ กลไกการตรวจสอบของฝ่ายบริหารในระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดีจึงแตกต่างไปจากระบบรัฐสภา⁹⁹

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี เป็นการปกครองที่สถาบันรัฐสภาและประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐและหัวหน้าฝ่ายบริหาร รัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่ในการออกกฎหมายและเป็นที่มาของนายกรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา และได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นการดำเนินการต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ทั้งการตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยมีการลงมติและไม่มีการลงมติ ส่วนอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นอำนาจของประธานาธิบดี ซึ่งประธานาธิบดีจะใช้อำนาจดังกล่าวเมื่อมีความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่เสมือนเป็นรองประธานาธิบดีกับรัฐสภา¹⁰⁰

⁹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

⁹⁹ สุวัชนีย์ พานามา, “การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ศึกษากรณี พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 34-35.

¹⁰⁰ ธโรธร ตู้อองคำ, “ความล้มเหลวสถาบันรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตย”, รัฐสภาสาร ปีที่ 66 ฉบับที่ 2 เดือนพฤศจิกายน 2547. หน้า 4.

2.5.1 ทฤษฎีเบื้องต้นในการควบคุมฝ่ายบริหาร

การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติมีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะในระบบรัฐสภาฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจและหน้าที่ในการตรวจสอบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร เนื่องจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภามีการแบ่งแยกการใช้อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เป็นการแบ่งแยกการใช้อำนาจในลักษณะที่ไม่เด็ดขาด ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจึงยังคงมีความสัมพันธ์กันตามทฤษฎีแห่งดุลยภาพที่ทั้งสองฝ่ายยังคงต้องให้ความร่วมมือซึ่งกันและกัน และฝ่ายบริหารก็จะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายนิติบัญญัติตามทฤษฎีว่าด้วยของความรับผิดชอบทางการเมือง¹⁰¹

2.5.1.1 ทฤษฎีแห่งดุลยภาพ

หลักทฤษฎีแห่งดุลยภาพนี้จะถือว่าการปกครองระบบรัฐสภาเป็นระบบที่ได้ดุลในการปกครองอย่างดี โดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะต้องมีมาตรการที่จะใช้อำนาจของตนควบกับอำนาจอีกฝ่ายหนึ่งให้ได้ดุล โดยฝ่ายนิติบัญญัติอาจตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับนโยบายหรือการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล และอาจขอเปิดอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลอันเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องลาออกได้ แต่ในทำนองเดียวกัน รัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะเข้าไปแถลงชี้แจงปัญหาต่าง ๆ ในการบริหารประเทศในรัฐสภาได้ และฝ่ายบริหารก็สามารถตอบโต้ฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยการเสนอยุบสภา การถ่วงดุลอำนาจในลักษณะนี้ทำให้ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต้องร่วมมือกันอย่างถ้อยทีถ้อยอาศัย

ทฤษฎีแห่งดุลยภาพนี้ ศาสตราจารย์ดูกี และศาสตราจารย์เอสแม็ง ซึ่งเป็นนักกฎหมายชาวฝรั่งเศส ได้เป็นผู้คิดค้นขึ้นในช่วงประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 19 โดยมีหลักการสำคัญที่เกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหารอยู่สองประการ ได้แก่¹⁰²

ประการที่หนึ่ง ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีดุลแห่งอำนาจระหว่างกันซึ่งสามารถถ่วงดุลและคานอำนาจ (Checks and Balances) ดุลแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารคือการที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต่างมีมาตรการที่ใช้ในการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจที่จะตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้ หรือ

¹⁰¹ นพรุจ หวันสู, “ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559), หน้า 20.

¹⁰² โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เจริญวิทย์การพิมพ์, 2518) หน้า 21-27.

ฝ่ายนิติบัญญัติอาจยื่นขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร ซึ่งหากฝ่ายบริหารไม่ได้รับความไว้วางใจจากการลงมติภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ก็อาจทำให้ฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่งหรือเป็นเหตุให้ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบด้วยการลาออก ในทำนองเดียวกันฝ่ายบริหารก็มีสิทธิที่จะเข้าไปแถลงชี้แจงปัญหาต่าง ๆ ในการบริหารประเทศในรัฐสภาได้ นอกจากนี้ฝ่ายบริหารก็ยังสามารถใช้สิทธิเสนอแนะให้ประมุขของรัฐยุบสภาผู้แทนราษฎรได้เช่นกัน การยุบสภาจะมีผลทำให้สภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดต้องพ้นจากตำแหน่ง และมีการจัดการเลือกตั้งทั่วไป ดังนั้นในการที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะใช้มาตรการใด ๆ ต่อฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติก็ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบเสียก่อน เมื่อต่างฝ่ายต่างถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันก็ย่อมก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินมากยิ่งขึ้น¹⁰³

ประการที่สอง ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต้องร่วมมือกันอย่างถ้อยทีถ้อยอาศัยซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ในระบบรัฐสภาฝ่ายรัฐบาลและรัฐสภาต่างฝ่ายต่างต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เช่น ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา เมื่อรัฐสภาได้พิจารณาเห็นชอบแล้ว ร่างกฎหมายดังกล่าวก็จะกลับคืนมายังฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้พระมหากษัตริย์หรือประมุขแห่งรัฐลงนามและนำไปประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป และนอกจากนี้รัฐสภาก็มีได้ผูกขาดในการใช้อำนาจนิติบัญญัติแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยได้มีการมอบอำนาจทางกฎหมายให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรอง เช่น ออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ พระราชกฤษฎีกา เป็นต้น ในทำนองเดียวกันรัฐสภาก็เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการของฝ่ายรัฐบาลได้ เป็นต้นว่ารัฐสภาเป็นผู้อนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณ เปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถดำเนินการปกครองและบริหารประเทศได้ และในกรณีที่เป็นการเจรจาทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศหรือเจรจาทำความตกลงที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ ซึ่งได้กระทำไปโดยรัฐบาล การนั้นจะผูกพันหรือบังคับใช้ได้ก็ต่อเมื่อได้รับการรับรองให้สัตยาบันจากรัฐสภาแล้ว¹⁰⁴

จากหลักการสำคัญทั้งสองประการของทฤษฎีแห่งดุลยภาพ จะเห็นได้ว่าทฤษฎีแห่งดุลยภาพมีความสำคัญต่อการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของทั้งสองฝ่ายสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในปัจจุบันนี้กลไกการตรวจสอบทางการเมืองระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากในระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยว (monist) นายกรัฐมนตรีจะได้รับการแต่งตั้งจากผู้ที่ป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถควบคุมเสียงข้างมากใน

¹⁰³ สุรพล นิติไกรพจน์, ระบบควบคุมตรวจสอบทางการเมืองที่เหมาะสม, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์กองทุนสนับสนุนการวิจัย (กสว.), 2538) หน้า 19-21.

¹⁰⁴ ปรีชา จำรัสศรี, “การคานอำนาจของรัฐสภาไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตรมหาวิทาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2537), หน้า 42.

สภาผู้แทนราษฎรได้ จึงมีผลทำให้กลไกการคานและถ่วงดุลอำนาจ อย่างเช่นการอภิปรายไม่ไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติมักจะมีผลการลงมติที่ให้ความไว้วางใจต่อฝ่ายบริหารอยู่เสมอ และการยุบสภาผู้แทนราษฎรอันเนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารก็อาจเกิดขึ้นได้ยากในทางการเมือง เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารได้หลอมรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันแล้ว ดังนั้นการยุบสภาในปัจจุบันจึงเป็นไปเพื่อผลประโยชน์หรือความได้เปรียบทางการเมืองเป็นหลัก¹⁰⁵

2.5.1.2 ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมือง

หลักทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมืองมีที่มาจากธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญอังกฤษ เรื่อง ธรรมเนียมของความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี (Collective Responsibility) ธรรมเนียมของความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีเป็นอนุสัญญาพื้นฐานของรัฐธรรมนูญอังกฤษ โดยรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในการตัดสินใจและการดำเนินนโยบายต่างๆ โดยการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีจะมีผลผูกพันกับสมาชิกทุกคนของรัฐบาล ซึ่งหมายความว่าหากรัฐมนตรีคนใดไม่เห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาล รัฐมนตรีผู้นั้นสามารถแสดงความคิดเห็นเป็นการส่วนตัวได้ แต่เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติแล้วก็จะจะมีผลผูกพันกับสมาชิกทุกคนของรัฐบาล¹⁰⁶ นอกจากนี้ยังมีธรรมเนียมเรื่องความรับผิดชอบของรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลด้วย (Individual Ministerial Responsibility) กล่าวคือ รัฐมนตรีแต่ละคนต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในเรื่องนโยบายและการดำเนินงานทั้งในส่วนของตนเองและของกระทรวงที่ตนรับผิดชอบ แต่ไม่รวมถึงความประพฤติของตนในเรื่องส่วนตัว โดยหลักแล้วหากรัฐสภาพบว่ารัฐมนตรีกระทำการโดยขาดความรับผิดชอบก็สามารถบีบให้ลาออกได้ แต่ในทางปฏิบัติอาจมีความยากลำบากเพราะรัฐมนตรีมักจะได้รับคำแนะนำจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคฝ่ายเดียวกัน อีกทั้งนายกรัฐมนตรีอาจไม่ต้องการให้ออก เพราะจะเป็นเสมือนการยอมรับว่ารัฐบาลได้ดำเนินนโยบายผิดพลาด ซึ่งอาจทำให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในเรื่องนโยบายด้วยตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน¹⁰⁷

ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมือง ยังมีกฎเกณฑ์ว่าด้วยความไว้วางใจ (Confidence Rule) ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่รัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามเพื่อที่จะสามารถอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้ด้วย โดยมีสาระสำคัญของกฎเกณฑ์นี้มีอยู่ว่า เมื่อรัฐบาลไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลมีสองทางเลือก คือ ลาออกหรือกราบบังคมทูลแนะนำให้กษัตริย์ทรง

¹⁰⁵ สุรพล นิตติไกรพจน์, ระบบควบคุมตรวจสอบทางการเมืองที่เหมาะสม, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์กองทุนสนับสนุนการวิจัย (กสว.), 2538) หน้า 19-21.

¹⁰⁶ Michael Everett, "Collective responsibility", BRIEFING PAPER Number 7755, 14 November 2016, p.3-4.

¹⁰⁷ พฤทธิสถาน ชุมพล, ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 102-103.

ยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งหลักความไว้วางใจของรัฐสภาที่มีต่อฝ่ายบริหารมีความสำคัญ เนื่องจากฝ่ายบริหารจะปฏิบัติหน้าที่อยู่ได้ก็ด้วยความไว้วางใจของรัฐสภา¹⁰⁸

2.5.2 ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภา

การปกครองในระบบประชาธิปไตยแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร โดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติโดยมีรัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการโดยมีศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ การตรวจสอบถ่วงดุลกันในระหว่างสามฝ่ายในฐานะผู้ใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ ถือเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ ในปัจจุบันนี้ นอกจากนิติสัมพันธ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารได้มีการถ่วงดุลอำนาจและคานอำนาจระหว่างกันแล้ว ก็ยังมีการให้อำนาจแก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชนอีกด้วย

2.5.2.1 อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี มีที่มาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของอังกฤษ ที่มีความขัดแย้งกันระหว่างพระมหากษัตริย์และขุนนางชั้นผู้ใหญ่ เพื่อลดบทบาทและอำนาจของพระมหากษัตริย์ และด้วยเหตุที่สภาล่างพยายามลดทอนอำนาจของพระมหากษัตริย์ด้วยการใช้กระบวนการ Impeachment กับที่ปรึกษาด้านการบริหารงานของกษัตริย์ ซึ่งทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินจนเกิดเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่กษัตริย์จะต้องใช้ความพยายามในการเลือกบุคคลที่สภาไว้วางใจมาเป็นที่ปรึกษาเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว และตำแหน่งที่ปรึกษาดังกล่าวก็ได้มีการพัฒนาเป็นตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ที่มาจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายเสียงข้างมากที่ได้รับการสนับสนุนมากที่สุด โดยนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เลือกคณะรัฐมนตรีที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายบริหาร¹⁰⁹

การปกครองในระบบประชาธิปไตยที่ยึดหลักนิติรัฐและนิติธรรม ในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร จะต้องมียุทธศาสตร์ให้อำนาจไว้ โดยกฎหมายจะเป็นที่มาของอำนาจและเป็นข้อจำกัดอำนาจ อำนาจและหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีนั้น ได้แก่ การกำหนดนโยบาย กำหนดระเบียบและข้อบังคับ เพื่อให้กระทรวง ทบวง กรม รับผิดชอบปฏิบัติเพื่อให้การดำเนินงานบริหารราชการแผ่นดินเกิดประสิทธิภาพ และคณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจในการพิจารณาและมีมติในเรื่องต่าง ๆ

¹⁰⁸ โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เจริญวิทย์การพิมพ์, 2518) หน้า 21-27.

¹⁰⁹ นพจุจ หวั่นสุ, “ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559), หน้า 36.

ที่เกิดขึ้นจากการบริหารราชการแผ่นดินด้วยเช่นกัน ในส่วนของอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ได้บัญญัติกำหนดไว้ ได้แก่ การที่ฝ่ายบริหารต้องบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา การเสนอร่างพระราชบัญญัติ การออกพระราชกำหนดเมื่อมีกรณีฉุกเฉิน รับผิดชอบที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ภายใต้พระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ การออกพระราชกฤษฎีกา โดยไม่ขัดต่อกฎหมายภายใต้พระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในกฎหมาย พระราชหัตถเลขา พระราชโองการเกี่ยวการกำกับการบริหารราชการแผ่นดิน และนอกจากนี้ฝ่ายบริหารยังมีอำนาจในการริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติ และรักษาการในตำแหน่งจนกว่าจะมีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่เข้ามาทำหน้าที่อีกด้วย¹¹⁰

2.5.2.2 อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

ฝ่ายนิติบัญญัติ มีที่มาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของอังกฤษที่มีความขัดแย้งกันระหว่างพระมหากษัตริย์และขุนนางชั้นผู้ใหญ่ เพื่อลดบทบาทและอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่กษัตริย์ต้องการจัดเก็บให้มากขึ้นจนก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเป็นอย่างมาก ซึ่งหน้าที่หลักของรัฐสภาในยุคนั้นคือ การควบคุมอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการเก็บภาษีซึ่งเป็นอำนาจสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติในมหาบัตรแมคนาคาร์ตา อำนาจในการอนุมัติภาษี ทำให้รัฐสภาตรวจสอบรายจ่ายของพระมหากษัตริย์ได้ เมื่อพระมหากษัตริย์เรียกประชุมรัฐสภาเพื่อขออนุมัติภาษี รัฐสภาจะทำการตรวจสอบรายจ่ายทั้งหมด และกลายเป็นที่ยอมรับในเวลาต่อมาว่าอำนาจในการเรียกเก็บภาษีอยู่ที่รัฐสภา และนอกจากนี้รัฐสภายังมีอำนาจในการบัญญัติกฎหมาย แม้ว่าในช่วงแรกการบัญญัติกฎหมายของรัฐสภาจะไม่ชัดเจนมากนัก แต่เมื่อพระมหากษัตริย์เรียกประชุมรัฐสภา โดยเฉพาะสภาสามัญบ่อยขึ้นเพื่อแสวงหาการสนับสนุนในการเพิ่มภาษี ทำให้รัฐสภาได้ใช้ประโยชน์จากสิ่งนี้เพื่อเรียกร้องอำนาจบางอย่างเป็นการทดแทนในการให้การสนับสนุนการกระทำของพระมหากษัตริย์ ดังนั้นหากรัฐสภาฎีกาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง พระมหากษัตริย์จะริบดำเนิการส่งเรื่องไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดการ เมื่อเวลาผ่านไปการยื่นฎีกานี้กลายเป็นการเสนอร่างกฎหมาย และต่อมาเมื่อมีการพัฒนาไปสู่ระบอบประชาธิปไตย การเสนอร่างกฎหมายและการตรากฎหมายก็ถือเป็นอำนาจหลักของฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากตัวแทนของประชาชน กฎหมายในความหมายนี้จึงมาจากเจตจำนงของประชาชน¹¹¹

การทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนสำคัญเกี่ยวข้องกับการตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร การแต่งตั้ง

¹¹⁰ อัครเมศวร์ ทองนวล, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) หมวดองค์กรทางการเมือง เรื่อง 10 (กรุงเทพฯ : องค์การค้ำของคุรุสภา, 2544), หน้า 14-19.

¹¹¹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน (สำนักพิมพ์วิญญูชน : กรุงเทพฯ, 2556), หน้า 253-255.

และถอดถอนบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด และการให้ความเห็นชอบอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดินในเรื่องสำคัญต่าง ๆ

ในรัฐธรรมนูญได้มีการแบ่งอำนาจและหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติออกเป็น 4 ประการ ดังนี้

1) อำนาจในการตรากฎหมาย คือ อำนาจในการออกพระราชบัญญัติ การแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกพระราชบัญญัติ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย เนื่องจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยต้องมีกฎหมายที่เป็นกรอบในการดำเนินการต่าง ๆ ในการบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายที่ใช้เป็นแม่บทสำคัญจึงต้องตราขึ้นมาจากเจตจำนงของประชาชน ซึ่งในรัฐธรรมนูญก็ได้มีการกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะแสดงออกและให้ความยินยอมในการนำกฎหมายนั้น ๆ ออกมาใช้บังคับ¹¹²

2) อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน คือ อำนาจในการสอดส่องดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี โดยการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินผ่านกลไกการตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ และการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล อันส่งผลให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งได้ และนอกจากนี้แล้วอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินก็ถือได้ว่าเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่กำหนดให้มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจเกินขอบเขต จนอาจทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน¹¹³

3) อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของแผ่นดินในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
- (2) การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ
- (3) การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุมสมัยสามัญของรัฐสภาก่อน

ครบกำหนดเวลา 120 วัน

¹¹² กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ระบบรัฐสภา 2555 (กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2556). หน้า 29.

¹¹³ เรื่องเดียวกัน. หน้า 29-30.

(4) การให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

(5) การให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบต่อไปได้ กรณีอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

(6) การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม

(7) การให้ความเห็นชอบในการทำหนังสือสัญญาที่มีข้อความในลักษณะเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ¹¹⁴

4) อำนาจหน้าที่ในการสรรหา และถอดถอนบุคคลในองค์กรต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาบุคคลในองค์กรต่าง ๆ โดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา และถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ อาทิ เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ออกจากตำแหน่งในกรณีที่ตรวจสอบได้ว่ามีพฤติการณ์ร้ายชัดชัดทุกจริตต่อหน้าที่ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม จงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง¹¹⁵

2.5.2.3 การถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารจะต้องได้รับการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อไม่ให้เกิดการใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ในการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติก็เช่นกัน ถ้าหากฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่โดยอิสระ ไม่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ อำนาจก็อาจจะก่อให้เกิดการออกกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

¹¹⁴ กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ระบบรัฐสภา 2555 (กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2556). หน้า 30-31.

¹¹⁵ เรื่องเดียวกัน. หน้า 32.

ดังนั้นหลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารจึงมีความสำคัญมาก เนื่องจากจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของทั้งสององค์กรและเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชน เช่น กรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้สิทธิเสนองฎัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจต่อนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีก็ไม่ได้ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีทั้งคณะก็ย่อมพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งฝ่ายบริหารเองก็มีอำนาจในการเสนอให้พระมหากษัตริย์ทรงประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรอันเนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารได้เช่นเดียวกัน¹¹⁶

2.5.3 รูปแบบวิธีการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร เป็นหน้าที่ที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รัฐสภาเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจทางด้านนิติบัญญัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาประกอบกันเป็นสมาชิกรัฐสภา โดยมีอำนาจหน้าที่สำคัญ คือ การตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การแต่งตั้งและถอดถอนบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด และการให้ความเห็นชอบอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดินในเรื่องสำคัญต่าง ๆ

อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดกลไกในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอันได้แก่ การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภา การเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎรเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล รวมทั้งการขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ¹¹⁷

ดังนั้น เพื่อเป็นการอธิบายให้เข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน จึงต้องอธิบายถึงกระบวนการและวิธีการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีดังนี้

¹¹⁶ นพรุจ วัฒนสุ, “ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559), หน้า 40-41.

¹¹⁷ อภิวัฒน์ สุตสา, “การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติ”, *จุลนิติ* ปีที่ 7 ฉบับที่ 1 (เดือนมกราคม - กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553), (2553), หน้า 113.

2.5.3.1 การควบคุมโดยการตั้งกระทู้ถาม

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการเป็นผู้มีหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ ซึ่งกลไกดังกล่าวเป็นการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร ทำให้ฝ่ายบริหารต้องกระทำหน้าที่ด้วยความรอบคอบ เพราะต้องคำนึงอยู่เสมอว่ามีผู้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตนอยู่เสมอ¹¹⁸

กระทู้ถาม คือ คำถามที่สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งขึ้น เพื่อถามรัฐมนตรีเกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือนโยบายที่เกี่ยวกับการงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี โดยต้องระบุว่าให้ตอบในราชกิจจานุเบกษาหรือให้ตอบในที่ประชุม เพื่อให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบตอบ ซึ่งการที่สมาชิกตั้งกระทู้ถามนั้นเป็นวิธีการควบคุมการทำงานของรัฐบาลอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญ โดยถือว่าเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลที่จะต้องตอบข้อซักถามของสมาชิกเกี่ยวกับงานในหน้าที่ในฐานะผู้รับผิดชอบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน¹¹⁹

กระทู้ถามที่สมาชิกตั้งถามรัฐมนตรี มี ๒ ลักษณะ คือ

1) คำถามเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการถามเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีในแต่ละกระทรวง¹²⁰

2) คำถามเกี่ยวกับนโยบายการบริหารของรัฐมนตรี ซึ่งเป็นคำถามที่สมาชิกตั้งขึ้นเมื่อเห็นว่าการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีไม่เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือดำเนินการบริหารงานผิดพลาดบกพร่องไม่ตรงตามนโยบาย¹²¹

การตั้งกระทู้ถามมีทั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาได้กำหนดรายละเอียดหรือประเภทของกระทู้ถามไว้ ซึ่งในที่นี้ขออธิบายเฉพาะลักษณะของกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ซึ่งมีดังนี้

¹¹⁸ กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ระบบรัฐสภา 2555 (กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2556). หน้า 39.

¹¹⁹ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ 2550 และวุฒิสภา (กรุงเทพฯ : บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2552). หน้า 130.

¹²⁰ เรื่องเดียวกัน.

¹²¹ เรื่องเดียวกัน.

กระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมี 3 ประเภท คือ กระทู้ถามสดด้วยวาจา กระทู้ถามทั่วไป และกระทู้ถามแยกเฉพาะ¹²²

- ประเภทที่หนึ่ง คือ กระทู้ถามสดด้วยวาจา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามสดได้ครั้งละ ๑ กระทู้ โดยให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรในวันประชุมที่มีวาระการตอบกระทู้ถามก่อนเริ่มประชุมตามเวลาที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรกำหนด โดยระบุชื่อเรื่องที่ถามพร้อมวัตถุประสงค์ว่าจะถามนายกรัฐมนตรีนหรือรัฐมนตรีผู้ใด และต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- 1) เป็นเรื่องสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน
- 2) เป็นเรื่องที่กระทบถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน
- 3) เป็นเรื่องเร่งด่วน¹²³

ในการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ ให้บรรจุกระทู้ถามสดในระเบียบวาระประชุมได้ไม่เกิน 3 กระทู้ โดยให้จัดไว้ในลำดับที่หนึ่งของระเบียบวาระการประชุม ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้วินิจฉัยว่ากระทู้ถามใดเป็นกระทู้ถามสดหรือไม่ และในสัปดาห์ใดมีกระทู้ถามสดที่ประธานสภาวินิจฉัยแล้วเกินจำนวน 3 กระทู้ ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะจับสลากให้เหลือ 3 กระทู้ ในจำนวน 3 กระทู้นี้ หากปรากฏว่ามีกระทู้ถามที่เป็นเรื่องทำนองเดียวกันให้กระทู้ถามที่ถูกจับสลากขึ้นมาในลำดับหลังตกไป¹²⁴

กระทู้ถามสดที่ประธานสภาผู้แทนวินิจฉัยแล้ว จะบรรจุเข้าระเบียบวาระกระทู้ถามสดและแจ้งให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบทราบ การถามและการตอบกระทู้ถามสดครั้งหนึ่ง ๆ มีกำหนดเวลาไม่เกิน 90 นาที และกระทู้ถามสดแต่ละกระทู้ให้ถามด้วยวาจาได้เรื่องละไม่เกิน 3 ครั้ง และต้องตอบให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 30 นาที เว้นแต่สัปดาห์ใดมีกระทู้ถามสดน้อยกว่า 3 กระทู้ ก็ให้ขยายระยะเวลาออกไปได้อีกตามสัดส่วนภายในเวลา 60 นาที การถาม การชี้แจง หรือการตอบกระทู้ถามสดให้ดำเนินการในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร¹²⁵

- ประเภทที่สอง คือ กระทู้ถามทั่วไป ในการตั้งกระทู้ถามทั่วไปจะต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยมีข้อความเป็นคำถามในข้อเท็จจริงหรือ

¹²² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 145

¹²³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 156

¹²⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 157

¹²⁵ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, คู่มือการร่างกระทู้ถามและญัตติ (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ.2564. (กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2554). หน้า 2.

นโยบาย และระบุว่าจะให้ตอบในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือในราชกิจจานุเบกษา¹²⁶ กระทู้ถามที่ต้องตอบในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ส่งกระทู้ถามไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี¹²⁷ ส่วนกระทู้ถามที่ต้องตอบในราชกิจจานุเบกษา ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะแจ้งไปยังรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ เพื่อดำเนินการตอบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ส่งกระทู้ไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี¹²⁸

- ประเภทที่สาม คือ กระทู้ถามแยกเฉพาะ กระทู้ถามแยกเฉพาะได้ถูกกำหนดให้มีขึ้นเป็นครั้งแรกในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 โดยเป็นกระทู้ถามที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะเรื่อง เฉพาะพื้นที่ เฉพาะบุคคล หรือสมาชิกกระบุว่าให้ตอบในห้วงกระทู้ถาม โดยให้เสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภา และข้อเท็จจริงที่อ้างประกอบกระทู้ถามแยกเฉพาะต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ตั้งกระทู้ถามรับรองว่าถูกต้อง แม้ไม่ได้มีการยืนยันรับรองไว้ในกระทู้ถามก็ตาม¹²⁹ และให้ประธานสภาแจ้งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ถูกตั้งกระทู้ถามแยกเฉพาะ เพื่อให้มาตอบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ส่งไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี¹³⁰ และต้องมีการบรรจุกระทู้ถามแยกเฉพาะเข้าระเบียบวาระการประชุมภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ส่งไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี¹³¹

2.5.3.2 การควบคุมโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

การขอเปิดอภิปรายทั่วไป เป็นกลไกในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอีกวิธีการหนึ่ง ซึ่งถือได้ว่าเป็นกลไกที่สำคัญและมีประสิทธิภาพมาก การเปิดอภิปรายทั่วไปจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภา เนื่องจากการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเป็นเครื่องมือในการเหนี่ยวรั้งและถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้อยู่ในภาวะสมดุลได้ดีที่สุด

ลักษณะของการเปิดอภิปรายทั่วไป สามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยมีการลงมติและการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ

- ลักษณะที่หนึ่ง คือ การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยมีการลงมติ ได้แก่ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

¹²⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 162

¹²⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 164

¹²⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 165

¹²⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 168

¹³⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 170

¹³¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 171

- ลักษณะที่สอง คือ การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ ได้แก่ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา¹³²

ทั้งนี้ ลักษณะของการขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจสามารถกระทำได้โดยกระบวนการในการลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งเป็นวิธีการที่ควบคุมโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่จะมีสิทธิในการลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ในส่วนของสภาสูงซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภามีเพียงสิทธิในการขอเปิดอภิปรายเพื่อแสดงความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์การทำงานของฝ่ายบริหาร แต่ไม่สามารถลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้ และในการประชุมสภาเพื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยมีมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีคนใด นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีคนนั้น จะต้องเข้าร่วมการประชุมสภาเพื่อรับฟังเรื่องที่จะอภิปรายและชี้แจงเหตุผลด้วยตนเองทุกครั้ง¹³³

2.5.3.3 การควบคุมการใช้งบประมาณของฝ่ายบริหาร

การควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยผ่านกระบวนการการจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรายจ่ายเงินงบประมาณของฝ่ายบริหาร ซึ่งในการอนุมัติเงินงบประมาณดังกล่าวเป็นอำนาจของสภาที่มีลักษณะเป็นการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของฝ่ายบริหารอีกรูปแบบหนึ่ง โดยกลไกการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของฝ่ายบริหารเป็นมาตรการควบคุมที่ไม่เฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับการใช้อำนาจบริหารโดยตรง แต่ถือได้ว่าเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่ทำให้รัฐสภาสามารถควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารในด้านการกำหนดแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินอีกทางหนึ่ง¹³⁴

2.5.3.4 การควบคุมโดยการตั้งคณะกรรมการ

การควบคุมโดยการตั้งคณะกรรมการ ถือเป็นกลไกสำคัญอีกประการหนึ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้สำหรับทำหน้าที่สอบสวนตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารให้มี

¹³² กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ระบบรัฐสภา 2555 (กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2556). หน้า 119-123.

¹³³ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : นิติบรรณาการ, 2530), หน้า 111-115.

¹³⁴ สุรชนี พานามา, “การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ศึกษากรณี พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ คณะศึกษาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 39.

ประสิทธิภาพ โดยคณะกรรมการซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภา จะมีอำนาจในการเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริง เพื่อประโยชน์ในการสอบสวนพิจารณาหรือศึกษาเรื่องใด ๆ รวมทั้งยังทำหน้าที่รับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหาร โดยการรายงานในที่ประชุมสภา เพื่อแจ้งให้รัฐบาลทราบถึงปัญหาและแนวทางการดำเนินการเพื่อการแก้ไขปัญหาต่อไป¹³⁵ และคณะกรรมการในชุดต่าง ๆ ของรัฐสภา ยังมักจะถูกเรียกว่าเป็นสภาเล็ก (Little Legislature) ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิบัติงานของรัฐสภา คณะกรรมการมีขึ้นเพื่อแบ่งงานของรัฐสภา ซึ่งมีลักษณะงานที่มีขอบเขตกว้างขวางและเกี่ยวข้องกับการพิจารณาปัญหาที่ซับซ้อน ดังนั้นคณะกรรมการจึงเป็นคณะทำงานของที่ประชุมที่มีความสำคัญ เนื่องจากการพิจารณา ร่างกฎหมายต่าง ๆ ไม่อาจทำได้โดยการปล่อยให้ที่ประชุมสภา ซึ่งมีสมาชิกจำนวนมากปฏิบัติหน้าที่ ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการเพื่อแบ่งงานกันทำ¹³⁶

2.6 แนวความคิดคณะรัฐมนตรีเงา

คณะรัฐมนตรีเงาเป็นมาตรการหนึ่งของพรรคการเมืองฝ่ายค้านที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดเพียงพรรคเดียวหรือพรรคการเมืองฝ่ายค้านหลายพรรครวมกัน เพื่อใช้ดำเนินการตรวจสอบรัฐบาลด้วยการวิพากษ์วิจารณ์การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร อันรวมถึงการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายและกฎหมายต่างๆ ที่ออกโดยรัฐบาลนั้นด้วย นอกจากการตรวจสอบข้างต้นแล้ว ในบางโอกาสคณะรัฐมนตรีเงาอาจจะมีการเสนอแนะฝ่ายรัฐบาลโดยการออกนโยบายหรือกฎหมายทางเลือก (alternative policies or legislation) ที่ตนเองเห็นว่าเหมาะสมกับการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้รัฐบาลรับหรือนำไปปรับใช้หากเห็นว่ามีความเหมาะสม การตรวจสอบของคณะรัฐมนตรีเงาต้องไม่มีลักษณะเป็นการตรวจสอบแบบจับผิดฝ่ายตรงข้ามแต่เพียงอย่างเดียว และต้องเป็นการตรวจสอบในเชิงสร้างสรรค์โดยมีการนำเสนอแนวทางแก้ไขให้กับรัฐบาลด้วย¹³⁷

¹³⁵ ทศพร ศิริสัมพันธ์, “การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน”, รัฐสภาสาร ปีที่ 40 ฉบับที่ 11 เดือนพฤศจิกายน 2535. หน้า 5.

¹³⁶ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และเศรษฐพร คูศิริพิทักษ์, กลไกรัฐสภา, (กรุงเทพฯ : พิษเนต). (2518), หน้า 74.

¹³⁷ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, บทความระบบรัฐบาลเงาและข้อคิดบางประการ. [ออนไลน์]. เข้าถึงเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2561. แหล่งที่มา: <https://prachatai.com/journal/2008/02/15769>

2.6.1 ประวัติความเป็นมาของแนวความคิดคณะรัฐมนตรีเงา

ในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา นอกจากฝ่ายค้านจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารของรัฐบาลให้เป็นไปโดยชอบตามครรลองคลองธรรมแล้ว ยังมีหน้าที่จัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงาด้วย

คณะรัฐมนตรีเงาหรือ Shadow Cabinet เป็นการกำกับตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินอันรวมถึงการตรวจสอบนโยบายและกฎหมายต่าง ๆ ที่ออกโดยฝ่ายรัฐบาล และในบางโอกาสคณะรัฐมนตรีเงาก็อาจจะนำเสนอความเห็นหรือแนะนำฝ่ายรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายที่ฝ่ายค้านเห็นว่าเหมาะสมกับการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้ฝ่ายรัฐบาลนำไปปรับใช้ ซึ่งการดำเนินการของฝ่ายค้านที่ทำหน้าที่เป็นคณะรัฐมนตรีเงาดังกล่าวทำให้การตรวจสอบของฝ่ายค้านไม่เป็นการตรวจสอบแบบจับผิดฝ่ายตรงข้ามแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่เป็นการตรวจสอบในเชิงสร้างสรรค์ โดยมีการนำเสนอแนะแนวทางการแก้ไขให้กับฝ่ายรัฐบาลด้วย นอกจากนี้แล้วการทำหน้าที่เป็นคณะรัฐมนตรีเงาก็ถือได้ว่าเป็นการเตรียมบุคลากรไว้ล่วงหน้าสำหรับการเป็นรัฐบาลในอนาคต ซึ่งเป็นการเตรียมพร้อมในหน้าที่ของรัฐบาล เพื่อให้วันหนึ่งฝ่ายค้านชนะการเลือกตั้งในคราวต่อไปหรือในกรณีที่รัฐบาลเกิดเพลิงพล้ำไม่ได้รับความไว้วางใจให้เป็นรัฐบาลต่อไป ฝ่ายค้านก็พร้อมที่จะเข้าทำหน้าที่แทนรัฐบาลได้ทันที เพราะคณะรัฐมนตรีเงานั้นจะมีการวางตัวบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ ไว้แล้ว โดยบุคคลเหล่านี้จะคอยติดตามปัญหาและความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ในหน้าที่ของกระทรวงที่ตนถูกวางตัวไว้¹³⁸

“รัฐบาลเงา” หรือ “คณะรัฐมนตรีเงา” เป็นคำที่ใช้เรียกคณะบุคคลที่ผู้นำฝ่ายค้านหรือพรรคฝ่ายค้านมีการคัดเลือกและมีการตั้งอย่างไม่เป็นทางการเพื่อคอยตรวจสอบการบริหารประเทศของรัฐบาล ลักษณะของการตั้งคณะบุคคลอย่างไม่เป็นทางการนี้ จะเลียนแบบฝ่ายรัฐบาลในการตั้งคณะรัฐมนตรี โดยฝ่ายค้านจะเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถหรือเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ มาเป็นผู้ที่คอยตรวจสอบเกี่ยวกับงานในความรับผิดชอบของกระทรวงนั้น ๆ เช่น ผู้ที่เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐกิจก็จะเป็นผู้ซึ่งเปรียบเสมือนเงาของรัฐมนตรีกระทรวงเศรษฐกิจ คอยตรวจสอบการทำงาน of รัฐมนตรีอย่างใกล้ชิด และคณะบุคคลที่แต่งตั้งขึ้นมานี้เปรียบเสมือนเงาของรัฐมนตรีนั้น โดยมักจะมีครบทุกกระทรวง¹³⁹

พรรคการเมืองฝ่ายเสียงข้างน้อยหรือพรรคการเมืองฝ่ายค้านที่ไม่ได้รับเลือกให้เป็นรัฐบาลในประเทศอังกฤษและประเทศแคนาดา จะถูกเรียกว่าเป็น ฝ่ายค้านผู้จงรักภักดีในสมเด็จพระราชินี

¹³⁸ ยอดชาย วิถีพานิช, “บทบาทของพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร”, รัฐสภาสาร ปีที่ 66 ฉบับที่ 2 (เดือนมีนาคม - เมษายน พ.ศ.2561). หน้า 61-62.

¹³⁹ เรื่องเดียวกัน.

(Her Majesty's Loyal Opposition) เหตุผลที่ต้องมีการนำคำว่า “ผู้จงรักภักดี” มาใช้ ก็เนื่องมาจาก เหตุที่ว่า แม้ฝ่ายค้านจะมีบทบาทในการติดตามคัดค้านการทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ของฝ่ายรัฐบาลในสมเด็จพระราชินี (Her Majesty's Loyal Government) แต่ฝ่ายค้านก็ไม่อาจ ที่จะปฏิเสธสิทธิ์ของสมเด็จพระราชินีในราชบัลลังก์ ดังนั้นฝ่ายค้านก็ไม่อาจที่จะปฏิเสธความชอบธรรม ของความเป็นรัฐบาลในสมเด็จพระราชินีได้เช่นกัน ซึ่งในการติดตามการทำหน้าที่ของฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายค้านจะนำรูปแบบคณะรัฐมนตรีเงาหรือรัฐบาลเงาเข้ามาใช้เพื่อติดตามการทำงานของ ฝ่ายรัฐบาลอย่างใกล้ชิด ซึ่งรูปแบบและวิธีการในการคัดเลือกคณะรัฐมนตรีเงาหรือรัฐบาลเงาใน ต่างประเทศก็มีรูปแบบที่แตกต่างกัน เช่น พรรคแรงงานของอังกฤษ จะคัดเลือกโดยการหย่อนบัตร คะแนนเลือกผู้ที่สมควรเป็นรัฐมนตรีเงา และจะให้สิทธิหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านเป็นผู้กำหนดขอบเขตใน การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีเงาที่ได้รับเลือก¹⁴⁰ ในบางประเทศก็จะให้อำนาจแก่ผู้นำฝ่ายค้านในการ เลือกผู้ที่สมควรเป็นรัฐมนตรีเงา เช่น ในออสเตรเลีย¹⁴¹ แนวความคิดเกี่ยวกับการติดตามการทำงานของ ฝ่ายรัฐบาลโดยใช้คณะรัฐมนตรีเงามีใช้ในหลายประเทศ ทั้งประเทศที่อยู่ในเครือจักรภพและ ประเทศที่ไม่ได้อยู่ในเครือจักรภพ เช่น แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อินเดีย จาเมกา มาเลเซีย สิงคโปร์ และมอลตา เป็นต้น

จากที่ได้อธิบายมาแล้วในข้างต้นถึงแนวคิดคณะรัฐมนตรีเงาในต่างประเทศ ต่อไปก็จะขอ อธิบายให้เห็นถึงจุดแข็งและจุดอ่อนของการนำแนวคิดคณะรัฐมนตรีเงามาใช้ ในเบื้องต้นจะเห็นแล้ว ว่าคณะรัฐมนตรีเงา คือกลุ่มนักรบการเมืองที่ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง ซึ่งพรรคนั้นไม่ได้อยู่ใน ฝ่ายรัฐบาล บทบาทหลักของคณะรัฐมนตรีเงาคือการทำให้รัฐบาลตื่นตัวเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย และการดำเนินการ ประโยชน์ของคณะรัฐมนตรีเงาคือการถ่วงดุลและวิพากษ์วิจารณ์เชิงสร้างสรรค์ ต่อการดำเนินการและร่างกฎหมายของรัฐบาล ตลอดจนวิพากษ์วิจารณ์อย่างสร้างสรรค์ถึง ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีแต่ละคน เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่ารัฐบาลจะทำหน้าที่อย่างเต็ม ประสิทธิภาพ ดังนั้นคณะรัฐมนตรีเงาจึงมีจุดเด่นที่ถือว่าเป็นจุดแข็งของแนวคิดนี้คือด้านการติดตาม กิจกรรมการทำหน้าที่ของฝ่ายรัฐบาลและประเมินผล การปฏิบัติงานของรัฐมนตรีที่สามารถ ติดตามได้อย่างใกล้ชิดและสามารถวิพากษ์วิจารณ์พร้อมทั้งนำเสนอแนะนโยบายทางเลือกต่าง ๆ ประกอบ

¹⁴⁰ Daniel Boffey and Toby Helm, Corbyn to give members power to choose shadow team and policies, [online]. Available from: <https://www.theguardian.com/politics/2016/sep/17/jeremy-corbyn-labour-leadership-members-choose-shadow-team> [Accessed 13 February 2020].

¹⁴¹ The Parliamentary Education Office (PEO), Opposition, [online]. Available from: <https://peo.gov.au/understand-our-parliament/parliament-and-its-people/opposition/> [Accessed 13 February 2020].

ซึ่งการทำหน้าที่ในลักษณะนี้ของฝ่ายค้านก็จะเห็นได้ว่าเป็นการวิพากษ์วิจารณ์ในเชิงสร้างสรรค์ ที่มีได้มุ่งแคติหรือตำหนิ แต่กลับเป็นการให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเพื่อให้ฝ่ายรัฐบาลสามารถนำไปใช้ปรับปรุงแก้ไขได้ต่อไป แต่ถึงอย่างไรก็ตามแนวคิดเรื่องคณะรัฐมนตรีเงาก็มีจุดอ่อนด้วยเช่นกัน กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีเงาเหมาะสำหรับระบอบประชาธิปไตยแบบสองพรรค ซึ่งอาจจะนำไปปรับใช้ได้ไม่ดีมากเท่าที่ควรกับประเทศที่มีระบอบประชาธิปไตยแบบหลายพรรคการเมือง ดังนั้นในการนำแนวคิดเรื่องคณะรัฐมนตรีเงามาปรับใช้กับการเมืองของประเทศใด ก็มีความจำเป็นที่จะต้องมีการวิเคราะห์เพิ่มเติมเกี่ยวกับตำแหน่ง บทบาท และข้อดีและข้อเสียในระบอบประชาธิปไตยของประเทศนั้น ๆ ด้วย

2.6.2 ประวัติความเป็นมาของแนวความคิดคณะรัฐมนตรีเงาในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทย คำว่า “รัฐบาลเงา” หรือ “คณะรัฐมนตรีเงา” เริ่มเป็นคำที่รู้จักอย่างแพร่หลายในช่วงปลาย พ.ศ. 2539 สมัยรัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ทำหน้าที่บริหารประเทศ และมีพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นหัวหน้าพรรค ทำหน้าที่ผู้นำพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ คำว่า “รัฐบาลเงา” ก็มักจะได้รับการพูดถึงทุก ๆ ครั้งที่มีการจัดตั้งรัฐบาล เช่น กรณีของการจัดตั้งรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก็มีการพูดถึงคณะรัฐมนตรีเงาหรือรัฐบาลเงาของฝ่ายค้านซึ่งก็คือ พรรคประชาธิปัตย์¹⁴² และต่อมาหลังจากที่ได้มีการจัดตั้งรัฐบาลภายใต้การนำของนายสมัคร สุนทรเวช ก็ได้ปรากฏว่านายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ได้นำเสนอผ่านสื่อถึงการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงาในรูปแบบที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นำเสนอขึ้นเองเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2551 โดยในการนำเสนอครั้งนั้น มีประเด็นที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้กล่าวไว้ดังนี้

“..ความจริงแล้ว “คณะรัฐมนตรีเงา” นั้นไม่ใช่เรื่องแปลกใหม่ หลายประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เช่น อังกฤษ ออสเตรเลีย หรือแคนาดา ใช้กลไกนี้เป็นหลักในการทำงานของฝ่ายค้าน

แน่นอนว่า การใช้กลไกอื่นๆ เช่นการตั้งกระทู้ถาม กรรมการต่าง ๆ ของสภาผู้แทนราษฎร การให้สัมภาษณ์ของบุคคลต่างๆ ยังคงมีความสำคัญและพรรคประชาธิปัตย์ก็จะใช้กลไกเหล่านั้นอย่างเต็มประสิทธิภาพ ...แต่เราคิดว่าถึงเวลาแล้วที่การทำงานของฝ่ายค้านและระบบรัฐสภาควรก้าวไปข้างหน้าอีกก้าวหนึ่ง...

...ผลการเลือกตั้งที่ผ่านมาชี้ชัดว่า การเมืองไทยมุ่งสู่ระบบสองพรรคใหญ่ และประชาชนเจ้าของอำนาจเลือกสนับสนุนพรรคการเมืองเป็นหลักโดยคำนึงถึงการใช้นโยบายและแนวทางการ

¹⁴² ยอดชาย วิถีพานิช, “บทบาทของพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร”, รัฐสภาสาร ปีที่ 66 ฉบับที่ 2 (เดือนมีนาคม - เมษายน พ.ศ.2561). หน้า 63.

บริหารประเทศ... อีกไม่นานปัญหาการยุบพรรคอาจนำไปสู่การคว่ำบวมพรรคการเมืองโดยปริยาย ก็จะต้องตกย้ำความเป็นระบบสองพรรคใหญ่ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ดังนั้น การตรวจสอบจึงจะใช้รูปแบบที่อิงอยู่กับการใช้อำนาจนิติบัญญัติอย่างเดี๋ยวกไม่ได้ การจัดตั้ง “คณะรัฐมนตรีเงา” โดยมีหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีเงานี้ จะทำให้การทำงานของระบบรัฐสภาไทยมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น...”¹⁴³

ต่อมาวันที่ 6 กันยายน 2554 ก็ได้มีการประกาศรายชื่อ คณะรัฐมนตรีเงา ชุดที่ 2 เพื่อติดตามการทำหน้าที่ของรัฐบาลภายใต้การนำของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีเงาทุกตำแหน่งเป็นการตัดสินใจของ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์¹⁴⁴

จากที่ได้อธิบายข้างต้นจะเห็นได้ว่าประเทศไทยได้เคยมีความพยายามนำเอาแนวคิดเรื่อง คณะรัฐมนตรีเงามาปรับใช้ในการทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาล และแม้ว่าในระหว่างที่ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้นำเสนอรายชื่อผู้ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีเงา แต่รูปแบบดังกล่าวที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้พยายามนำเสนอ ก็มิได้เป็นไปตามแนวคิดคณะรัฐมนตรีเงาของประเทศอังกฤษ ดังนั้นจึงไม่อาจถือได้ว่าประเทศไทยได้เคยมีการนำเอาแนวคิดเรื่อง คณะรัฐมนตรีเงามาปรับใช้แต่อย่างใด และในอนาคตหากมีการนำเอาแนวคิดคณะรัฐมนตรีเงามาปรับใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่แท้จริงของการมีคณะรัฐมนตรีเงา นักการเมืองไทยควรที่จะมีการปรับเปลี่ยนทัศนคติที่มีต่อการเมือง ที่มักจะมองว่าฝ่ายตรงข้ามเป็นศัตรูตลอดเวลา และควรปรับเปลี่ยนแนวคิดที่มองว่าเมื่อฝ่ายหนึ่งดำเนินการใด ๆ ก็จะไม่ถูกต้องอยู่เสมอ เนื่องจากทัศนคติเช่นนี้ไม่สามารถที่จะแก้ไขวิกฤติการณ์ทางการเมืองได้ และยิ่งอาจเป็นชนวนก่อให้เกิดความแตกแยกในทางการเมืองได้อีกด้วย¹⁴⁵

2.7 แนวความคิดเกี่ยวกับการประเมินประสิทธิภาพของผู้นำฝ่ายค้าน

การพิจารณาถึงการประเมินประสิทธิภาพของผู้นำฝ่ายค้าน จะต้องศึกษาและเทียบเคียงจากแนวทางในการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือแนวทางการประเมินประสิทธิภาพ

¹⁴³ ธรรมคุณ บุญพา, ปชป.กับครม.เงา. [ออนไลน์]. เข้าถึงเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2561. แหล่งที่มา: <https://mgronline.com/daily/detail/9510000014299>

¹⁴⁴ ไอ.เอ็น.เอ็น., คลอตแล้ว!! ครม.เงา อภิสิทธิ์ นายกฯ ควบลลาโหม. [ออนไลน์]. เข้าถึงเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2561. แหล่งที่มา: <https://highlight.kapook.com/view/62519>

¹⁴⁵ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, บทความระบบรัฐบาลเงาและข้อคิดบางประการ. [ออนไลน์]. เข้าถึงเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2561. แหล่งที่มา: <https://prachatai.com/journal/2008/02/15769>

ของรัฐสภา เพื่อพิจารณาหาแนวทางที่เหมาะสมในการประเมินประสิทธิภาพของผู้นำฝ่ายค้านในฐานะเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาต่อไป เนื่องจากผู้นำฝ่ายค้านมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่ค่อนข้างหลากหลายและบางบทบาทก็มีลักษณะเป็นนามธรรมค่อนข้างยากที่จะประเมินผลถึงประสิทธิภาพในการทำหน้าที่

2.7.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

2.7.1.1 ความหมายของประสิทธิภาพขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

ในเชิงวิชาการการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ได้มีการกำหนดให้ความหมายไว้ใน 2 ลักษณะ ดังนี้

1) การประเมินประสิทธิภาพเชิงผลลัพธ์ ซึ่งหมายถึง ความสามารถขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติในการจัดให้มีผลสำเร็จตามอำนาจหน้าที่ที่มีความสอดคล้องกับความต้องการของสาธารณชนและมาตรฐานที่มีการกำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการวัดผลในเชิงประสิทธิภาพ โดยในการวัดผลจะมีการพิจารณาจากคุณภาพของกฎหมายและนโยบายในด้านอื่น ๆ (The Quality of Laws and Policies)¹⁴⁶

2) การประเมินประสิทธิภาพเชิงพฤติกรรม (Actor – based Performance) ซึ่งหมายถึง คุณภาพของสมาชิกรัฐสภาที่ได้มีการแสดงออกต่อสาธารณชน¹⁴⁷

2.7.1.2 แนวทางการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

ในหนังสือ "Legislative Performance in The States : Exploration of Committee Behavior" ของศาสตราจารย์ Alan Rosenthal ได้มีการอธิบายถึงการปฏิบัติหน้าที่อย่างสัมฤทธิ์ผล หรือ "Performance" ว่าหลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่ควรนำมาพิจารณาการดำเนินงานขององค์กรนิติบัญญัติว่ามีหลายหลักเกณฑ์ อันได้แก่ เกณฑ์ด้านปัจจัยนำเข้า (Legislative Inputs) เกณฑ์ด้านปัจจัยนำออก (Legislative Outputs) เกณฑ์ด้านกระบวนการนิติบัญญัติ (Legislative Processes) และเกณฑ์ด้านการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติ (Legislative Functions)¹⁴⁸ ซึ่งสามารถอธิบายต่อไปได้ดังนี้

1) เกณฑ์ด้านปัจจัยนำเข้า (Legislative Inputs) หลักเกณฑ์นี้ได้มีการนำมาพยายามใช้ในการวัดประสิทธิภาพขององค์กรนิติบัญญัติอยู่บ่อยครั้ง โดยจะพิจารณาจากปริมาณการใช้

¹⁴⁶ Jeffrey Edward Green, "Analysing legislative performance: a plebeian perspective", Democratization, Vol. 20, No. 3, 2013, pp. 417-418.

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ Alan Rosenthal, Legislative Performance in The States : Exploration of Committee Behavior, (New York : The Free Press, 1974), pp. 8-9.

ทรัพยากรในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ เช่น การใช้งบประมาณเพื่อจัดซื้อครุภัณฑ์ เพื่อการจัดจ้างบุคลากร แต่อย่างไรก็ตาม การนำข้อมูลการใช้ทรัพยากรมาพิจารณาคุณภาพหรือประสิทธิภาพขององค์กรนิติบัญญัติย่อมนำไปสู่ข้อโต้แย้งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้และนำไปสู่ข้อคำถามที่ว่า ประสิทธิภาพของรัฐสภากับเกณฑ์ด้านปัจจัยนำเข้ามีความสัมพันธ์กันอย่างไร¹⁴⁹

2) เกณฑ์ด้านปัจจัยนำออก (Legislative Outputs) หลักเกณฑ์นี้สามารถใช้ในการพิจารณาประสิทธิภาพขององค์กรนิติบัญญัติได้ในระดับหนึ่ง กล่าวคือ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้รับความคาดหวังให้มีบทบาทหนึ่งในการทำให้โครงการและนโยบายภาครัฐปรากฏผลสำเร็จเป็นรูปธรรม และสามารถทราบได้ว่าผลลัพธ์ใดได้มาจากการกระทำขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เกณฑ์ด้านปัจจัยนำออกที่มีเพียงผลลัพธ์เชิงปริมาณก็ไม่สามารถที่จะนำมาใช้ในการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากในแต่ละสมัยประชุม องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติของบางประเทศอาจจะพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายในปริมาณที่แตกต่างกัน ซึ่งกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาและมีผลใช้บังคับก็เป็นเพียงผลลัพธ์ที่ไม่ได้สะท้อนถึงประสิทธิภาพของรัฐสภาอย่างแท้จริง แต่สิ่งที่เป็นผลลัพธ์หรือปัจจัยนำออกในความหมายของเกณฑ์นี้ที่สามารถจะนำไปใช้ในการพิจารณาถึงประสิทธิภาพขององค์กรนิติบัญญัติได้ก็คือ ผลกระทบต่อประชาชนอันเนื่องมาจากการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งในการประเมินถึงผลกระทบดังกล่าวค่อนข้างทำได้ยาก และแม้ว่าจะสามารถวัดผลกระทบได้ แต่ก็ยังมีปัจจัยอีกมากมายที่ต้องนำมาพิจารณาประกอบเกณฑ์ในข้อนี้ ดังนั้นเกณฑ์ในข้อนี้จึงไม่เหมาะที่จะนำมาใช้ประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาเท่าที่ควร¹⁵⁰

3) เกณฑ์ด้านกระบวนการนิติบัญญัติ (Legislative Processes) กระบวนการนิติบัญญัติอาจนำมาใช้ในการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาได้เช่นกัน โดยต้องพิจารณาจากลักษณะ 4 ประการในกระบวนการทางนิติบัญญัติเป็นตัวชี้วัด อันได้แก่ ความสมบูรณ์รอบคอบ (Thoroughness) ความเป็นสถาบันตัวแทน (Representativeness) ความรับผิดชอบ (Responsibility) และความเป็นเหตุเป็นผล (Rationality) แต่ทั้งนี้ลักษณะทั้ง 4 ประการดังกล่าวก็ไม่อาจนำมาใช้ในการวิเคราะห์และประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาได้อย่างเป็นระบบ (Systematic analysis) เท่าที่ควร¹⁵¹

4) เกณฑ์ด้านการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติ (Legislative Functions) การดำเนินงานด้านนิติบัญญัติของรัฐสภาในฐานะองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยฝ่ายนิติบัญญัติมีความหลากหลายและแตกต่างกันตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎเกณฑ์ที่มีค่าบังคับเทียบเท่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ในเกณฑ์ข้อนี้

¹⁴⁹ Ibid., p.9.

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ Ibid. p.10.

จะพิจารณาการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติ จากการดำเนินงานขององค์กรนิติบัญญัติที่มีความสำคัญ 3 ประการ อันได้แก่ การเป็นตัวแทนของประชาชนในแต่ละเขตเลือกตั้ง (Constituent service role) การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะและโครงการภาครัฐ (Policy an formulation) และการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาล และศาสตราจารย์ Alan Rosenthal ได้ให้ความเห็นว่าการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาโดยใช้เกณฑ์ด้านการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติ (Legislative Function) เป็นวิธิต่างที่เหมาะสมมากกว่าเกณฑ์ด้านอื่น ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และเกณฑ์ด้านการดำเนินงานด้านนิติบัญญัตินี้ก็ได้มีการนำไปใช้ในการออกแบบสำรวจความคิดเห็นสมาชิกรัฐสภา ในช่วง ค.ศ. 1967 - 1971¹⁵²

2.7.2 แนวทางการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภา

สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program: UNDP) ซึ่งเป็นองค์การพหุภาคี เพื่อช่วยเหลือด้านการพัฒนา และเป็นหน่วยงานสำคัญในการประสานงานความช่วยเหลือในด้านการพัฒนาขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งมีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการแก่ประเทศกำลังพัฒนา ได้กล่าวถึงการพัฒนาประสิทธิภาพของรัฐสภา (Parliamentary development) ไว้ในเอกสาร "Parliamentary Development: UNDP Strategy Note" ซึ่งได้มีการเผยแพร่ใน ค.ศ. 2009 โดยในเอกสารดังกล่าวได้สนับสนุนการกำหนดเกณฑ์สำหรับการชี้วัดประสิทธิภาพของรัฐสภาที่จัดทำขึ้นโดยสหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union) ในฐานะเป็นข้อมูลพื้นฐานที่มีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการกำหนดตัวชี้วัดที่ได้มีการจัดทำขึ้นโดย UNDP ต่อไป¹⁵³

ในเอกสารดังกล่าว UNDP ได้ตั้งข้อสังเกตไว้อย่างน่าสนใจว่า ในการพิจารณาถึงแนวทางการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาควรให้ความสำคัญกับข้อมูลของการดำเนินงานด้านกระบวนการ (Processing) มากกว่าผลลัพธ์เชิงปริมาณ (Quantifying outcomes) เพราะโดยส่วนใหญ่แล้วตัวชี้วัดเชิงปริมาณไม่สามารถบ่งถึงข้อมูลได้อย่างครบถ้วน จึงไม่ค่อยเหมาะที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพหรือผลสัมฤทธิ์ของรัฐสภา ซึ่งการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาโดยอาศัยแต่เพียงจำนวนของกฎหมายที่สภาได้ให้ความเห็นชอบโดยที่ไม่มีการอภิปรายและการพิจารณากลับกรรมาธิการกฎหมายอย่างแท้จริง ย่อมไม่อาจพิจารณาได้ว่าเป็นรัฐสภาที่มีประสิทธิภาพ และ UNDP ได้รายงานเกี่ยวกับประสบการณ์ในการพัฒนาประสิทธิภาพของรัฐสภาว่า ตัวชี้วัดที่พิจารณา

¹⁵² Ibid. pp.11-12.

¹⁵³ United Nations Development Programme, "Parliamentary Development: UNDP Strategy Note", (2009), p.36.

ผลเชิงคุณภาพ (Qualitative Monitoring indicators) มีความเหมาะสมในการนำมาใช้เพื่อประเมินประสิทธิภาพของรัฐสมมากกว่าตัวชี้วัดเชิงปริมาณ (Quantitative Monitoring indicators)¹⁵⁴

ในหนังสือ “Parliament and Democracy in the twenty – first century” ของสหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union - IPU) ได้กล่าวไว้ว่าความมีประสิทธิภาพของรัฐสภาเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการสร้างประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ และในหนังสือดังกล่าวยังได้ระบุว่า "องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่ไร้ประสิทธิภาพหรืออ่อนแอ ย่อมไม่อาจดำเนินงานให้เป็นผลดีต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้" และไม่ว่าประเทศนั้นจะมีระบบรัฐบาล (Government system) ในระบบใดก็ตาม ก็ไม่ใช่สิ่งที่จะสามารถนำมาใช้ในการพิจารณาได้ถึงระดับและคุณภาพของการพัฒนาประชาธิปไตยภายในประเทศนั้น ๆ¹⁵⁵

สำหรับแนวทางในการที่จะทำให้รัฐสภามีประสิทธิภาพขึ้นได้นั้น ในหนังสือ “Parliament and Democracy in the twenty – first century” ได้กำหนดให้มีปัจจัยสำคัญสำหรับการพัฒนา รัฐสภา¹⁵⁶ คือ

1) ด้านทรัพยากรของรัฐสภาและความปราศจากอาณัติใด ๆ (parliamentary facilities and self-organization)

ในวิธีการสร้างเสริมประสิทธิภาพของรัฐสภานั้น หลักเกณฑ์นี้ให้ความสำคัญแก่ทรัพยากรด้านต่าง ๆ ที่ใช้เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภา ตั้งแต่ทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ระบบการสนับสนุนข้อมูลที่เป็นต่อการดำเนินงานในด้านนิติบัญญัติ ตลอดจนงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร และหลักความเป็นอิสระโดยปราศจากอาณัติของรัฐสภา (Parliamentary autonomy) ที่ได้รับการยอมรับในมติของกฎหมายมหาชนและกฎหมายรัฐสภา ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติต้องเป็นอิสระจากอาณัติขององค์กรใช้อำนาจบริหาร¹⁵⁷ ตามหลักการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งหลักดังกล่าวมีความสอดคล้องกับรายงานที่เสนอต่อสหภาพรัฐสภาที่ได้จัดทำขึ้นโดยรัฐสภาของประเทศแคนาดา อันมีข้อความเกี่ยวกับการศึกษาการเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐสภาที่ได้มีการกล่าวไว้ในตอนหนึ่งว่า "...ประสิทธิภาพของรัฐสภาได้รับการบ่งชี้ว่าเป็นผลสะท้อนมาจากการกลไกการดำเนินงานและทรัพยากรที่เป็นอิสระปราศจากอาณัติจากฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ ความเป็นอิสระของรัฐสภาแคนาดา

¹⁵⁴ Ibid.

¹⁵⁵ Inter-Parliamentary Union, *Parliament and Democracy in the twenty – first century*, (Geneva : Inter-Parliamentary Union, 2007), pp. 4-5.

¹⁵⁶ Ibid., p.116.

¹⁵⁷ Ibid., p.117.

ดังกล่าวได้รับการรับรองไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายซึ่งให้หลักประกันว่าวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรตลอดจนหอสมุดของรัฐสภาล้วนมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่มีความรู้ความสามารถที่มีความเป็นอิสระแยกประเภทจากเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายบริหาร...”¹⁵⁸

2) ด้านกระบวนการนิติบัญญัติ

กระบวนการนิติบัญญัติ (Legislative process) มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินในฐานะเป็นผู้แทนของปวงชน (Representation) โดยกระบวนการนิติบัญญัติจะเป็นสื่อกลางระหว่างเจตจำนงของประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ ภาคประชาสังคมสู่การนำออกมาเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในสังคม¹⁵⁹ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาในระดับนานาชาติต่างมีความพยายามที่จะเสริมสร้างประสิทธิภาพของรัฐสภาในด้านกระบวนการนิติบัญญัติ (legislative process) ในหลากหลายวิธีเพื่อเป้าหมายในการใช้ระยะเวลาที่มีอยู่อย่างจำกัดในสมัยประชุมนั้น ไม่ให้ไปบั่นทอนการพิจารณาถ้อยแถลงกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ และในขณะเดียวกันการจัดลำดับการพิจารณาที่ต้องสามารถกระทำได้อย่างเหมาะสม¹⁶⁰

สภาสามัญ (House of Commons) ของประเทศอังกฤษก็ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นนี้เช่นกัน โดย Modernization Committee ของสภาสามัญได้เสนอให้มีการจัดระบบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขึ้น โดยใช้ตารางที่แสดงกำหนดเวลาสำหรับการอภิปรายแสดงความเห็นในเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม และบรรยายละเอียดว่า ช่วงเวลาใดจะมีการอภิปรายในมาตราใดของร่างพระราชบัญญัติฉบับใด ซึ่งจะส่งผลดีต่อระบบงานนิติบัญญัติ เพราะสามารถคาดการณ์ได้อย่างชัดเจนถึงความคืบหน้าในการพิจารณาร่างกฎหมาย ตลอดจนหลีกเลี่ยงการยุติการอภิปรายในสภา เพราะเวลาได้หมดลง¹⁶¹ และในการปฏิรูปกฎหมายก็ได้มีการระบุถึงหลักเกณฑ์พื้นฐาน 4 ประการสำคัญ อันได้แก่ ประการแรก คือ กระบวนการควรเป็นไปตามรัฐบาลในยุคนั้น โดยต้องออกกฎหมายให้มีความมั่นคงภายในเวลาอันสมควร ประการที่สอง คือ ฝ่ายค้านและสมาชิกโดยทั่วไปต้องมีโอกาสอย่างเต็มที่ที่จะหารือและพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติที่พวกเขา

¹⁵⁸ Inter-Parliamentary Union, *Parliament and Democracy in the twenty – first century*, (Geneva : Inter-Parliamentary Union, 2007), pp. 118-119.

¹⁵⁹ Ibid., p.122.

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ Inter-Parliamentary Union, *Parliament and Democracy in the twenty – first century*, (Geneva : Inter-Parliamentary Union, 2007), pp. 122-123.

ให้ความสำคัญ ประการที่สาม คือ ทุกส่วนของร่างกฎหมายต้องได้รับการพิจารณาอย่างเหมาะสม และ ประการสุดท้ายคือต้องมีการเตรียมญาติให้มีความเหมาะสม¹⁶²

นอกจากนี้แล้วการพิจารณาประสิทธิภาพของรัฐสภาในด้านกระบวนการนิติบัญญัติก็ยังสามารถพิจารณาได้จากบทบาทด้านการติดตามการบังคับใช้กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภา (Keeping track of legislation) อาทิเช่น การติดตามการออกกฎหมายลำดับรอง (delegated legislations) ซึ่งค่อนข้างทำได้ยาก เนื่องจากโดยส่วนใหญ่แล้วฝ่ายบริหารมักจะใช้อำนาจทางปกครองโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายลำดับรองซึ่งไม่ได้ผ่านการพิจารณาจากกระบวนการทางนิติบัญญัติของรัฐสภา ทำให้ในบางครั้งก็ปรากฏว่ามีการตีความเกินไปกว่าขอบเขตของบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจจนนำไปสู่การกระบวนกรวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง¹⁶³

3) การตรวจสอบฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพของรัฐสภา (Effective oversight of the executives)

รัฐสภาในฐานะองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่อีกประการหนึ่งในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายบริหาร ทั้งในด้านการดำเนินนโยบายของรัฐบาลและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงทำให้เกิดแนวคิดที่ว่าด้วยความรับผิดชอบ (Accountability) ของฝ่ายบริหาร ที่มีต่อรัฐสภาและต่อประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยผ่านทางสมาชิกรัฐสภาผู้แทนของปวงชน ในการที่จะทำความเข้าใจถึงบทบาทของรัฐสภาในการตรวจสอบฝ่ายบริหารเพื่อการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาในเรื่องนี้ มีประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญคืออำนาจเชิงสัมพัทธ์ (Rational power) ของรัฐสภาที่มีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร ตลอดจนคุณภาพแห่งอำนาจระหว่างพรรคการเมือง และระหว่างกลุ่มอำนาจในพรรคการเมือง ซึ่งแท้ที่จริงแล้วอำนาจของพรรคการเมืองนั้นปรากฏเด่นชัดว่าสามารถกำหนดทิศทางความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและฝ่ายบริหารได้ในประเทศที่ใช้ระบบรัฐบาลในระบบประธานาธิบดี (Presidential system) แต่ถ้าหากเป็นกรณีที่พรรคการเมืองที่ครองเสียงข้างมากในสภาเป็นพรรคอื่นนอกจากพรรคที่สังกัดของประธานาธิบดี กระบวนการตรวจสอบฝ่ายบริหารย่อมมีความเข้มงวดและกลไกการครอบงำจากอิทธิพลของพรรคการเมืองย่อมเสื่อมถอย และไม่ว่าจะเป็นประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดีหรือระบบรัฐสภา (Parliamentary system) ก็ตาม หากพรรคการเมืองที่ครองเสียงข้างมากในสภาเป็นพรรคเดียวกันกับพรรครัฐบาล ก็ย่อมเป็นธรรมดาที่ผลจะเป็นไปในทางตรงกันข้ามกับที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น กล่าวคือ การตรวจสอบรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหารย่อมไม่มีความเข้มข้นและการดำเนินงานต่าง ๆ ย่อมเป็นไปในวิถีทางที่

¹⁶² Ibid., p.123.

¹⁶³ Inter-Parliamentary Union, *Parliament and Democracy in the twenty – first century*, (Geneva : Inter-Parliamentary Union, 2007), pp. 125-126.

ที่ประชุมของพรรครัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาลจะประสงค์ แม้ว่าพรรคการเมืองฝ่ายค้านจะมุ่งดำเนินบทบาทในการตรวจสอบรัฐบาลเพียงใดย่อมเป็นการยากยิ่งที่จะทำให้สัมฤทธิ์ผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเป็นเพียงเสียงข้างน้อยในที่ประชุมสภา ซึ่งในรัฐสภาที่มีระบบรัฐสภาของอังกฤษเป็นต้นแบบ (Westminster tradition) จะมีรูปแบบการตรวจสอบรัฐบาลโดยพรรคฝ่ายค้าน โดยวิธีการที่นิยม คือ การจัดให้มี "คณะรัฐมนตรีเงา" หรือ "Shadow cabinet"¹⁶⁴

นอกจากนี้แล้วอำนาจของพรรคการเมืองที่มีอำนาจต่อสมาชิกของพรรคนั้น ๆ ย่อมเป็นผลให้กลไกการตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ประสิทธิภาพ และบริบทของอำนาจระหว่างพรรคการเมืองและภายในพรรคการเมืองเองนั้นก็เป็ปัจจัยสำคัญที่จะต้องพิจารณาอำนาจในการตรวจสอบฝ่ายบริหารในส่วนต่อ ๆ ไป การตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยรัฐสภานั้นมีหลายวิธีการด้วยกัน ได้แก่ การตรวจสอบฝ่ายบริหารผ่านทางระบบกลไกคณะกรรมการ (Committee system) การตั้งกระทู้ถาม (Parliamentary questions) และการเปิดอภิปรายในรัฐสภา (Interpellations) การเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง (Approval of executive appointments) การตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเรื่องสำคัญของประเทศ (Special commissions of enquiry)¹⁶⁵

2.7.3 แนวทางการประเมินประสิทธิภาพของผู้นำฝ่ายค้าน

The Centre for British Government, School of Politics and International Studies, University of Leeds, and the Centre for Opposition Studies ได้ ร่วม กัน ทำการศึกษาในหัวข้อเรื่อง “What Make for an Effective Leader of the Opposition?”¹⁶⁶ โดยในรายงานดังกล่าวใช้เกณฑ์การพิจารณาทักษะทางการเมืองต่อไปในการพิจารณาประสิทธิภาพของผู้นำฝ่ายค้าน กล่าวคือ ความสามารถในการริเริ่มและดำเนินการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ความสามารถในการจัดการพรรค ความสามารถในการสื่อสารสาธารณะ และปัจจัยด้านบุคลิกภาพ รวมทั้งความฉลาดทางอารมณ์ ซึ่งเมื่อศึกษารายงานฉบับนี้ก็จะพบว่าปัจจัยอื่นเพิ่มเติมที่จะทำให้ผู้นำฝ่ายค้านจะประสบความสำเร็จอีกด้วย เช่น ผู้นำฝ่ายค้านจำเป็นต้องมีตัวกระตุ่นจากวิกฤตเศรษฐกิจ ความล้มเหลวของนโยบาย ความแตกแยกของพรรคหรือเรื่องอื้อฉาว การเอาผิดเอาเปรียบจากรัฐบาลหรือพรรครัฐบาลอยู่ในอำนาจมาเป็นเวลายาวนาน โดยสิ่งนี้จะเป็ปัจจัยกำหนดสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อผู้นำฝ่ายค้าน และผู้นำฝ่ายค้านก็จำเป็นต้องสามารถใช้ประโยชน์จาก

¹⁶⁴ Ibid., pp. 127-128.

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ Timothy Heppell, What Make for an Effective Leader of the Opposition?, [Online]. Available from: http://oppositionstudies.weebly.com/uploads/8/0/9/5/8095992/what_makes_for_an_effective_leader_of_the_opposition_-_sept_2015.pdf. [Accessed 18 July 2021.]

สถานการณ์ข้างต้นได้ ซึ่งในการที่ฝ่ายค้านจะแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพที่ฝ่ายค้านมี ฝ่ายค้านจะต้องแสดงให้เห็นว่าพรรคมีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขนโยบายและเปลี่ยนตำแหน่งตัวเองไปสู่ศูนย์กลางการเมืองของอังกฤษ และกระบวนการนี้จะต้องมีการตกลงกันภายในพรรค และในการนำเสนอถึงการเปลี่ยนแปลง ผู้นำฝ่ายค้านจะต้องเป็นผู้สื่อสารที่มีประสิทธิภาพ โดยต้องสามารถแสดงความน่าเชื่อถือได้ผ่านทางการทำหน้าที่ในรัฐสภา การสัมภาษณ์ และการกล่าวสุนทรพจน์ และในการทำหน้าที่ผู้นำฝ่ายค้านจะต้องตรวจสอบกลับกรองและวิพากษ์วิจารณ์อย่างถี่ถ้วน ต้องระมัดระวังเรื่องวุฒิภาวะทางอารมณ์และในขณะเดียวกันก็ต้องมีความยืดหยุ่น¹⁶⁷

นอกจากนี้แล้ว Jim Buller และ Toby James ได้กำหนดเกณฑ์การประเมินผลประสิทธิภาพของผู้นำฝ่ายค้าน ในบทความเรื่อง “Statecraft and the Assessment of National Political Leaders: The Case of New Labour and Tony Blair” โดยเน้นองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ คือ กลยุทธ์ที่ทำให้ก้าวไปชนะการเลือกตั้ง (winning electoral strategy) การบรรลุชื่อเสียงด้านความสามารถในการปกครอง (achieving a reputation for governing competence) ความสามารถในการบริหารจัดการภายในพรรคการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ (efficient management of the party machine) การชนะข้อโต้แย้งที่สำคัญในหมู่ผู้แสดงความคิดเห็นและชนชั้นสูงทางการเมือง (winning the key arguments among opinion-formers and the political elite) และการปฏิรูปรัฐธรรมนูญเพื่อปกป้องผลประโยชน์ในการเลือกตั้งของพรรค (reforming the constitution to protect the party’s electoral interests)¹⁶⁸ การพิจารณาประเมินผลประสิทธิภาพของผู้นำฝ่ายค้านผ่านเกณฑ์ของ Jim Buller และ Toby James เห็นได้ว่า เป็นการประเมินผลประสิทธิภาพของผู้นำฝ่ายค้านที่ค่อนข้างมีความรอบด้านในแง่ของการเตรียมความพร้อมในฐานะเป็นนายกรัฐมนตรีทางเลือกของผู้นำฝ่ายค้าน

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Jim Buller, Toby S. James., “Statecraft and the Assessment of National Political Leaders: The Case of New Labour and Tony Blair”, *British Journal of Politics and International Relations* (2011). [Online]. Available from: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1467-856X.2011.00471.x> . [Accessed 18 July 2021.]

บทที่ 3

อำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในต่างประเทศ

การพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในต่างประเทศนั้น เป็นการศึกษาบทบาท อำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศแคนาดา ประเทศออสเตรเลีย เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางประกอบในการวิเคราะห์และเปรียบเทียบกับอำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศไทย โดยประเทศอังกฤษมีธรรมเนียมปฏิบัติที่มีอิทธิพลต่อประเทศไทย เนื่องจากประเทศอังกฤษเป็นแม่แบบของรัฐสภา และประเทศในเครือจักรภพ เช่น ออสเตรเลีย แคนาดา ก็มีรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งมีตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านเป็นผู้นำที่มีบทบาทในการตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาล และมีการนำแนวคิดคณะรัฐมนตรีเงามาปรับใช้การตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาล จนทำให้ผู้นำฝ่ายค้านของประเทศเหล่านี้มีการทำหน้าที่ในลักษณะที่เป็นรัฐบาลทางเลือก มีการเตรียมตัวให้มีความพร้อมเป็นรัฐบาลหากสามารถชนะการเลือกตั้งในครั้งถัดไปได้ ดังนั้นทั้งสามประเทศจึงมีความน่าสนใจและเหมาะสมที่จะนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศไทย

3.1 อำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศอังกฤษ

3.1.1 ความเป็นมาของการเมืองการปกครองในประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่มีประวัติศาสตร์ความเป็นมาอย่างยาวนาน และประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่มีเอกลักษณ์เฉพาะ เป็นประเทศที่เคยเป็นจักรวรรดินิยมที่ยิ่งใหญ่มีอาณาบริเวณอยู่ทั่วโลก จนได้รับการขนานนามว่าเป็น “ดินแดนพระอาทิตย์ไม่เคยตกดิน” และประเทศอังกฤษก็ได้รับการยกย่องว่าเป็นประเทศมหาอำนาจตะวันตกที่เป็นประเทศต้นแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยยุคใหม่หรือระบอบประชาธิปไตยมีผู้แทน (representative democracy) โดยเป็นต้นแบบของระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา (Parliament System) การสถาปนาระบอบประชาธิปไตยในอังกฤษเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องเนื่องจากประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการทางการเมืองที่มีความต่อเนื่องและยาวนาน เริ่มตั้งแต่การต่อสู้เพื่อแย่งชิงอำนาจกันระหว่างพระมหากษัตริย์ ขุนนาง และสามัญชน จนต่อมาสามัญชนได้รับชัยชนะ อำนาจอธิปไตยจึงตกเป็นของปวงชน และพระมหากษัตริย์ทรงทำหน้าที่เป็นประมุขที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยมีได้มีอำนาจทางการเมืองโดยตรงดังเช่นในอดีต ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษมีลักษณะเด่นอีกประการหนึ่งคือ ประเทศอังกฤษใช้กฎหมายจารีตประเพณีและธรรมเนียมปฏิบัติ ตลอดจนกฎหมายอื่นๆ ที่บัญญัติโดยรัฐสภาซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับสถาบันทางการเมืองการปกครองและกระบวนการทางการเมือง เป็นเสมือน

รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ¹⁶⁹ และประเทศอังกฤษก็มีความเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ปกครองโดยหลักประชาธิปไตยและหลักนิติธรรมที่มาจากกาหนดโดยประชาชน¹⁷⁰

3.1.1.1 ระบบรัฐสภาของประเทศไทย

อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาอังกฤษ ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ พระมหากษัตริย์ สภาสามัญ และสภาขุนนาง โดยการประชุมพร้อมกันทั้ง 3 ส่วน จะมีขึ้นเฉพาะในโอกาสทางพิธีการ เช่น พระราชพิธีเปิดสมัยประชุมรัฐสภา¹⁷¹

รัฐสภาของประเทศไทยเป็นระบบสองสภา (Two House System) หรือสภาคู่ (Bicameral Legislatures) ซึ่งประกอบด้วย สภาขุนนาง (House of Lords) และสภาสามัญ (House of Commons) โดยทั้งสองสภาจะหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการบัญญัติกฎหมายเป็นหลัก¹⁷²

สภาขุนนาง (House of Lords) ซึ่งเป็นสภาสูงหรือวุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิก 760 คน ส่วนใหญ่มาจากการแต่งตั้งของสมเด็จพระราชินีโดยการทูลถวายรายชื่อจากนายกรัฐมนตรี ปัจจุบันมีเพียง 92 คน ที่อยู่ในตำแหน่ง โดยเป็นทายาทของขุนนางเก่า สมาชิกจากประชาชน จากอาชีพและชนชั้นที่มีความหลากหลาย สภาขุนนางมีหน้าที่สำคัญ คือ พิจารณาร่างกฎหมายจากสภาล่างและมีการไต่สวน และตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล แต่สภาขุนนางไม่มีอำนาจในการยับยั้งกฎหมาย คงทำได้เพียงชะลอการออกกฎหมาย โดยการส่งกฎหมายกลับไปให้สภาล่างพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง¹⁷³

สภาสามัญ (House of Commons) ซึ่งเป็นสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกที่เรียกว่าสมาชิกรัฐสภา (Member of Parliament) จำนวน 650 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน โดยสภาสามัญมีหน้าที่สำคัญ คือ ออกกฎหมาย พิจารณาร่างกฎหมาย ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและคานอำนาจกับฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล โดยอาจมีการตั้งกรรมการตั้ง กระทุ้งถามการทำงานของฝ่ายบริหาร ตลอดจนมีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจการทำงานของรัฐบาล¹⁷⁴

¹⁶⁹ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, พิมพ์ครั้งที่ 13. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2558), หน้า 1-2.

¹⁷⁰ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, “รัฐธรรมนูญอังกฤษ : โครงสร้าง ที่มา หลักการสำคัญ และความเป็นพลวัต”, รอบโลกรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2564), หน้า 75.

¹⁷¹ UK Parliament, Parliament, [online]. Available from: <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/parliament/> [Accessed 16 February 2021].

¹⁷² UK Parliament, Two House System, [online]. Available from: <https://www.parliament.uk/about/how/role/system/> [Accessed 16 February 2021].

¹⁷³ Garnett, Mark, and Philip Lynch. 2016. Exploring British Politics. Fourth edition. Routledge. P.223.

¹⁷⁴ Ibid. P.196-197.

ดังนั้น สภาสามัญจึงเป็นผู้ที่มีบทบาทในการใช้อำนาจนิติบัญญัติอย่างแท้จริง มีวิวัฒนาการมาจากความต้องการที่จะเป็นตัวแทนของประชาชนในประเทศ¹⁷⁵ ส่วนสภาขุนนางจะเป็นสภาที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบและแก้ไขร่างกฎหมายที่ผ่านสภาสามัญมาแล้วที่อาจมีข้อบกพร่อง และมีอำนาจในการตรวจสอบควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี โดยวิธีการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการตรวจสอบโดยคณะกรรมการธิการ เช่นเดียวกับสภาสามัญ¹⁷⁶ และตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน รัฐบาลได้มีการพยายามปรับปรุงหรือปฏิรูปสภาขุนนางให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น อย่างเช่น ใน ค.ศ. 1978 คณะกรรมการที่นำโดยลอร์ดโฮมออฟเดอะเซอร์เชส ได้เสนอให้สมาชิกของสภาขุนนางมาจากการเลือกตั้ง 2 ใน 3 ส่วน ส่วนอีก 1 ใน 3 ส่วนมาจากการแต่งตั้ง แต่ก็ไม่สำเร็จ จนกระทั่งในช่วง ค.ศ. 1997 รัฐบาลที่มาจากพรรคแรงงานหรือพรรคเลเบอร์ (Labour Party) ได้เสนอกฎหมายให้ยกเลิกสิทธิในการรับตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาขุนนางตามสายเลือด จากที่นั่งทั้งหมด 600 กว่าที่นั่ง จนเหลือเพียง 92 ที่นั่ง ดังเช่นที่ปรากฏในปัจจุบัน¹⁷⁷

รัฐสภาอังกฤษมีหน้าที่สำคัญในการออกกฎหมาย ตรวจสอบนโยบายและบริหารงานของรัฐสภาและอภิปรายถกเถียงปัญหาเหตุการณ์ในปัจจุบัน รวมทั้งงบประมาณรายจ่าย รัฐสภามีอายุคราวละ 5 ปี เมื่อครบวาระหรือเมื่อมีการยุบสภา จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปสำหรับสมาชิกสามัญ มีช่วงสมัยประชุมคราวละ 1 ปี โดยเริ่มต้นและสิ้นสุดในเดือนตุลาคมหรือเดือนพฤศจิกายน มีช่วงหยุดพักการประชุมในช่วงกลางคืน ช่วงสุดสัปดาห์ เทศกาลคริสต์มาส เทศกาลอีสเตอร์ วันหยุดธนาคาร ในช่วงฤดูใบไม้ร่วง และวันหยุดยาวในฤดูร้อน (ประมาณปลายเดือนกรกฎาคม)¹⁷⁸

นอกจากนี้แล้ว รัฐสภาอังกฤษยังมีหลักการสำคัญที่มีความน่าสนใจ กล่าวคือ หลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (Supremacy of Parliament) หลักดังกล่าวนี้มักจะถูกเรียกว่า อำนาจอธิปไตยของรัฐสภา (Parliamentary Sovereignty)¹⁷⁹ ประเทศอังกฤษถือได้ว่าเป็นตัวอย่างที่ดีที่สุดในการอธิบายถึงหลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา อำนาจของรัฐสภาเป็นลักษณะสำคัญของ

¹⁷⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, รายงานการวิจัยของสำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า, พิมพ์ครั้งที่ 1. (สถาบันพระปกเกล้า : กรุงเทพฯ, 2554), หน้า 61.

¹⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 72.

¹⁷⁷ UK Parliament, House of Lords Reform, [online]. Available from: <https://www.parliament.uk/business/lords/lords-history/lords-reform/> [Accessed 16 February 2021].

¹⁷⁸ UK Parliament, Parliamentary sessions and sittings, [online]. Available from: <https://www.parliament.uk/about/how/occasions/calendar/> [Accessed 16 February 2021].

¹⁷⁹ Alder, J. Parliamentary Supremacy. In Edited by Alder, J., *Constitutional and Administrative Law*. London: Macmillan Education UK, 1999. p.90.

รัฐธรรมนูญอังกฤษ¹⁸⁰ A.V. Dicey ได้อธิบายถึงหลักการนี้ว่าเป็นแนวความคิดในทางกฎหมาย รัฐธรรมนูญ ซึ่งเกิดขึ้นภายหลัง ค.ศ. 1688 โดยหลักการนี้ถือว่า เมื่อรัฐสภาเป็นผู้แทนปวงชน ย่อมมีอำนาจสูงสุดในการตรากฎหมาย และเมื่อตรากฎหมายใดแล้ว ไม่มีศาลหรือผู้ใดตัดสินใจหรือกล่าวหาได้ว่ากฎหมายนั้นเป็นโมฆะ จึงส่งผลให้ไม่อาจมีสิ่งใดจำกัดอำนาจของรัฐสภาได้¹⁸¹

3.1.1.2 อำนาจและหน้าที่ที่สำคัญของรัฐสภาอังกฤษ

1) อำนาจในทางนิติบัญญัติ

อำนาจในทางนิติบัญญัติถือได้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ที่เป็นภารกิจหลักของรัฐสภา สภาสามัญใช้เวลาส่วนใหญ่ในการตรวจสอบพิจารณา ร่างกฎหมายของรัฐบาล ซึ่งการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภาอังกฤษเริ่มจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติและมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติด้วยกัน 3 วาระ เมื่อผ่านความเห็นชอบของทั้งสองสภาแล้วก็จะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงเห็นชอบและประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อรัฐสภามี 3 ประเภท คือ ร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bill) ร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Private Bill) และร่างพระราชบัญญัติผสม (Hybrid Bill)¹⁸²

2) อำนาจในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร

รัฐสภามีหน้าที่สำคัญในการควบคุมฝ่ายบริหาร ทั้งสภาสามัญและสภาขุนนาง ต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี โดยมีวิธีการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล โดยวิธีการตั้งกระทู้ถาม (Question) การอภิปราย (Debate) และการตรวจสอบโดยคณะกรรมการ (Committees)

2.1) การตั้งกระทู้ถาม สมาชิกสภาสามัญและสมาชิกสภาขุนนางมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ผู้ถูกตั้งกระทู้ถามได้อธิบายและชี้แจงการปฏิบัติงานในหน้าที่ของตน

ในสภาสามัญ วาระกระทู้ถาม (Question Time) คือชั่วโมงแรกของการประชุมสภาสามัญในแต่ละวัน คือวันจันทร์ถึงวันพฤหัสบดี ซึ่งในวันจันทร์ อังคารและพฤหัสบดี

¹⁸⁰ สมบัติ อารังธวัจนต์, การเมืองอังกฤษ, พิมพ์ครั้งที่ 13. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2558), หน้า 97.

¹⁸¹ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, ระบบควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทยอังกฤษ, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 18.

¹⁸² อรณิข รุ่งธิพานนท์, รัฐสภาสหราชอาณาจักร, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร), หน้า 10-13.

เป็นการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี ในส่วนวันพุธเป็นการตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรี (Prime Minister's Questions)¹⁸³

ประเภทกระทู้ถามของสภาสามัญ

- กระทู้ถามสด (Oral Question) คือ กระทู้ที่มีการถามและการตอบโดยปากเปล่าในที่ประชุมสภาสามัญ ภายในระยะเวลาที่ได้มีการกำหนดไว้ในแต่ละวัน¹⁸⁴ ในส่วนของขั้นตอนในการตั้งกระทู้ถามสดนั้น สมาชิกที่ต้องการตั้งกระทู้ถามสดต้องยื่นความจำนงล่วงหน้า 3 วัน หากเป็นการตั้งกระทู้ถามเลขาธิการรัฐ (Secretary of State) ของไอร์แลนด์ สก๊อตแลนด์และเวลส์ จะต้องยื่นความจำนงล่วงหน้า 4 วัน และหลังจากนั้นจะมีการเลือกกระทู้ถามโดยการ random หรือ shuffle ว่ากระทู้ถามสดของสมาชิกคนใดจะได้ถามในที่ประชุมสภาสามัญ ซึ่งเมื่อสมาชิกคนใดได้ตั้งกระทู้ถามสดในที่ประชุมสภา ก็สามารที่จะตั้งกระทู้ถามเสริม (Supplementary Question) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกันกับกระทู้ถามแรกได้ และสมาชิกคนอื่น ๆ ก็ย่อมตั้งกระทู้ถามเสริมได้เช่นกัน หากได้รับอนุญาตจากประธานสภาสามัญ ส่วนกระทู้ถามสดกระทู้ใดที่ได้ยื่นความจำนงไว้แล้ว แต่ไม่ได้ยกขึ้นมาถามในที่ประชุมสภาสามัญ ก็จะทำให้มีการตอบกระทู้ถามนั้นเป็นลายลักษณ์อักษรแล้วตีพิมพ์ในรายงานการประชุม (Hansard)¹⁸⁵

- กระทู้ถามด่วน (Urgent Question) หากมีเรื่องเร่งด่วนหรือสำคัญซึ่งสมาชิกสภาต้องการคำตอบจากรัฐมนตรีในทันที สมาชิกสภาอาจยื่นคำร้องเพื่อถามคำถามเร่งด่วนซึ่งกระทู้ถามประเภทนี้ไม่จำเป็นต้องยื่นความจำนงล่วงหน้า แต่ต้องแจ้งต่อรัฐมนตรีผู้ดูแลในเรื่องนั้นและแจ้งต่อประธานสภาสามัญว่าต้องการที่จะตั้งกระทู้ถามด่วนก่อนเปิดการประชุม¹⁸⁶ ประธานสภาสามัญจะเป็นผู้ตัดสินว่าจะให้มีการถามตอบกระทู้ถามสด และเมื่อมีการตั้งกระทู้ถามด่วนในที่ประชุมสภาสามัญแล้ว สมาชิกผู้ถามมีสิทธิตั้งกระทู้ถามเสริมได้และสมาชิกคนอื่น ๆ ก็ย่อมมีสิทธิตั้งกระทู้ถามได้เช่นกัน โดยจะต้องเป็นเรื่องเดียวกันกับกระทู้ถามแรก¹⁸⁷

¹⁸³ อรณิช รุ่งธิปานนท์, รัฐสภาสหราชอาณาจักร: สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน, พิมพ์ครั้งที่ 1. (กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร), หน้า 18.

¹⁸⁴ UK Parliament, Question Time, [online]. Available from: <https://www.parliament.uk/about/how/business/questions/> [Accessed 16 February 2021].

¹⁸⁵ อรณิช รุ่งธิปานนท์, รัฐสภาสหราชอาณาจักร, (กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร), หน้า 7.

¹⁸⁶ UK Parliament, Urgent Questions, [online]. Available from: <https://www.parliament.uk/about/how/business/urgent-questions/> [Accessed 16 February 2021].

¹⁸⁷ อรณิช รุ่งธิปานนท์, รัฐสภาสหราชอาณาจักร, (กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร), หน้า 8.

- กระทู้ถามแบบ Cross – cutting Question คือ กระทู้ถามสดที่ถามตอบในห้องประชุม Westminster Hall ซึ่งเป็นห้องสำหรับการประชุมและอภิปรายอีกห้องหนึ่งของสมาชิกสภาสามัญ การประชุมในห้องนี้จัดให้มีขึ้นสัปดาห์ละสามวัน ในการตั้งกระทู้ถามแบบนี้มีขั้นตอนลักษณะเดียวกันกับกระทู้ถามสด ซึ่งสมาชิกต้องยื่นความจำนงล่วงหน้าเพื่อให้มีการคัดเลือกว่ากระทู้ถามของสมาชิกคนใดที่จะได้รับสิทธิในการถามในที่ประชุม¹⁸⁸

- กระทู้ถามลายลักษณ์อักษร (Written Question) มีลักษณะเป็นกระทู้ถามที่ต้องการคำตอบที่มีรายละเอียดมากและการตอบกระทู้ถามก็จะตอบเป็นลายลักษณ์อักษร¹⁸⁹ สมาชิกสามารถยื่นกระทู้ถามลายลักษณ์อักษรได้ด้วยตนเองหรือส่งทางไปรษณีย์ถึงสำนักทะเบียนวาระการประชุมหรือส่งทางอินเทอร์เน็ต โดยระบบ e – tabling system การตอบกระทู้ถามประเภทนี้ จะตอบเป็นลายลักษณ์อักษรและส่งคำตอบนั้นไปให้สมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามด้วย และจะมีการตีพิมพ์คำตอบนั้นใน Hansard และใน Website ของรัฐสภาด้วย เมื่อสิ้นสุดสมัยประชุม กระทู้ถามที่ยังไม่ได้ตอบจะตกไป แต่กระทู้ถามบางส่วนก็จะได้รับคำตอบว่า “will write” ซึ่งหมายความว่ากระทู้ถามที่ทางรัฐบาลจะพยายามตอบให้ในภายหลัง หรือกระทู้ถามกระทู้ใดที่ไม่ค่อยได้คำตอบก็อาจจะมีการบรรจุกระทู้ถามนั้นในวาระการประชุมของสมัยประชุมหน้าก็ได้¹⁹⁰

2.2) การอภิปราย

การอภิปราย เป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของทั้งสองสภา โดยเฉพาะในสภาสามัญซึ่งนับได้ว่าเป็นเวทีสำคัญแห่งการอภิปราย โดยทั้งสภาขุนนางและสภาสามัญล้วนมีสิทธิในการอภิปรายเกี่ยวกับนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาล อภิปรายเกี่ยวกับร่างกฎหมายและเรื่องสำคัญอื่น ๆ นอกจากนี้การอภิปรายยังถือได้ว่าเป็นการแสดงความคิดเห็น ข้อเสนอแนะในเรื่องต่าง ๆ ระหว่างสมาชิกในสภา และการอภิปรายยังเป็นกระบอกเสียงให้กับเขตที่สมาชิกสภาสามัญดูแลอยู่ ซึ่งสมาชิกสภาขุนนางสามารถใช้โอกาสเหล่านี้ในการยกประเด็นสาธารณะขึ้นอภิปรายในที่ประชุมได้เช่นกัน¹⁹¹

¹⁸⁸ เรื่องเดียวกัน.

¹⁸⁹ House of Commons Information Office. Procedure Series : Parliamentary Questions, [Online]. Available from: <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-information-office/p01.pdf> [Accessed 18 July 2021.]

¹⁹⁰ อรณิข รุ่งธิปานนท์, รัฐสภาสหราชอาณาจักร, (กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร), หน้า 8.

¹⁹¹ อรณิข รุ่งธิปานนท์, รัฐสภาสหราชอาณาจักร: สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน, พิมพ์ครั้งที่ 1. (กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร), หน้า 19.

การอภิปรายจะเริ่มต้นโดยสมาชิกสภาสามัญเสนอญัตติต่อประธานสภาสามัญ เมื่อประธานสภาสามัญอนุญาตแล้วก็จะนำญัตตินั้นเข้าที่ประชุมสภาเพื่อให้สมาชิกได้อภิปรายในการอภิปรายจะมีการบันทึกการอภิปรายและการลงมติไว้ใน Hansard ทั้งในรูปแบบของเอกสารกระดาษและอิเล็กทรอนิกส์¹⁹²

การอภิปรายในสภาสามัญ ประธานสภาสามัญเป็นประธานในการอภิปราย โดยทำหน้าที่เรียกสมาชิกขึ้นอภิปรายและควบคุมการอภิปรายให้เป็นไปตามระเบียบและธรรมเนียมปฏิบัติ ส่วนสมาชิกสภาสามัญที่ต้องการอภิปราย ต้องส่งสัญญาณให้ประธานสภาได้ทราบโดยการยืนขึ้นหรืออาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรล่วงหน้า แต่การแจ้งล่วงหน้านี้ไม่เป็นการรับประกันได้ว่าสมาชิกผู้นั้นจะได้รับอนุญาตให้อภิปรายในสภาหรือไม่ โดยปกติแล้วสมาชิกสภาสามัญจะขึ้นอภิปรายได้คนละหนึ่งครั้ง แต่อาจอภิปรายสอดแทรกในระหว่างที่สมาชิกอื่นกำลังอภิปรายอยู่ เพื่อเป็นการแนะนำหรือแสดงความคิดเห็นแก่ผู้ที่กำลังอภิปรายอยู่ และหากที่ประชุมต้องการลงมติในเรื่องที่อภิปราย ก็จะจัดให้มีการลงมติที่เรียกว่า “Division” โดยยึดหลักเสียงข้างมาก การลงมติของสภาสามัญเรียกว่า “Division” เนื่องจากในการลงมตินั้น สมาชิกสภาสามัญที่เห็นด้วยกับไม่เห็นด้วยจะเดินแยกกันไปคนละห้อง สำหรับการอภิปรายเพื่อแสดงความคิดเห็นโดยไม่มี การลงมติ เรียกว่า Adjournment Debates¹⁹³

2.3) การตรวจสอบโดยคณะกรรมการ

คณะกรรมการในสภาสามัญและสภาขุนนางมีหน้าที่ในการตรวจสอบนโยบายและการปฏิบัติงานในหน้าที่ของฝ่ายบริหาร โดยสามารถใช้อำนาจเรียกหลักฐานหรือบุคคลเพื่อมาให้ข้อมูลหรือสอบถามได้และมีหน้าที่ในการทำรายงานเพื่อเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะให้ฝ่ายบริหารนำไปใช้ปรับปรุงแก้ไข¹⁹⁴

คณะกรรมการในสภาสามัญและสภาขุนนางมีบทบาทที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติ เช่น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การตรวจสอบนโยบายและการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เป็นต้น

¹⁹² UK Parliament, Debating, [online]. Available from: <https://www.parliament.uk/about/how/role/debate/> [Accessed 16 February 2021].

¹⁹³ อรณิข รุ่งธิปานนท์, รัฐสภาสหราชอาณาจักร, (กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2553), หน้า 9.

¹⁹⁴ อรณิข รุ่งธิปานนท์, รัฐสภาสหราชอาณาจักร: สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน, พิมพ์ครั้งที่ 1. (กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร), หน้า 19.

- คณะกรรมาธิการเต็มสภา (Committee of the Whole House) ในระบบรัฐสภาของอังกฤษ คณะกรรมาธิการเต็มสภาได้ถูกจัดตั้งมาเป็นเวลานาน แต่อำนาจของคณะกรรมาธิการเต็มสภาก็ยังคงมีเพียงอำนาจเฉพาะหรืออำนาจพิเศษเท่านั้น ส่วนอำนาจทั่วไปจะเป็นอำนาจของคณะกรรมาธิการสามัญหรือคณะกรรมาธิการประจำสภา¹⁹⁵

คณะกรรมาธิการเต็มสภา ประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมดของสภา ยกเว้น ประธานสภาสามัญ โดยมีรองประธานสภาสามัญทำหน้าที่เป็นประธาน ที่เรียกว่า “Chairman of Ways and Means”¹⁹⁶ คณะกรรมาธิการชุดนี้จะตรวจสอบและอภิปรายร่างพระราชบัญญัติที่เป็นมาตราสั้น ๆ ที่สามารถผ่านไปได้อย่างรวดเร็ว ร่างพระราชบัญญัติการเงิน และร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ การนำร่างเข้าที่ประชุมคณะกรรมาธิการเต็มสภานี้มักจะเป็นเรื่องที่สำคัญและอยู่ในความสนใจของประชาชน โดยในที่ประชุมจะมีระเบียบ ข้อบังคับการประชุมที่เคร่งครัดน้อยกว่าการประชุมรัฐสภา¹⁹⁷

- คณะกรรมาธิการทั่วไป (General Committees) ในสมัยประชุมปี 2006 – 2007 ได้มีการเปลี่ยนชื่อคณะกรรมาธิการในสภาสามัญ เนื่องจากก่อนหน้านี้ คณะกรรมาธิการกลั่นกรอง ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมาธิการสามัญ ในขณะที่คณะกรรมาธิการสามัญส่วนใหญ่ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญ ดังนั้น จึงได้มีการเปลี่ยนชื่อเรียกคณะกรรมาธิการให้สอดคล้องกับหน้าที่และภารกิจ ปัจจุบันสภาสามัญจึงมีคณะกรรมาธิการทั่วไปและคณะกรรมาธิการกลั่นกรอง¹⁹⁸

คณะกรรมาธิการทั่วไป คือคณะกรรมาธิการสามัญ หรือ คณะกรรมาธิการประจำสภา ซึ่งได้มีการเปลี่ยนชื่อเรียกใหม่ในสมัยประชุมปี 2006 – 2007 คณะกรรมาธิการประเภทนี้เป็นคณะกรรมาธิการที่สำคัญที่สุดและจะไม่มีชื่อเฉพาะ แต่จะใช้อักษรเป็นสัญลักษณ์ และจะมีมากน้อยเพียงใดก็ได้ตามความจำเป็นซึ่งจะแต่งตั้งขึ้นตลอดอายุของสภาเพื่อทำหน้าที่พิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bills Committees) ที่ผ่านการพิจารณาวาระที่ 2 โดยสัดส่วนของคณะกรรมาธิการมาจากสัดส่วนของพรรคการเมืองที่ได้เสียงข้าง

¹⁹⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, รายงานการวิจัยของสำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า, พิมพ์ครั้งที่ 1. (สถาบันพระปกเกล้า : กรุงเทพฯ, 2554), หน้า 67.

¹⁹⁶ UK Parliament, Committee of the whole House, [online]. Available from: <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/chairman-of-ways-and-means/> . [Accessed 16 February 2021].

¹⁹⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, รายงานการวิจัยของสำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า, พิมพ์ครั้งที่ 1. (สถาบันพระปกเกล้า : กรุงเทพฯ, 2554), หน้า 67.

¹⁹⁸ เรื่องเดียวกัน., หน้า 67-68.

มากในสภาสามัญ และรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้นจะเป็นกรรมาธิการในคณะด้วย โดยคณะกรรมการจะแบ่งกันตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและตรวจสอบความคิดเห็นของกลุ่มนอกสภา¹⁹⁹

คณะกรรมการทั่วไปนี้มีหน้าที่ในการอภิปรายและพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ที่รับผิดชอบ และทำรายงานพร้อมข้อเสนอแนะต่าง ๆ และนอกจากนี้คณะกรรมการทั่วไปอาจเรียกหลักฐานจากหน่วยงานภาครัฐหรือเรียกเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้เชี่ยวชาญภายนอกรัฐสภามาให้ข้อมูลได้ คณะกรรมาธิการประเภทนี้มีเฉพาะในสภาสามัญนั้น ในสภาขุนนาง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นกรรมาธิการ จะเป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภา²⁰⁰

- คณะกรรมาธิการกลั่นกรอง (Select Committees) คือ คณะกรรมาธิการเฉพาะกิจที่ตั้งขึ้นมาเพื่อพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เมื่อทำหน้าที่เสร็จแล้วก็จะหมดสภาพไป จำนวนของคณะกรรมการในสภาสามัญมีเท่ากับจำนวนกระทรวงของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เพื่อให้คณะกรรมการแต่ละชุดทำหน้าที่ตรวจสอบและรายงานผลการปฏิบัติงานและนโยบายของกระทรวงที่รับผิดชอบ โดยคณะกรรมการมีหน้าที่รวบรวมหลักฐานที่เป็นลายลักษณ์อักษรและเรียกบุคคลมาสอบถามเพื่อทำรายงานส่งสภาสามัญ โดยปกติแล้วเมื่อรัฐบาลได้รับรายงานและข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการกลั่นกรอง รัฐบาลจะดำเนินการแก้ไขปรับปรุงงานของตนภายใน 60 วัน²⁰¹

- คณะกรรมาธิการร่วม (Joint Committee) คณะกรรมาธิการร่วมประกอบด้วย สมาชิกทั้งสภาสามัญและสภาขุนนาง มีประธานคณะกรรมการหนึ่งคน โดยจะเป็นสมาชิกสภาใดก็ได้ คณะกรรมาธิการร่วมทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการกลั่นกรอง คือทำหน้าที่ตรวจสอบในเรื่องเฉพาะด้าน อย่างเช่น คณะกรรมาธิการร่วมสิทธิมนุษยชนรับผิดชอบเรื่องสิทธิของประชาชนการกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้คณะกรรมการร่วมบางคณะตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ เช่น การพิจารณาร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง อาทิ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการพนันร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย Stemcell เป็นต้น²⁰²

¹⁹⁹ เรื่องเดียวกัน.

²⁰⁰ House of Commons Information Office. Factsheet L6 Legislative Series : General Committees, [Online]. Available from: <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-information-office/l06.pdf> Accessed 18 July 2021.]

²⁰¹ อรณิข รุ่งธิปานนท์, รัฐสภาสหราชอาณาจักร, (กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร), หน้า 5-6.

²⁰² นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, รายงานการวิจัยของสำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า, พิมพ์ครั้งที่ 1. (สถาบันพระปกเกล้า : กรุงเทพฯ, 2554), หน้า 69.

3) อำนาจในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการเงินของประเทศ

สภามีอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเกี่ยวกับด้านภาษีต่าง ๆ²⁰³ การควบคุมทางการคลังเป็นวิธีการที่สภาสามัญใช้ควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล โดยการอนุมัติงบประมาณ ให้ความเห็นชอบการใช้จ่ายงบประมาณ และคอยตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล²⁰⁴

3.1.1.3 รูปแบบของพรรคการเมืองในประเทศอังกฤษ

การปกครองในประเทศอังกฤษเป็นการปกครองโดยพรรค (party government) เพราะพรรคการเมืองเป็นช่องทางให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกรัฐบาล พรรคเป็นผู้เลือกสรร ผู้รับสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาสามัญ และสมาชิกบางส่วนของพรรคที่ชนะการเลือกตั้งก็จะเข้าไปเป็นรัฐบาล และพรรคก็สร้างนโยบายหรือสิ่งที่จะทำหากได้รับการเลือกตั้งเข้าไปเป็นรัฐบาล ซึ่งนโยบายเหล่านั้นก็กลายเป็นฐานของนโยบายรัฐบาลต่อไป และพรรคที่สมาชิกไม่ได้เป็นฝ่ายรัฐบาล พรรคนั้นก็จะกลายเป็นฝ่ายค้าน ซึ่งการค้านก็เป็นการค้านโดยพรรคเช่นกัน เพราะพรรคที่มีจำนวนที่นั่งในสภาสามัญเป็นอันดับสอง ถือว่าเป็นฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการ (the official opposition หรือ Her Majesty's Opposition) ที่ทำหน้าที่เพื่อเตรียมตัวจะเป็นรัฐบาล โดยพรรคที่ไม่ใช่พรรครัฐบาลทุกพรรคถือว่าเป็นผู้ที่อยู่ในบทบาทของการเป็นฝ่ายค้าน²⁰⁵ และสืบเนื่องจากระบบการเมืองของอังกฤษวางรากฐานมาจากหลายส่วน เช่น การเลือกตั้ง ผู้เลือกตั้ง ระบบสองพรรค รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และสถาบันตุลาการ สิ่งเหล่านี้ก็ล้วนส่งผลทำให้ในทางประเพณีของตะวันตก ประชาธิปไตยวางรากฐานอยู่ที่การเลือกตั้ง บทบาทของผู้เลือกตั้งก็จะมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งสมาชิกของสภาสามัญ ซึ่งระบบการเลือกตั้งของอังกฤษใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว ผู้สมัครที่ได้รับเสียงข้างมากในรอบแรกด้วยคะแนนเสียงมากที่สุดจะเป็นผู้ที่ได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้ง ระบบการคิดคะแนนเสียงแบบเสียงข้างมากรอบเดียว ก็มีแนวโน้มที่จะคงการแบ่งแนวคิดออกเป็นสองฝ่าย และสามารถที่จะก่อให้เกิดฝ่ายเสียงข้างมากของสภาหรือฝ่ายเสียงข้างมากของรัฐบาล²⁰⁶ ตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 อังกฤษมีพรรคการเมืองสองพรรคที่ผลัดกันเป็นรัฐบาลเสมอมา แต่ก็มีในช่วง

²⁰³ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, แนวคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า , 2558), หน้า 55.

²⁰⁴ อรณิช รุ่งธิปานนท์, รัฐสภาสหราชอาณาจักร, พิมพ์ครั้งที่ 1. (กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2553), หน้า 6.

²⁰⁵ พฤทธิสาด ชุมพล, ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ, พิมพ์ครั้งที่ 1. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 154.

²⁰⁶ มนตรี รูปสุวรรณกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง : กรุงเทพฯ, 2531), หน้า 56 - 58.

ตั้งแต่ ค.ศ. 1922 ถึง ค.ศ. 1935 ที่อังกฤษมีระบบที่เรียกว่าระบบสามพรรค (Le tripartisme) มีรัฐบาลผสม เนื่องจากเป็นช่วงที่พรรคแรงงานเข้ามาแทนที่พรรคเสรีนิยม ในช่วง ค.ศ. 1923 ถึง ค.ศ. 1929 ซึ่งเห็นได้ชัดจากการเลือกตั้งทั่วไปใน ค.ศ.1923 ซึ่งเป็นการต่อสู้กันในระดับเบื้องต้นเกี่ยวกับการสนับสนุนการค้าเสรี (Free trade) โดยพรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) ไม่สนับสนุนการค้าเสรี แม้ว่าในการเลือกตั้งครั้งนั้นพรรคอนุรักษนิยมจะได้คะแนนเสียงมากที่สุดและเป็นพรรคที่ใหญ่ที่สุด แต่พวกเขาก็สูญเสียเสียงข้างมากในรัฐสภา ทำให้พรรคแรงงาน (Labour Party) ได้มีโอกาสในการจัดตั้งรัฐบาลที่สนับสนุนการค้าเสรีร่วมกับพรรคเสรีนิยม (Liberal Party) ด้วยความยินยอมของพรรคเสรีนิยม (Liberal Party) ซึ่งส่งผลทำให้รามเซย์ แมคโดนัลด์ (Ramsay MacDonald) หัวหน้าพรรคแรงงานได้กลายเป็นนายกรัฐมนตรีจากพรรคแรงงาน (Labour Party) คนแรก ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1924 โดยได้จัดตั้งรัฐบาลแรงงานชุดแรก ซึ่งในขณะนั้นพรรคแรงงานมีจำนวนสมาชิกสภาสามัญเพียง 191 คน ซึ่งมีจำนวนน้อยกว่าหนึ่งในสามของสภา²⁰⁷ และต่อมาหลังจากนั้นเพียงสิบเดือนรัฐบาลของพรรคแรงงานก็ต้องล่มสลายลง เนื่องจากคดีแคมป์เบลล์ (Campbell Case)²⁰⁸ และหลังจากนั้นรามเซย์ แมคโดนัลด์ (Ramsay MacDonald) ก็ได้กลับมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งใน ค.ศ.1929 - ค.ศ.1935 โดยเขาจัดตั้งรัฐบาลแห่งชาติซึ่งเป็นรัฐบาลผสม โดยได้รับการสนับสนุนจากพรรคอนุรักษนิยม และพรรคเสรีนิยม เพื่อเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยทั่วโลกและปัญหาคณะรัฐมนตรีที่มีความแตกแยก²⁰⁹ และหลังจากนั้นต่อมาพรรคอนุรักษนิยมก็ได้กลับเข้ามามีบทบาทอีกครั้ง รูปแบบการเมืองแบบระบบสามพรรคการเมืองมีอยู่เรื่อยมาเนื่องจากการผลัดกันขึ้นระหว่างพรรคแรงงาน (Labour Party) และพรรคเสรีนิยม (Liberal Party) รูปแบบระบบสามพรรคการเมืองนี้ถือได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดมาจากระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าระบบ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

²⁰⁷ UK Essays. November 2018. A Short History of the Labour Party. [online]. Available from: <https://www.ukessays.com/essays/history/a-short-history-of-labour-party.php?vref=1> [Accessed 16 February 2021].

²⁰⁸ คดีแคมป์เบลใน ค.ศ. 1924 เกี่ยวข้องกับการตั้งข้อหาต่อบรรณาธิการหนังสือพิมพ์คอมมิวนิสต์ของอังกฤษ J.R. Campbell ในข้อหา "ยุยงให้ก่อการกบฏ" ซึ่งเกิดจากการตีพิมพ์จดหมายเปิดผนึกถึงสมาชิกของกองทัพ เกี่ยวกับการตัดสินใจของรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีอังกฤษ Ramsay MacDonald ซึ่งต่อมาได้รับการฟ้องร้องคดีนี้ เนื่องจากได้รับแรงกดดันจากผู้สนับสนุนพรรคแรงงาน และคดีดังกล่าวเป็นเครื่องมือสำคัญในการโค่นล้มรัฐบาลแรงงานชุดแรกที่มีอายุสั้นมาก รายละเอียดโปรดอ่าน : James Klugmann, History of the Communist Party of Great Britain: Volume One: Formation and Early Years, 1919–1924. London: Lawrence and Wishart, 1968. p.366–367.

²⁰⁹ BBC NEWS, A quick guide to Labour's leaders, 23 September 2016, [online]. Available from: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-37357314> [Accessed 16 February 2021].

การเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดี๋ยวนี้นี้ พวกผู้ลงคะแนนเสียงแบบไม่แน่นอนมีส่วนสำคัญมาก ดังนั้น พรรคการเมืองจึงจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรที่ดี เพื่อดึงดูดผู้ลงคะแนนเสียงแบบนี้ไว้ และรัฐบาลในรูปแบบรัฐบาลผสมก็ถือว่าเป็นเรื่องแปลกใหม่สำหรับแนวความคิดของชาวอังกฤษในยุคนั้น และนับได้ว่าเป็นช่วงที่เกิดปัญหาทางการเมืองในอังกฤษ จนกระทั่งต่อมาในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1973 พรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) ได้รับชัยชนะอย่างเด็ดขาดในการจัดตั้งรัฐบาล ทำให้ระบบสองพรรคที่เคยหายไปถูกนำมาใช้อีกครั้ง พรรคการเมืองของอังกฤษจึงกลับเข้าสู่ระบบสองพรรคการเมืองซึ่งถือได้ว่าเป็นความสัมพันธ์พิเศษของพรรคการเมืองอังกฤษ จนได้รับการอธิบายว่า เป็นการปกครองโดยรัฐบาลของพรรคการเมืองหนึ่ง ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายค้าน และอยู่ภายใต้การตัดสินใจของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง²¹⁰

จากที่ได้กล่าวถึงระบบสองพรรคการเมืองในประเทศอังกฤษมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีพรรคการเมืองที่สำคัญและมีประวัติศาสตร์ความเป็นมาที่ยาวนานอยู่สองพรรค คือ พรรคอนุรักษนิยมหรือพรรคคอนเซอร์เวทิฟ (Conservative Party) และพรรคแรงงานหรือพรรคเลเบอร์ (Labour Party)

พรรคอนุรักษนิยมหรือพรรคคอนเซอร์เวทิฟ (Conservative Party) มีอุดมการณ์หลัก คือ อนุรักษนิยม ก่อตั้งเมื่อ ค.ศ. 1834 โดยมีที่มาจากพรรคทอรี (Tory) นับตั้งแต่ ค.ศ. 1945 คือตั้งแต่ Winston Churchill เป็นต้นมา มีนายกรัฐมนตรี 10 คน ที่มาจากพรรคอนุรักษนิยม รวมถึงนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบัน ซึ่งก็คือ บอริส จอห์นสัน (Boris Johnson) ซึ่งบอริส จอห์นสันก็ดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าพรรคอนุรักษนิยมด้วย พรรคอนุรักษนิยมมีอุดมการณ์อนุรักษนิยมตั้งชื่อพรรค มีแนวคิดอนุรักษนิยม สนับสนุนเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ รวมถึงไม่เห็นด้วยกับการเข้าร่วมกับสหภาพยุโรป (Eurosceptic) ซึ่งเป็นนโยบายที่มีความโดดเด่นนับตั้งแต่ยุคของนางมาร์กาเรต แทตเชอร์ ในช่วงทศวรรษที่ 80 และต่อมาในยุคของเดวิด คาเมรอน ก็มีนโยบายบางอย่างที่มีความขัดแย้งกับแนวคิดอนุรักษนิยม อาทิ การพยายามให้การแต่งงานระหว่างเพศเดียวกันเป็นเรื่องที่ถูกกฎหมาย อันสะท้อนให้เห็นถึงสาเหตุที่พรรคการเมืองนี้กลับมาประสบความสำเร็จอีกครั้ง ซึ่งล้วนเกิดจากความสามารถของหัวหน้าพรรคและตัวของพรรคเองที่มีความยืดหยุ่นอุดมการณ์ได้ตามสถานการณ์ที่มีความเปลี่ยนแปลงไป และพรรคอนุรักษนิยมยังคงภาพลักษณ์ของชนชั้นขุนนางหรือชนชั้นสูงที่มีภารกิจช่วยเหลือผู้ยากไร้ รวมทั้งมีกลุ่มทำงานที่กระจายไปตามพื้นที่เลือกตั้งที่ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและทำงานเต็มเวลา ซึ่งเห็นได้จากชัยชนะหลาย ๆ ครั้งของพรรคอนุรักษนิยม²¹¹

²¹⁰ มন্ত্রী รูปสุวรรณภูมิ รัฐธรรมนูญ, (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง : กรุงเทพฯ, 2531). หน้า 59 - 61.

²¹¹ Garnett, Mark, and Philip Lynch. Exploring British Politics. Fourth edition. Routledge., 2016. p.223.

พรรคแรงงานหรือพรรคเลเบอร์ (Labour Party) มีอุดมการณ์หลักคือ สังคมนิยมและก้าวหน้านิยม โดยพรรคได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ.1900 ในฐานะเป็นพันธมิตรกับสหภาพการค้าและขบวนการสังคมนิยมอิสระ มีนายกรัฐมนตรีที่มาจากพรรคนี้จำนวน 6 คน พรรคแรงงานหรือพรรคเลเบอร์ในปัจจุบันมีอุดมการณ์คือ กลางค่อนข้าง เนื่องจากประสบความล้มเหลวจากการเลือกตั้งติดต่อกันเป็นเวลานาน ดังนั้นทางพรรคจึงพยายามยืดหยุ่นอุดมการณ์ที่มีอยู่เดิมหลายประการ โดยในปีประชุมของพรรค ค.ศ. 1959 เห็นว่าอุดมการณ์สังคมนิยม เป็นเพียงเป้าหมายระยะยาวซึ่งไม่สามารถทำให้พรรคชนะการเลือกตั้งได้ อย่างไรก็ตามพรรคก็ยังหวนกลับมาถือนโยบายเอียงซ้ายในหลายครั้งตามสภาพการเมืองภายในพรรค ในช่วงที่โทนี แบลร์ ได้ชนะการเลือกตั้งและได้เป็นนายกรัฐมนตรี โทนี แบลร์ ได้ประกาศเปลี่ยนแปลงโฉมหน้าของพรรคเป็นพรรคแรงงานใหม่หรือพรรคเลเบอร์ใหม่ (New Labour) ซึ่งได้มีการหลีกเลี่ยงนโยบายที่ค่อนข้างสังคมนิยม เช่น การทำอุตสาหกรรมให้เป็นรัฐ โดยทางพรรคได้หันมาเน้นนโยบายเศรษฐกิจแบบตลาดเสรีแทน²¹² แต่อย่างไรก็ตาม จากการเลือกตั้งทั่วประเทศเมื่อ ค.ศ.2015 ก็ปรากฏว่าพรรคแรงงานได้พ่ายแพ้ให้กับพรรคอนุรักษนิยมอีกครั้ง อันเป็นผลให้หัวหน้าพรรค คือ นายเอด มิลิแบนด์ ต้องแสดงความรับผิดชอบโดยการลาออก และหัวหน้าพรรคคนต่อมาคือ นายเจเรมี คอร์บิน ซึ่งเจเรมีเป็นหัวหน้าพรรคที่มีแนวคิดไปทางสังคมนิยม²¹³ และต่อมาเมื่อวันที่ 4 เมษายน ค.ศ. 2020 Sir Keir Starmer ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคแรงงาน²¹⁴

การคงอยู่ของระบบสองพรรคการเมืองในประเทศอังกฤษดังกล่าว มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการ แต่สิ่งที่มีความน่าสนใจคือ หน้าที่ของพรรคการเมืองและหัวใจของความเป็นระบบสองพรรคการเมือง ข้อเท็จจริงที่ว่าพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในอังกฤษเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อความต้องการในการครองอำนาจ มีส่วนสำคัญในการคงระบบสองพรรคไว้ พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะมีการแข่งขันกันเพื่อโอกาสในการครองอำนาจ เพราะเมื่อได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งแล้ว ก็จะมีโอกาสในการจัดตั้งรัฐบาลเองโดยไม่ต้องตั้งรัฐบาลผสม ซึ่งมีผลทำให้พรรคการเมืองที่ต้องการเป็นรัฐบาลจะต้องใช้ความพยายามอย่างมากในการที่จะได้มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล จึงทำให้แต่ละพรรคต้องมีการติดตาม

²¹² Ibid. p.425-436

²¹³ Brian Wheeler, The Jeremy Corbyn story: Profile of Labour leader., [online]. Available from: <https://www.bbc.com/news/election-2017-39807055> [Accessed 20 February 2021].

²¹⁴ Andrew Sparrow, Keir Starmer elected Labour leader with 56% of vote on first round — as it happened, [online]. Available from: <https://www.theguardian.com/politics/live/2020/apr/04/labour-leadership-election-winner-keir-starmer-long-bailey-nandy-and-jeremy-corbys-successor-to-be-announced-at-1045am-live-news> [Accessed 20 February 2021].

การทำงานของอีกฝ่ายอย่างเต็มที่ โดยทำให้พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะต้องพยายามจัดตั้งองค์กรของพรรคตามโครงสร้างของรัฐบาล อาทิ พรรคฝ่ายค้านต้องจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงาหรือรัฐบาลเงาขึ้นมา ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า พรรคการเมืองของอังกฤษเป็นองค์กรทางการเมืองที่ภายในองค์กรได้มีการเตรียมการเพื่อการจัดตั้งรัฐบาลในอนาคตไว้แล้ว²¹⁵

หัวใจสำคัญของความเป็นระบบสองพรรคการเมือง คือระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว เพราะระบบดังกล่าวมีส่วนสำคัญอย่างมากในการที่ทำให้ระบบสองพรรคการเมืองมีความมั่นคงและถาวรและส่งผลให้เกิดความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น เนื่องจากระบบสองพรรคทำให้ระบบรัฐสภามีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นและทำให้รัฐบาลมีความมั่นคง ซึ่งโดยปกติแล้วรัฐบาลจะมีวาระเช่นเดียวกับอายุของสภา ยกเว้นในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเปลี่ยนระหว่างสมัยหรือในกรณีมีรัฐบาลฝ่ายเสียงข้างน้อยครองอำนาจ แต่อย่างไรก็ตามระบบสองพรรคก็มีข้อบกพร่องอยู่บางประการเช่นกัน กล่าวคือระบบสองพรรคที่มาจากกาเลือกตั้งเสียงข้างมาก ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่พรรคที่สาม และมีส่วนเสียในแง่ที่ไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายที่สามมีโอกาสในการแสดงความคิดเห็น จนทำให้พรรคการเมืองที่สามต้องประสบปัญหาที่นำไปสู่การสูญสิ้นของพรรค²¹⁶

3.1.2 ผู้นำฝ่ายค้านในประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษถือได้ว่าเป็นต้นแบบในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยรูปแบบรัฐสภา รัฐสภาของอังกฤษให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองฝ่ายค้านซึ่งเป็นฝ่ายเสียงข้างน้อยเท่าเทียมกับฝ่ายรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายเสียงข้างมาก โดยเรียกฝ่ายรัฐบาลว่า “รัฐบาลในสมเด็จพระราชินี” และเรียกพรรคการเมืองฝ่ายค้านว่า “ฝ่ายค้านในสมเด็จพระราชินี” โดยมีผู้นำฝ่ายค้าน ซึ่งเรียกว่า “ผู้นำฝ่ายค้านในสมเด็จพระราชินี” (Leader of Her Majesty’s Opposition) เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาสามัญ

ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในอังกฤษซึ่งเป็นแม่แบบดั้งเดิมของระบบรัฐสภาที่เรียกว่าระบบเวสต์มินสเตอร์ (Westminster System of parliamentary government) ความสำคัญของฝ่ายค้านในระบบรัฐสภาของรัฐบาลได้รับการยอมรับในทางปฏิบัติในกระบวนการของรัฐสภามาช้านาน ก่อนที่จะได้มีการบัญญัติเอาไว้อย่างเป็นทางการในพระราชบัญญัติรัฐมนตรีของพระมหากษัตริย์ ค.ศ. 1937 (Ministers of the Crown Act 1937)²¹⁷ พรรคที่จะถูกเรียกว่า “ฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการ”

²¹⁵ มন্ত্রী รูปสุวรรณภูมิพจนานุกรม, (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง : กรุงเทพฯ, 2531). หน้า 62 - 64.

²¹⁶ เรื่องเดียวกัน.

²¹⁷ พระราชบัญญัติรัฐมนตรีของพระมหากษัตริย์ ค.ศ. 1937 (Ministers of the Crown Act 1937) เป็นพระราชบัญญัติของรัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักรที่กำหนดเงินเดือนสำหรับสมาชิกของรัฐบาลและฝ่ายค้าน นับเป็น

จะเป็นเป็นพรรคซึ่งเตรียมพร้อมเพื่อเข้ารับตำแหน่งในกรณีที่รัฐบาลลาออก ผู้นำฝ่ายค้านและเพื่อนร่วมงานหลักของผู้นำฝ่ายค้านบางคนจะจัดตั้งกลุ่มที่เรียกว่า “คณะรัฐมนตรีเงา” ซึ่งสมาชิกแต่ละคนจะได้รับกิจกรรมเฉพาะเจาะจงซึ่งเป็นหน้าที่ของพวกเขาที่จะวิจารณ์รัฐบาลโดยตรง เกี่ยวกับนโยบายและการบริหารของรัฐบาล และพวกเขาก็จะนำเสนอร่างนโยบายทางเลือก²¹⁸

เนื่องจากความเข้มแข็งของระเบียบวินัยของพรรคสมัยใหม่มีแนวโน้มที่จะลดประสิทธิภาพในสภาจากการโจมตีรัฐบาลโดยตรง การวิพากษ์วิจารณ์ฝ่ายค้านจึงมุ่งไปที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นหลัก โดยมีเป้าหมายเพื่อการเลือกตั้งครั้งต่อไป หรือโดยมีจุดประสงค์เพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐผ่านการกดดันจากความคิดเห็นของประชาชน²¹⁹

ในระบบรัฐสภาสมัยใหม่ ผู้นำฝ่ายค้านมีความสำคัญมากในการทำหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจ และตรวจสอบการทำหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและฝ่ายบริหาร²²⁰

3.1.2.1 ที่มาและอำนาจหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศอังกฤษ

ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาสามัญเกิดขึ้นจากธรรมเนียมประเพณีในระบบรัฐสภาของอังกฤษ กล่าวคือ ในประเทศอังกฤษ พรรคการเมืองการเมืองใหญ่ ๆ มักจะผลัดกันแพ้ผลัดกันชนะการเลือกตั้ง ฝ่ายที่ชนะการเลือกตั้งก็จะได้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล และหัวหน้าพรรคก็จะได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ส่วนฝ่ายที่แพ้การเลือกตั้ง ในครั้งต่อไปหากสามารถชนะการเลือกตั้งก็จะได้สิทธิในการจัดตั้งรัฐบาล และหัวหน้าพรรคก็จะได้เป็นนายกรัฐมนตรี ดังนั้น จึงเกิดแนวคิดที่ว่าน่าจะให้หัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านมีสถานภาพทางการเมืองที่ผิดแผกแตกต่างไปจากสมาชิกสภาสามัญธรรมดาทั่วไป เนื่องจากในอนาคตหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านก็อาจจะได้เป็นนายกรัฐมนตรี หากพรรคการเมืองนั้นได้รับเสียงข้างมากในการเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญ โดยแนวความคิดที่ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านมีสถานภาพทางการเมืองที่ผิดแผกแตกต่างไปจากสมาชิกสภาสามัญดังกล่าว ได้แสดงออกมาในรูปของการกำหนดเงินเดือนของหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านที่สูงกว่าเงินเดือนของสมาชิกสภาสามัญทั่วไป และนอกจากนี้ ในการเจรจาทางการเมืองที่สำคัญ ๆ นายกรัฐมนตรีก็มักจะเชิญหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านไปร่วมเจรจาด้วย เพราะนอกจากจะเป็นการให้เกียรติแก่พรรคฝ่ายค้านแล้ว ก็ยังก่อให้เกิด

พระราชบัญญัติฉบับแรกที่รับรองนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และผู้นำฝ่ายค้าน รายละเอียดโปรดดู : <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1468-2230.1937.tb00014.x> .

²¹⁸ Erskine May, The Official Opposition, [online]. Available from: <https://erskinemay.parliament.uk/section/5986/the-official-opposition/?highlight=Leader%20of%20the%20Opposition#footnote-item-1> . [Accessed 19 June 2022].

²¹⁹ Ibid.

²²⁰ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, หน้า 185 - 186.

ประโยชน์ต่อประเทศอีกด้วย เนื่องจากหาวันใดที่พรรคการเมืองของผู้นำฝ่ายค้านในสภาสามัญชน ในการเลือกตั้ง และเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล จะได้เข้าใจนโยบายและสานต่อนโยบายนั้นได้²²¹ แต่อย่างไรก็ตาม ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านก็ไม่ได้มีการกำหนดหน้าที่อย่างเป็นทางการตามกฎระเบียบของรัฐสภาไว้ แต่อย่างไรก็ตาม มีเพียงแค่ว่าในทางปฏิบัติที่ปรากฏว่าผู้นำฝ่ายค้านจะคอยควบคุมวิฝ่ายค้านในการแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายของรัฐบาล และมีอำนาจอย่างเป็นทางการในการเลือกคณะรัฐมนตรีเงา (Shadow Cabinet) เพื่อติดตามการทำงานของฝ่ายรัฐบาล²²² และนอกจากมีตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านแล้ว ก็ยังมีตำแหน่งรองผู้นำ (Deputy Leaders) ด้วยเช่นกัน โดยตำแหน่งรองผู้นำดังกล่าว เป็นเพียงตำแหน่งที่ตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในพรรคเป็นหลัก ไม่ได้มีการบัญญัติถึงตำแหน่งดังกล่าวไว้²²³

นอกจากนี้แล้วรัฐสภาอังกฤษยังได้มีการกำหนดเวลา 20 วัน ในแต่ละสมัยการประชุม จัดเตรียมไว้สำหรับการอภิปรายในหัวข้อที่ฝ่ายค้านเลือก ผู้นำฝ่ายค้านได้รับเวลา 17 วัน²²⁴ ส่วนอีกสามวันจะถูกจัดสรรให้กับพรรคการเมืองที่ใหญ่เป็นอันดับสามของสภา หากสมัยการประชุมใด มีระยะเวลายาวนานกว่า 1 ปี วิปอาจจะต้องตกลงกันเกี่ยวกับจำนวนวันของฝ่ายค้าน (Opposition days) และรัฐบาลอาจจะจัดให้มีวันฝ่ายค้านที่ไม่ได้มีการจัดสรรไว้เพิ่มเติม²²⁵

²²¹ โภคิน พลกุล, “ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 116”, ในกองกรรมาธิการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 สภาผู้แทนราษฎร (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 260.

²²² UK Parliament, Government and opposition roles, [online]. Available from: <https://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/principal/government-opposition/>. [Accessed 16 February 2021].

²²³ Ibid.

²²⁴ Opposition days

Standing Order of the House of Commons SO 14 (2) provides for the business on twenty days to be determined by opposition parties:

“ Twenty days shall be allotted in each session for proceedings on opposition business, seventeen of which shall be at the disposal of the Leader of the Opposition and three of which shall be at the disposal of the leader of the second largest opposition party; and matters selected on those days shall have precedence over government business.”

House of Commons, Standing Orders of the House of Commons – Public Business, SO No. 14(2), [online]. Available from: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmstords/558/201.htm> [Accessed 17 July 2021].

²²⁵ UK Parliament, Government and opposition roles, [online]. Available from: <https://guidetoprocure.parliament.uk/collections/hSK2F1AK/opposition-days>. [Accessed 16 March 2021].

ผู้นำฝ่ายค้านของประเทศอังกฤษ มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ดังนี้

นักวิชาการ Rodney Brazier ได้ระบุว่าบทบาทของผู้นำฝ่ายค้านต่อไปนี้เป็นหน้าที่หลักของผู้นำฝ่ายค้าน

1) หน้าที่ตามรัฐธรรมนูญสูงสุดของผู้นำฝ่ายค้านคือพร้อมที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

2) เป็นผู้นำพรรคในรัฐสภาและในประเทศ

3) จุดประสงค์หลักของฝ่ายค้านอย่างชัดเจนคือการคัดค้านตรวจสอบ แต่บางครั้งผู้นำฝ่ายค้านก็ต้องตัดสินใจว่าจะละทิ้งจุดประสงค์นั้นเพื่อร่วมมือกับนายกรัฐมนตรี เมื่อนายกรัฐมนตรีเสนอให้เข้าถึงข้อมูลทางการที่เป็นความลับ หรือเชิญเข้าปรึกษาหารือเกี่ยวกับนโยบายรัฐบาล²²⁶

นอกจากนี้ยังพบว่าผู้นำฝ่ายค้านก็ยังมีอำนาจหน้าที่อื่นอีก เช่น

1) เมื่อผู้นำฝ่ายค้านมักถูกมองว่าเป็นนายกรัฐมนตรีทางเลือกหรือนายกรัฐมนตรีเงา ผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านจึงต้องทำหน้าที่เป็นหัวหน้าของคณะรัฐมนตรีเงาฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการ เพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองการกระทำของคณะรัฐมนตรีที่นำโดยนายกรัฐมนตรี ตลอดจนเสนอแนะนโยบายทางเลือก²²⁷

2) ฝ่ายค้านมีเครื่องมือหลักสองอย่างในการตรวจสอบข้อเท็จจริงในรัฐสภา คือ การตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับรัฐสภาและคณะกรรมการ ดั้งนั้นในช่วงของการตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรี (PMQ) ซึ่งจัดขึ้นในที่ประชุมสภาทุกวันพุธ ผู้นำฝ่ายค้านจึงได้รับสิทธิในการตั้งกระทู้ถามเพื่อถามนายกรัฐมนตรีได้ถึงหกคำถาม²²⁸

3) มีสิทธิพิเศษบางอย่างในรัฐสภาซึ่งมีลักษณะเฉพาะสำหรับบทบาทของผู้นำฝ่ายค้าน เช่น การเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ธรรมเนียมปฏิบัติกำหนดให้อภิปรายในสภาได้ทันที ธรรมเนียมปฏิบัตินี้ยอมรับผู้นำฝ่ายค้านในฐานะนายกรัฐมนตรีที่มีศักยภาพ (Potential Prime Minister)²²⁹

²²⁶ Rodney Brazier, *Constitutional Practice: The Foundations of British Government*, 3rd edition, 1999, pp160-182.

²²⁷ The Institute for Government, Shadow cabinet, [online]. Available from: <https://www.institute.forgovernment.org.uk/explainers/shadow-cabinet> . [Accessed 17 July 2021].

²²⁸ The Institute for Government, The official opposition, [online]. Available from: <https://www.institute.forgovernment.org.uk/explainers/official-opposition> . [Accessed 17 July 2021].

²²⁹ Ibid.

4) นอกจากนี้แล้วในการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้าน ผู้นำฝ่ายค้านก็ต้องทำหน้าที่โดยประสานงานกับหัวหน้าวิปและคณะวิปของพรรคฝ่ายค้านด้วย เนื่องจากหัวหน้าวิปจะได้รับรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินงานของรัฐบาลแต่ละสัปดาห์²³⁰

ผู้นำฝ่ายค้านที่สามารถมีโอกาสพลิกกลับมาชนะการเลือกตั้งและมีโอกาสได้จัดตั้งรัฐบาลในประเทศไทย

จากที่ได้ทำการศึกษาการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ ผู้เขียนได้ให้ความสนใจกับผู้นำฝ่ายค้านที่สามารถมีโอกาสพลิกกลับมาชนะการเลือกตั้งและมีโอกาสได้จัดตั้งรัฐบาล 2 ท่าน คือ มาร์กาเรต แธตเชอร์ (Margaret Thatcher) และโทนี แบลร์ (Tony Blair)

- มาร์กาเรต แธตเชอร์ (Margaret Thatcher)

ใน ค.ศ.1959 มาร์กาเรต แธตเชอร์ ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งแรก ในเขตเลือกตั้งฟินชเลย์ ซึ่งอยู่ทางตอนเหนือของกรุงลอนดอน ซึ่งในยุคนั้นมีนักการเมืองที่เป็นสตรีน้อยมาก และในช่วง ค.ศ. 1964 – 1970 เมื่อพรรคแรงงาน (Labour Party) ขึ้นสู่อำนาจ แธตเชอร์ก็ทำงานอย่างหนักในหลายตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีเงาของเอ็ดเวิร์ด ฮีธ และใน ค.ศ.1970 เมื่อฮีธได้ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี แธตเชอร์ก็ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการและวิทยาศาสตร์²³¹

ใน ค.ศ.1974 ภายหลังจากที่พรรคอนุรักษนิยมพ่ายแพ้การเลือกตั้งติดกัน 2 ครั้ง แธตเชอร์ก็ได้เริ่มทำทนายความเป็นผู้นำพรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) ของฮีธด้วยการลงสมัครแข่งขันรับตำแหน่งหัวหน้าพรรค และเมื่อเธอชนะและได้เป็นหัวหน้าพรรคใน ค.ศ.1975 แธตเชอร์ก็ได้ทำหน้าที่ในฐานะผู้นำฝ่ายค้านและเป็นสตรีที่ผู้นำพรรคการเมืองใหญ่คนแรกของอังกฤษ²³² ซึ่งในขณะที่แธตเชอร์เป็นหัวหน้าพรรคอนุรักษนิยมซึ่งเป็นฝ่ายค้าน แธตเชอร์ในฐานะผู้นำพรรคก็ได้เลือกคณะรัฐมนตรีเงา (Shadow Cabinet) หรือที่เรียกกันว่าคณะกรรมการให้คำปรึกษา (Consultative Committee) เพื่อทำหน้าที่ติดตามการทำงานของรัฐบาล²³³

²³⁰ สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2527), หน้า 163-164.

²³¹ MGR Online. ทำความรู้จัก “ตำนานหญิงเหล็ก” มาร์กาเรต แธตเชอร์ [ออนไลน์]. เข้าถึงเมื่อ 1 กรกฎาคม 2563., แหล่งที่มา <https://m.mgronline.com/around/detail/9560000042689>.

²³² PoliticalStuff.co.uk., Conservative Party Manifestos “1979 Conservative Party General Election Manifesto.” [Online]. Available from: <http://www.conservativemanifesto.com/1979/1979-conservative-manifesto.shtml>. [Accessed 28 July 2020.]

²³³ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองในสหราชอาณาจักร, พิมพ์ครั้งที่ 2 . (บริษัท เพจ แมคเกอร์ จำกัด : กรุงเทพฯ, 2557), หน้า 181.

ในระหว่างที่ มาร์กาเรต แธตเชอร์ ดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้าน เธอตั้งใจที่จะส่งเสริมแนวคิดเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ทั้งในและต่างประเทศ โดยเธอได้กำหนดทิศทางนโยบายต่างประเทศสำหรับรัฐบาลอนุรักษ์นิยม แต่เธอก็ต้องรู้สึกทุกข์ใจกับความล้มเหลวซ้ำแล้วซ้ำเล่าที่จะส่องแสงในสภา ดังนั้นแธตเชอร์จึงตัดสินใจว่าในขณะที่เสียงของเธอนำหนักน้อยในอังกฤษ เธอก็จะทำให้เสียงเธอได้ยินไปทั่วโลก²³⁴ มาร์กาเรต แธตเชอร์ จึงรับหน้าที่เดินทางไปทั่วมหาสมุทรแอตแลนติกสร้างโปรไฟล์ระดับนานาชาติและส่งเสริมนโยบายเศรษฐกิจและต่างประเทศของเธอ เธอไปเยือนที่สหรัฐอเมริกาใน ค.ศ. 1975 และได้พบกับประธานาธิบดีเจอร์รัลด์ ฟอร์ด (President Gerald Ford)²³⁵ และเธอได้กลับไปเยือนสหรัฐอเมริกาอีกครั้งใน ค.ศ. 1977 โดยเธอได้พบกับประธานาธิบดีจิมมี คาร์เตอร์ (President Jimmy Carter)²³⁶ และเธอได้พบกับชาห์โมฮัมหมัด เรซาปาห์ลาวี (Shah Mohammad Reza Pahlavi) ระหว่างการเยือนอิหร่านใน ค.ศ. 1978²³⁷

มาร์กาเรต แธตเชอร์ พยายามทำหน้าที่อย่างเต็มความสามารถทั้งในและต่างประเทศ จนกระทั่งต่อมาใน ค.ศ. 1979 แธตเชอร์ก็สามารถชนะการเลือกตั้งทั่วไป ทำให้พรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) กลับสู่อำนาจ และเธอได้เป็นนายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกของอังกฤษ โดยเธอได้นำเสนอนโยบายเพื่อแก้ไขอัตราเงินเฟ้อที่สูงและเศรษฐกิจที่กำลังถดถอย เน้นนโยบายการแปรรูปอุตสาหกรรมและสาธารณูปโภคที่รัฐเป็นเจ้าของให้กระจายออกสู่เอกชน ปฏิรูปสภาพการค่าลดหย่อนภาษีและลดค่าใช้จ่ายทางสังคมลง ซึ่งนโยบายของเธอประสบความสำเร็จอย่างมากในการลดอัตราเงินเฟ้อของประเทศ แต่ในขณะเดียวกันตัวเลขจำนวนคนที่ว่างงานก็พุ่งขึ้นในขณะที่เธออยู่ในอำนาจเช่นเดียวกัน แต่ถึงอย่างไรแธตเชอร์ก็ยังคงได้รับความนิยมจากประชาชนจนสามารถดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีได้ถึงสามสมัย²³⁸ และนักวิชาการก็ใช้ชื่อเธอ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

²³⁴ Campbell, John. *Margaret Thatcher: The Grocer's Daughter*. (London: Jonathan Cape, 2000). p.344.

²³⁵ Ford Library. Memorandum of conversation : President Ford, Brent Scowcroft, Margaret Thatcher. [Online]. Available from: <https://www.margaretthatcher.org/document/110511> . [Accessed 28 July 2020.]

²³⁶ Cooper, James. "The Foreign Politics of Opposition: Margaret Thatcher and the Transatlantic Relationship before Power". *Contemporary British History*, p.25-26.

²³⁷ David Watts. The Times, reporting. "Mrs Thatcher calls for production of neutron bomb." [Online]. Available from: <https://www.margaretthatcher.org/document/103489> . [Accessed 28 July 2020.]

²³⁸ พรรคเพื่อไทย, "เล่าเรื่องผู้นำสตรี : มาร์กาเรต ฮิลด์า แธตเชอร์ นายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกแห่งอังกฤษ" [ออนไลน์]. เข้าถึงเมื่อ 1 กรกฎาคม 2563., แหล่งที่มา <https://ptp.or.th/archives/6541> .

ในการเรียกอุดมการณ์ทางการเมืองในการบริหารประเทศแนวใหม่ไม่ซ้ำใครของเธอว่า “ลัทธิแธตเชอร์” (Thatcherism)²³⁹

ในทางด้านนโยบายต่างประเทศ มาร์กาเรต แธตเชอร์ ก็ได้สร้างความประทับใจกับต่างชาติได้ดีเช่นกัน เช่น แธตเชอร์ได้สร้างความสัมพันธ์อันดีกับประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน แห่งสหรัฐอเมริกา ที่ค่อนข้างกังวลกับการแผ่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ และในขณะเดียวกันมาร์กาเรต แธตเชอร์ นายกรัฐมนตรีหญิงของอังกฤษก็ได้ให้การต้อนรับบุคคลสำคัญของสหภาพโซเวียตอย่าง มิคาอิล กอร์บาชอฟ เป็นอย่างดีเช่นกัน เธอเป็นผู้นำชาติตะวันตกคนแรกที่ผูกมิตรกับเขา การสร้างความสัมพันธ์ครั้งนี้สร้างความประทับใจให้โซเวียตมาก จนเรียกเธอว่า “สตรีเหล็ก” (The Iron Lady) เหมือนกับที่ชาวอังกฤษเรียกเธอหลังชนะในสงครามฟอล์กแลนด์ 1982 และการสร้างความสัมพันธ์ครั้งนี้ก็ทำให้ความตึงเครียดระหว่างฝั่งประชาธิปไตยกับฝั่งคอมมิวนิสต์ได้ลดความตึงเครียดลงบ้าง²⁴⁰

ในยุคที่มาร์กาเรต แธตเชอร์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น เธอก็ได้สร้างแรงกดดันให้พรรคแรงงานจนทำให้พรรคแรงงานต้องมีการปฏิรูปพรรคอย่างหนัก จนกระทั่งกลายเป็นพรรคแรงงานใหม่ภายใต้การนำของโทนี แบลร์ และกอร์ดอน บราวน์ และนอกจากนี้แล้วมรดกทางการเมืองของเธอก็ยังคงอยู่ภายในการเมืองของอังกฤษจนถึงปัจจุบัน เช่นในวิกฤตเศรษฐกิจโลกตั้งแต่ ค.ศ. 2008 ก็ได้มีการรื้อฟื้นนโยบายทางการเมืองของเธอในช่วงทศวรรษ 1980 ขึ้นมาพูดคุยและถกเถียงกันอีกครั้ง ซึ่งทำให้ชื่อของมาร์กาเรต แธตเชอร์ ยังคงถูกกล่าวถึงเสมอในวงการการเมืองของอังกฤษ²⁴¹

- โทนี แบลร์ (Tony Blair)

ใน ค.ศ. 1988 คณะรัฐมนตรีเงาของพรรคแรงงาน มีโทนี แบลร์ เป็นรัฐมนตรีเงาที่พูดตรงไปตรงมามากที่สุดในบรรดาผู้นำพรรค และใน ค.ศ. 1992 เมื่อจอห์น สมิธ ได้รับเลือกเป็นผู้นำพรรคแรงงานและเขาก็ได้แต่งตั้งแบลร์เป็นเลขานุการพรรค และเมื่อสมิธได้เสียชีวิตอย่างกะทันหันในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1994 แบลร์ก็คว้าโอกาสดังกล่าวและในเดือนกรกฎาคมเขาก็ได้รับเลือกเป็นหัวหน้าพรรค โดยได้รับการสนับสนุน 57 เปอร์เซ็นต์ และเขาก็ได้กลายเป็นผู้นำฝ่ายค้านแทนจอห์น สมิธ และหลังจากที่แบลร์ได้เป็นหัวหน้าพรรค ในช่วงกลาง ค.ศ.1995 แบลร์ก็ได้ปรับปรุงนโยบายของพรรค

²³⁹ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองในสหราชอาณาจักร, พิมพ์ครั้งที่ 2 . (บริษัท เพจ เมคเกอร์ จำกัด : กรุงเทพฯ , 2557), หน้า 178.

²⁴⁰ ตรีนุช อิงคุทานนท์, “มาร์กาเรต แธตเชอร์ นายกรัฐมนตรีอังกฤษ : ผู้นำหญิงเหล็กที่มีทั้งความสำเร็จและล้มเหลว” [ออนไลน์]. เข้าถึงเมื่อ 3 กรกฎาคม 2563., แหล่งที่มา <https://thepeople.co/margaret-thatcher/> .]

²⁴¹ พรรคเพื่อไทย, “เล่าเรื่องผู้นำสตรี : มาร์กาเรต ฮิลด์้า แธตเชอร์ นายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกแห่งอังกฤษ” [ออนไลน์]. เข้าถึงเมื่อ 1 กรกฎาคม 2563., แหล่งที่มา <https://ptp.or.th/archives/6541>

แรงงานใหม่ โดยเขาได้ปฏิรูปธรรมนูญพรรคแรงงาน ในอนุมาตรา 4²⁴² การที่โทนี่ แบลร์ถือโอกาสปรับปรุงนโยบายของพรรคแรงงานใหม่ก็เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาของชาติ และแบลร์ได้ออกแถลงการณ์ต่อสาธารณชนว่าพรรคแรงงานใหม่เป็นทั้งซ้าย - ขวา และกลาง (New Labour-Left, Right-Centre) ซึ่งคำแถลงการณ์นี้เป็นการแสดงให้เห็นว่า พรรคแรงงานใหม่ภายใต้การนำของโทนี่ แบลร์ มีนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อผลประโยชน์ของชาติในสถานการณ์บ้านเมืองที่ต้องการความร่วมมือจากทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มฝ่ายขวา (นายทุน เจ้าของกิจการ ผู้ประกอบการ กลุ่มศาสนา กลุ่มขุนนาง ฯลฯ) กลุ่มฝ่ายซ้าย (สหภาพแรงงาน ผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และบริการ ฯลฯ) และกลุ่มฝ่ายกลาง (ชนชั้นกลางทั่วไป) ซึ่งต่อมาพรรคแรงงานใหม่ภายใต้การนำของโทนี่ แบลร์ ก็ได้รับความนิยมจากประชาชนทุกฝ่ายอย่างกว้างขวางอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ของพรรคแรงงาน²⁴³

คำแถลงการณ์ของพรรคแรงงานใหม่ภายใต้การนำของโทนี่ แบลร์ ได้เปลี่ยนแปลงนโยบายของพรรคแรงงานไปสู่ความทันสมัยก้าวหน้าที่ตั้งอยู่บนรากฐานอุดมการณ์ดั้งเดิมของพรรคที่ยึดมั่นมาตั้งแต่แรกเริ่มนโยบายพรรคแรงงานใหม่จึงมีลักษณะเป็นทั้งแนวอนุรักษ (Conservative) แนวเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย (Moderate) และแนวเปลี่ยนแปลงแบบก้าวหน้า (Progressive) ซึ่งโทนี่ แบลร์ เรียกว่า "นโยบายซ้าย ขวา และกลาง" (The Left-Right-Centre Policy) เป็นการรวมเอาแนวนโยบายที่ดีเด่นของพรรคอนุรักษนิยม (ฝ่ายขวา) นโยบายดีเด่นของพรรคเสรีนิยมและของพรรคขนาดเล็กต่าง ๆ (ฝ่ายกลาง) และพรรคการเมืองที่มีนโยบายรุนแรงในการเปลี่ยนแปลง เช่น พรรคการเมืองที่มีแนวนโยบายชาตินิยม หรือเน้นการเรียกร้องขอปกครองตนเอง หรือนโยบายก้าวหน้า ซึ่งได้แก่ พรรคซินน์เฟิน (Sinn Fein) ในแคว้นไอร์แลนด์เหนือ พรรคสก๊อตแลนด์แห่งชาติ (Scottish National Party) พรรคชาตินิยมเวลส์ (Welsh Nationalist Party) (ฝ่ายซ้าย) นโยบายของพรรคแรงงานใหม่จึงเป็นที่ดึงดูดความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งอย่างกว้างขวางจนมีผลทำให้พรรคแรงงานได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งทั่วไปใน ค.ศ. 1997 และ ค.ศ. 2001 อย่างท่วมท้น²⁴⁴

²⁴² Gallagher, Tom. "Tony Blair". Encyclopedia Britannica, 4 May. 2020, [Online]. Available from: <https://www.britannica.com/biography/Tony-Blair> . [Accessed 31 July 2020.]

²⁴³ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองในสหราชอาณาจักร, พิมพ์ครั้งที่ 2 . (บริษัท เพจ เมคเกอร์ จำกัด : กรุงเทพฯ , 2557), หน้า 195.

²⁴⁴ เรื่องเดียวกัน., หน้า 197 - 198.

3.1.2.2 พรรคการเมืองฝ่ายค้านในประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงรองลงมาจากพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและไม่ได้เป็นพรรคการเมืองในฝ่ายรัฐบาล จะทำหน้าที่เป็นพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ซึ่งการมีพรรคการเมืองฝ่ายค้านแสดงให้เห็นถึงการยอมรับและให้ความสำคัญแก่พรรคการเมืองซึ่งมีเสียงข้างน้อยและไม่มีโอกาสรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองฝ่ายเสียงข้างมากเพื่อจัดตั้งรัฐบาล

อำนาจหน้าที่ของพรรคการเมืองฝ่ายค้านมีดังนี้

- 1) อำนาจในการมีส่วนร่วมในการสนับสนุนการกำหนดนโยบายและกฎหมายของรัฐบาลโดยผ่านการวิจารณ์ที่สร้างสรรค์
- 2) อำนาจหน้าที่ในการคัดค้านข้อเสนอของรัฐบาล เมื่อพรรคฝ่ายค้านไม่เห็นด้วยและเห็นว่าควรคัดค้าน
- 3) อำนาจในการกำหนดนโยบายของตนเองเพื่อเพิ่มโอกาสในการชนะการเลือกตั้งทั่วไปครั้งต่อไป²⁴⁵

บทบาทของฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการคือการตั้งคำถามและกลั่นกรองการทำงานของรัฐบาล โดยทั่วไปแล้วพรรคใด ๆ ที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลจะถูกเรียกว่าเป็นพรรคฝ่ายค้าน²⁴⁶ การแสดงความคิดเห็นของฝ่ายค้านจะเป็นไปตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย โดยการแสดงความคิดเห็นของฝ่ายค้านจะต้องเป็นการแสดงความคิดเห็นเพื่อวิพากษ์วิจารณ์อย่างสร้างสรรค์ โดยต้องวิจารณ์ว่านโยบายที่รัฐบาลนำเสนอขึ้นก่อนให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างไรบ้าง หรือประชาชนและผู้ที่มีความเดือดร้อนจะได้รับการแก้ไขปัญหาอย่างไร การวิจารณ์ในลักษณะดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ให้นโยบายนั้นเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมอย่างเต็มที่ และเป็นการแสดงให้ประชาชนเห็นถึงนโยบายและความคิดของฝ่ายค้านว่ามีนโยบายอย่างไร และในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายค้านสามารถเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งคณะและเป็นรายบุคคลได้ เมื่อเห็นว่าการทำงานของรัฐบาลไม่โปร่งใส ซึ่งถ้ารัฐบาลชนะในการลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจ รัฐบาลก็จะนำข้อโต้แย้งของฝ่ายค้านไปพิจารณา และอาจนำไปสู่การปรับปรุงนโยบายบางประการของฝ่ายรัฐบาล นอกจากนี้แล้ว ฝ่ายค้านยังสามารถจะตั้งคณะรัฐมนตรีเงา (Shadow Cabinet) ขึ้นมาเพื่อคอยติดตามการทำงานของคณะรัฐมนตรีชุดจริงของฝ่ายรัฐบาล คณะรัฐมนตรีเงา

²⁴⁵ UK Parliament, The party system, [online]. Available from: <https://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/members/party-system/>. [Accessed 16 February 2021].

²⁴⁶ UK Parliament, opposition (the), [online]. Available from: <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/opposition-the/> [Accessed 16 February 2021].

จะมีโอกาสได้เป็นรัฐบาลก็ต่อเมื่อรัฐบาลชุดเดิมลาออกหรือเมื่อชนะการเลือกตั้งครั้งต่อไปและเป็นฝ่ายที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาเท่านั้น²⁴⁷

นอกจากนี้แล้วในประเทศอังกฤษก็จะมีหัวหน้าวิปของพรรคฝ่ายค้านที่จะคอยทำหน้าที่ให้ความร่วมมือกับหัวหน้าวิปของพรรคฝ่ายรัฐบาล โดยหัวหน้าวิปของทั้งสองฝ่ายจะร่วมกันปรึกษาหารือเพื่อจัดเวลาให้ฝ่ายค้านได้อภิปรายโดยไม่กระทบต่อเวลาในการทำหน้าที่ของฝ่ายรัฐบาล และทำหน้าที่ร่วมกันกำหนดระเบียบวาระการประชุม โดยหัวหน้าวิปฝ่ายรัฐบาลจะมีหนังสือแจ้งให้หัวหน้าวิปฝ่ายค้านทราบล่วงหน้าถึงกิจการที่รัฐบาลประสงค์จะเสนอต่อที่ประชุมในสัปดาห์ถัดไป และเมื่อหัวหน้าวิปทั้งสองฝ่ายได้เจรจาตกลงกันเรียบร้อยแล้วจึงจะสามารถกำหนดเป็นวาระการประชุมได้²⁴⁸

ในวิปฝ่ายค้านจะประกอบด้วย หัวหน้าวิป รองหัวหน้าวิป และคณะวิป โดยวิปมีหน้าที่สำคัญดังต่อไปนี้

- (1) รักษาระเบียบวินัยของพรรค คอยควบคุมดูแลให้สมาชิกสภาไปประชุมโดยสม่ำเสมอและออกเสียงลงคะแนนสนับสนุนพรรคตามมติของที่ประชุมพรรค
- (2) ทำหน้าที่ติดต่อประสานงานและเป็นตัวกลางระหว่างหัวหน้าพรรคและสมาชิกพรรคในสภา
- (3) วางแผนและกำหนดเวลาการพิจารณากฎหมายและการอภิปรายให้เป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนการออกมติเพื่อให้สมาชิกปฏิบัติตาม
- (4) รวบรวมพินิจกำลังของพรรคให้เข้มแข็งในการอภิปรายและการลงมติโดยเฉพาะเมื่อมีการพิจารณาเรื่องสำคัญในสภา และเมื่อสมาชิกไม่อยู่ในที่ประชุม วิปจะต้องทำหน้าที่ติดตามสมาชิกให้เข้าประชุมให้มากที่สุด²⁴⁹

ในการปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าวิป (Opposition Chief Whip) ของแต่ละพรรคจะต้องมีความรับผิดชอบและความซื่อสัตย์ต่อพรรคการเมืองของตน แต่ในความสัมพันธ์ส่วนตัวของหัวหน้าวิปแต่ละพรรคการเมืองต่างฝ่ายต่างมีความเข้าใจซึ่งกันและกัน และในการอภิปรายในสภา

²⁴⁷ อัครเมศวร์ ทองนวล, “บทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 22-23.

²⁴⁸ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ ปสส., คู่มือแนวทางปฏิบัติงานคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (ปสส.), พิมพ์ครั้งที่ 2. (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี : กรุงเทพฯ, 2551), หน้า 31-32.

²⁴⁹ แชนมี ทองชัย., “คณะกรรมการประสานงานพรรคฝ่ายค้าน : ปฏิบัติหน้าที่ประสานงานในกิจการของรัฐสภา” - รัฐสภาสาร ปีที่ 6 ฉบับที่ 6 เดือนพฤศจิกายน - ธันวาคม 2561. หน้า 63.

ซึ่งสมาชิกของแต่ละพรรคจะอภิปรายโจมตี ประท้วงหรือคัดค้านกันและกันนั้น หัวหน้าวิปของทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านจะไม่เข้าร่วมในการอภิปราย ทั้งนี้ก็เพื่อรักษาสัมพันธภาพที่ดีซึ่งมีต่อกัน อันจะส่งผลดีต่อความสะดวกในการปรึกษาหารือและเจรจาต่อรองเกี่ยวกับการดำเนินงานในสภา²⁵⁰ ดังนั้นจึงถือได้ว่าการเมืองอังกฤษ ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านและตำแหน่งของวิปมีความสำคัญต่อพรรคฝ่ายค้านหรือฝ่ายเสียงข้างน้อยมาก โดยเฉพาะกับพรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกพรรคมากเป็นลำดับที่สองในสภาสามัญของอังกฤษ

3.1.2.3 คณะรัฐมนตรีเงาในประเทศอังกฤษ

คณะรัฐมนตรีเงา (Shadow cabinet) หมายถึง คณะบุคคลที่ตั้งขึ้นมาเป็นพิเศษ เพื่อให้มีหน้าที่ติดตามการทำงานของรัฐบาลอย่างใกล้ชิด ในระบบการเมืองของอังกฤษมักจะมี การจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงาขึ้นเสมอ ซึ่งโดยปกติในการประชุมสภามักนิยมที่จะจัดที่นั่งให้ผู้ที่ เป็นคณะรัฐมนตรีเงาได้นั่งอยู่ในแถวหน้าสุดของที่นั่งของพรรคฝ่ายค้าน คณะรัฐมนตรีเงานี้ อาจจะได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกของพรรค หรืออาจจะได้รับแต่งตั้งจากหัวหน้าพรรคก็ได้²⁵¹

ในประเทศอังกฤษ เรื่องของกระบวนการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงานั้นจะเป็นไปตามหลักการที่ได้มีการตกลงกันเป็นการภายในของพรรคการเมืองฝ่ายค้านที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุด หรือพรรคการเมืองร่วมฝ่ายค้านทั้งหมดแล้วแต่กรณี กล่าวคือ อาจจะมีการตกลงโดยการออกเป็นมติพรรคให้มีการจัดการเลือกตั้งภายใน (Election) เพื่อทำการเลือกกลุ่มคณะบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาลเงาอันเป็นวิธีการที่พรรคแรงงาน (Labour Party) ในประเทศอังกฤษใช้ หรือจะให้สิทธิขาดในการจัดตั้งรัฐบาลเงาแก่หัวหน้าพรรคแต่เพียงผู้เดียวในการเลือกสรรบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเงา (Shadow Minister) เช่นเดียวกับพรรคอนุรักษนิยมในประเทศอังกฤษ (Conservative Party) ใช้ก็ได้ และหลักเกณฑ์ในการคัดสรรตัวบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีแต่ละกระทรวงในคณะรัฐมนตรีเงาไม่ว่าจะเป็นระบบเลือกตั้งก็ดี หรือการได้รับการแต่งตั้งโดยตัวหัวหน้าพรรคก็ดี จะอยู่บนพื้นฐานของความเชี่ยวชาญชำนาญการของบุคคลนั้นๆ ว่าจะเหมาะสมกับการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเงาในกระทรวงใด การนำระบบคณะรัฐมนตรีเงามาใช้ก็จะเป็นเสมือนการทดสอบว่ารัฐมนตรีเงาในตำแหน่งนั้น ๆ มีศักยภาพเพียงพอในการที่จะเป็นรัฐมนตรีที่แท้จริงหรือไม่ หากพรรคของตนเองได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งในอนาคต และส่วนของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่ง

²⁵⁰ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ ปสส., คู่มือแนวทางปฏิบัติงานคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (ปสส.), พิมพ์ครั้งที่ 2 . (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี : กรุงเทพฯ, 2551), หน้า 31-32.

²⁵¹ UK Parliament, Government and opposition roles, [online]. Available from: <https://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/principal/government-opposition/> [Accessed 16 February 2021].

นายกรัฐมนตรีเงานั้น โดยส่วนใหญ่แล้วหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านจะเข้ามารับตำแหน่งดังกล่าว²⁵²

ใน ค.ศ. 1969 Turner ได้ตีพิมพ์หนังสือ เรื่อง The Shadow Cabinet in British Politics ซึ่งเขาเชื่อว่าการศึกษาของเขาเป็นการศึกษาอย่างจริงจังครั้งแรกเกี่ยวกับการพัฒนาสถาบันภายในประเทศ และในเวลาสี่ปีต่อมา R.M. Punnett นักวิชาการชาวอังกฤษตีพิมพ์หนังสือ เรื่อง Frontbench Opposition: The Role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and Shadow Government in British Politics ซึ่งทั้ง Turner และ Punnett ได้ชี้ให้เห็นถึงสองประเด็นสำคัญที่เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีเงา (Shadow cabinet) กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง คณะรัฐมนตรีเงา (Shadow cabinet) แต่เดิมนั้นเป็นการรวมตัวกันอย่างไม่เป็นทางการของสมาชิกฝ่ายค้านอาวุโสซึ่งพบปะกันเพื่อหารือเกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐบาลและการนำเสนอแนวทางการตอบโต้ต่อสิ่งที่อาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินการของรัฐบาล และประการที่สองคือการทำให้คณะรัฐมนตรีเงา (Shadow cabinet) ได้รับการยอมรับว่าเป็นบทบาทสำคัญของฝ่ายค้าน โดยการนำเสนอรัฐบาลทางเลือกที่สามารถแสดงให้เห็นถึงการทำหน้าที่ได้อย่างชัดเจนภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล รวมทั้งต้องมีการระบุว่าใครจะได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลด้วย²⁵³

Punnett ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีเงาของอังกฤษในหลาย ๆ ด้านว่ามีความคล้ายกับวิธีที่คณะรัฐมนตรีดำเนินการในศตวรรษที่สิบเก้ามากกว่าวิธีการทำงานในปัจจุบัน เนื่องจากในเวลานั้นคณะรัฐมนตรีเงาไม่มีคณะอนุกรรมการ และมีความเป็นทางการน้อย ส่งผลให้การทำงานและบรรยากาศโดยรวมมีความเป็นกันเอง และ Punnett ยังได้อธิบายต่อไปอีกว่าการประชุมคณะรัฐมนตรีเงานั้นมักเป็นการสนทนามากกว่าการประชุมคณะรัฐมนตรี²⁵⁴

ในทางปฏิบัติของรัฐสภาอังกฤษ คณะรัฐมนตรีเงาฝ่ายค้าน (The Official Opposition Shadow Cabinet) หรือคณะรัฐมนตรีเงา (The shadow cabinet) จะประกอบด้วยสมาชิกอาวุโสของฝ่ายค้านในสมเด็จพระราชินี ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบกลั่นกรองการทำงานของคณะรัฐมนตรีของฝ่ายรัฐบาล พัฒนานโยบายทางเลือก และติดตามควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาล

²⁵² พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, บทความระบบรัฐบาลเงาและข้อคิดบางประการ.[ออนไลน์].เข้าถึงเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2561. แหล่งที่มา: <https://prachatai.com/journal/2008/02/15769>

²⁵³ Joel Bateman, In the shadow: the shadow cabinet in Australia, [online]. Available from: https://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/monographs/bateman/chapter_one.pdf [Accessed 20 February 2021]. P.1 - 2.

²⁵⁴ Ibid.

รัฐมนตรีแต่ละคนของคณะรัฐมนตรีเงาจะทำหน้าที่สอดคล้องกันกับคณะรัฐมนตรีในรัฐบาล ซึ่งรัฐมนตรีเงาอาจนำเสนอนโยบายทางเลือกแก่รัฐมนตรีในรัฐบาล และทั้งสองคนอาจถกเถียงกันในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเขตอำนาจของตน ตัวอย่างเช่น "รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเงา" ของอังกฤษ มักจะโต้ตอบกลับไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2010 เป็นต้นมา พรรคแรงงานได้เป็นฝ่ายค้านในสมเด็จพระราชินี และได้มีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงาขึ้น²⁵⁵ โดยผู้นำฝ่ายค้านคนปัจจุบันของอังกฤษ คือ Sir Keir Starmer หัวหน้าพรรคแรงงานซึ่งได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคแรงงานเมื่อวันที่ 4 เมษายน ค.ศ. 2020²⁵⁶ ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านมักจะถูกมองว่าเป็นนายกรัฐมนตรีทางเลือก (Alternative Prime Minister) หรือนายกรัฐมนตรีเงา (Shadow Prime Minister) และในวันที่ 6 เมษายน ค.ศ. 2020 Sir Keir Starmer หัวหน้าพรรคแรงงานคนใหม่ได้ประกาศรายชื่อคณะรัฐมนตรีเงาชุดใหม่ของเขา²⁵⁷ และ Keir Starmer หัวหน้าพรรคแรงงานได้กล่าวว่า : “ฉันภูมิใจที่ได้แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเงาที่แสดงถึงศักยภาพและความสามารถของพรรคแรงงาน” “นี่คือทีมใหม่ที่จะมุ่งมั่นอย่างไม่ลดละในการทำหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของชาติเพื่อตอบสนองต่อการแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนาและสร้างพรรคแรงงานขึ้นมาใหม่เพื่อให้สามารถชนะการเลือกตั้งครั้งต่อไปได้” ซึ่งจากคำกล่าวของ Keir Starmer แสดงให้เห็นว่าผู้นำฝ่ายค้านและคณะรัฐมนตรีเงาของเขาจะทำหน้าที่อย่างเต็มที่เพื่อประโยชน์ของอังกฤษ และเพื่อเป็นรัฐบาลทางเลือกให้แก่ประชาชน โดยมีเป้าหมายในการทำให้พรรคแรงงานสามารถกลับมาชนะการเลือกตั้งครั้งต่อไปและได้จัดตั้งรัฐบาลของตนเอง

คณะรัฐมนตรีเงาสละทอนตำแหน่งและความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีที่แท้จริงของรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ และนำเสนอตัวเองเป็นทางเลือกที่ทำงานได้ เทียบเท่ากับคณะรัฐมนตรีที่แท้จริง ในนามของฝ่ายค้าน (พรรคแรงงาน) สมาชิกคณะรัฐมนตรีเงาที่เกี่ยวข้องจะกลับกรองการทำงานของรัฐมนตรีฝ่ายตรงข้าม พวกเขาวิจารณ์ทั้งในรัฐสภาและในสื่อ และสมาชิกของคณะรัฐมนตรีเงายังช่วย

²⁵⁵ World Heritage Encyclopedia, Official Opposition Shadow Cabinet (United Kingdom), [online]. Available from: [http://www.gutenberg.us/articles/eng/Official_Opposition_Shadow_Cabinet_\(United_Kingdom\)](http://www.gutenberg.us/articles/eng/Official_Opposition_Shadow_Cabinet_(United_Kingdom)) [Accessed 20 February 2021].

²⁵⁶ Andrew Sparrow, Keir Starmer elected Labour leader with 56% of vote on first round — as it happened, [online]. Available from: <https://www.theguardian.com/politics/live/2020/apr/04/labour-leadership-election-winner-keir-starmer-long-bailey-nandy-and-jeremy-corbyns-successor-to-be-announced-at-1045am-live-news> [Accessed 20 February 2021].

²⁵⁷ Keir Starmer, Keir Starmer appoints Shadow Cabinet, [online]. Available from: <https://labour.org.uk/press/keir-starmer-appoints-shadow-cabinet/> [Accessed 20 February 2021].

พัฒนานโยบายในนามของฝ่ายค้านซึ่งเป็นนโยบายที่พร้อมจะนำไปปฏิบัติหากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล²⁵⁸

จากการศึกษาเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีเงาของอังกฤษ จะพบว่ารัฐมนตรีเงาที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้นำฝ่ายค้านจะมีบทบาทที่สะท้อนถึงรัฐบาลปัจจุบัน หน้าที่ของพวกเขาคือกลั่นกรองผู้ที่พวกเขา "เป็นเงา" ในรัฐบาล และพัฒนานโยบายสำหรับพรรคของพวกเขา คณะรัฐมนตรีเงาจะทำหน้าที่โดยคาดหวังว่าจะมีบทบาทเป็นรัฐบาลในอนาคตในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงการเมือง โดยสมาชิกของคณะรัฐมนตรีเงาก็อาจคาดหวังว่าจะได้รับบทบาทหน้าที่ที่พวกเขาเคยได้รับ แต่สิ่งนี้ไม่ได้เกิดขึ้นเสมอไป เพราะนายกรัฐมนตรีคนใหม่อาจตัดสินใจจัดสรรบทบาทให้กับทีมของเขาแตกต่างไปจากเดิมเมื่อพวกเขาได้เข้าไปทำหน้าที่ในฐานะรัฐบาลและไม่ใช่ว่าทุกบทบาทของคณะรัฐมนตรีเงาจะตรงกับตำแหน่งในรัฐบาล บางครั้งฝ่ายค้านจะแต่งตั้งรัฐมนตรีเงาสำหรับพื้นที่นโยบายที่พวกเขาคิดว่าสำคัญและต้องการเน้น ตัวอย่างเช่น คณะรัฐมนตรีเงาปัจจุบันมีเลขาธิการเงาแห่งรัฐเพื่อสิทธิและการคุ้มครองการจ้างงาน ซึ่งเป็นตำแหน่งรัฐมนตรีที่ไม่อยู่จริงในรัฐบาล²⁵⁹

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับประสิทธิภาพการทำหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเงาของประเทศอังกฤษ

การพัฒนาของแนวคิดคณะรัฐมนตรีเงามีส่วนเกี่ยวข้องกับการยอมรับว่าสมาชิกสภาสามัญที่เป็นฝ่ายค้านจำเป็นต้องแสดงตนเป็นรัฐบาลทางเลือกทันที และต้องทำหน้าที่สะท้อนโครงสร้างของรัฐบาล โดยต้องมีการแต่งตั้งรัฐมนตรีเงาขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในด้านต่างๆ ซึ่งเป็นสิ่งที่ฝ่ายค้านสามารถแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลควรจะเป็นอย่างไร Punnett ได้ระบุอย่างชัดเจนถึงบทบาทสองประการของฝ่ายค้านที่สำคัญ²⁶⁰ กล่าวคือ ต้องทำการวิจารณ์ในสิ่งที่รัฐบาลกำลังทำอยู่ และก็ต้องเป็นการทำหน้าที่เสมือนเป็นรัฐบาลทางเลือก โดยแสดงให้เห็นว่ามีความรับผิดชอบเพียงพอที่จะทำงานได้ดีขึ้นกว่ากระทรวงที่รัฐมนตรีในปัจจุบันดำรงตำแหน่งอยู่ กล่าวโดยย่อคือต้อง 'ทำสงคราม' กับรัฐบาล และในขณะเดียวกันก็ต้องพิจารณาถึงปัญหาที่จะเผชิญในการกิจภายหลังสงครามที่สร้างขึ้น²⁶¹ ดังนั้น ประสิทธิภาพการทำหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเงาของประเทศไทย ก็ต้องศึกษาโดย

²⁵⁸ The Politics.co.uk Team, Shadow cabinet, [online]. Available from: <https://www.politics.co.uk/reference/shadow-cabinet/> . [Accessed 18 October 2021].

²⁵⁹ The Institute for Government, Shadow cabinet, [online]. Available from: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/shadow-cabinet> . [Accessed 18 July 2021].

²⁶⁰ R. M. Punnett , *Front-bench opposition:: The role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and Shadow Government in British politics*, (New Hampshire: Heinemann, 1973) .p.124.

²⁶¹ Punnett succinctly notes the dual role of an opposition, which must:

พิจารณาจากการทำหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเงาว่าสามารถวิจารณ์ในสิ่งที่รัฐบาลกำลังทำอยู่และสามารถทำหน้าที่เสมือนเป็นรัฐบาลทางเลือกได้หรือไม่ และอีกประการหนึ่งก็คือ เมื่อมีการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของคณะรัฐมนตรีที่แท้จริงแล้ว คณะรัฐมนตรีเงาสามารถเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาที่ติกว่าได้หรือไม่

ในการศึกษาถึงประสิทธิภาพการทำหน้าที่ในฐานะของคณะรัฐมนตรีเงาของประเทศอังกฤษ ขอยกตัวอย่างศึกษาในกรณี Brexit และกรณีของสถานการณ์โรคระบาดโควิด - 19

1) กรณี Brexit พบว่า พรรคแรงงานได้กำลังมองหาแนวทางการแก้ไขข้อตกลงการค้าหลัง Brexit ของบอริส จอห์นสัน (Boris Johnson) David Lammy รัฐมนตรียุติธรรมเงา กล่าวว่า ข้อตกลงนี้ ก่อให้เกิดปัญหาในปัจจุบันเกี่ยวกับสถานีบริการน้ำมันและการหยุดชะงักของห่วงโซ่อุปทานโดยรวมที่เกิดขึ้นในสหราชอาณาจักร และ Baroness Chapman รัฐมนตรี Shadow Brexit ก็ได้เสนอให้ก้าวข้าม Brexit และเดินหน้าต่อไป และกล่าวต่อไปอีกว่าไม่ควรหารือเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของสหราชอาณาจักรกับสหภาพยุโรปอีกต่อไปในบริบทของการลงคะแนนให้ออก แต่ควรใช้แนวทางในเชิงบวก โดยใช้ความสัมพันธ์ที่ดีกับบรัสเซลส์ (Brussels) มากกว่าข้อตกลงทางการค้าที่หนักหน่วงของบอริส จอห์นสัน²⁶²

จากกรณีนี้จะเห็นได้ถึงการทำหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเงาว่าสามารถทำหน้าที่วิพากษ์วิจารณ์ในสิ่งที่รัฐบาลกำลังทำอยู่และสามารถนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาได้เป็นอย่างดี

2) กรณีของสถานการณ์โรคระบาดโควิด - 19 พบว่า พรรคแรงงานได้มีการเรียกร้องแผนประสานงานการดูแลสุขภาพและการดำเนินการเร่งด่วนเพื่อจัดหาชุด PPE และการทดสอบสำหรับเจ้าหน้าที่ดูแลสุขภาพ

บาร์บารา คีลีย์ รัฐมนตรีเงาด้านสุขภาพจิตและการดูแลสุขภาพ และโจนาธาน แอชเวิร์ธ รัฐมนตรีเงาแห่งรัฐด้านสาธารณสุขและการดูแลสุขภาพ ได้เขียนจดหมายถึงแมตต์ แฮนค็อก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เพื่อสรุปข้อกังวลของแรงงานเกี่ยวกับการขาดแนวทางประสานงานเพื่อแก้ไขปัญหาการระบาดใหญ่ของโควิด-19 ในภาคการดูแลสุขภาพ

... lead the attack on what the Government is currently doing, but it also has to appear as the alternative Government, demonstrating that it is sufficiently responsible to do a better job than the current Ministry. In short, it has to ‘conduct a war’ against the Government while at the same time considering the problems that it will itself face in the task of ‘post-war reconstruction’.

²⁶² William Barns-Graham, “Labour Party would look to ‘fix’ Boris Johnson’s post-Brexit trade deal, shadow minister claims”, [online]. Available from: <https://www.export.org.uk/news/581892/Labour-Party-would-look-to-fix-Boris-Johnsons-post-Brexit-trade-deal-shadow-minister-claims.htm> . [Accessed 28 October 2021].

จดหมายระบุข้อกังวลต่อไปนี้:

- การจัดหาชุด PPE ไม่เพียงพอสำหรับเจ้าหน้าที่ดูแลสังคมหลังการส่งมอบในสัปดาห์นี้ และมีความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาวิกฤตนี้โดยต้องเร่งการจัดหาอุปกรณ์ป้องกัน
- มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องใช้โปรแกรมตรวจโควิด-19 สำหรับเจ้าหน้าที่สังคมสงเคราะห์ เพื่อหลีกเลี่ยงบุคลากรในการถูกกักตัว
- มีความจำเป็นที่จะต้องให้คำแนะนำที่ชัดเจนเกี่ยวกับการตรวจโควิด-19 สำหรับผู้อยู่อาศัยในบ้านพักและผู้ที่ออกจากโรงพยาบาลไปยังบ้านพักคนชรา เพื่อควบคุมการแพร่กระจายของไวรัส²⁶³

จากกรณีนี้จะเห็นได้ว่าพรรคแรงงานและรัฐมนตรีเงาด้านสาธารณสุขได้เรียกร้องให้มีแผนประสานงานเพื่อช่วยระบบการดูแลสังคม การจัดการกับการระบาดครั้งใหญ่ของโควิด-19 รวมถึงการดำเนินการเร่งด่วนเพื่อแก้ไขความไม่เพียงพอในการจัดหาชุด PPE และการทดสอบ โควิด-19 ซึ่งเห็นได้ถึงการทำหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเงาที่สามารถทำหน้าที่วิพากษ์วิจารณ์สิ่งที่รัฐบาลกำลังทำอยู่และสามารถนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาได้เป็นอย่างดี

3.1.3 บทบาทของผู้นำฝ่ายค้านที่แสดงผ่านพรรคฝ่ายค้านในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลในเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษมีรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่มีความสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน (Representative government) โดยมีรัฐสภาเป็นองค์กรหลัก (parliament government) มีรัฐบาลที่มีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาและตรวจสอบได้โดยรัฐสภา โดยอาศัยการแข่งขันระหว่างสองพรรคหรือการปกครองโดยพรรค (party government) ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบรัฐบาลที่ค่อนข้างมีความเข้มข้นโดยพรรคฝ่ายค้าน²⁶⁴

พรรคฝ่ายค้าน (Opposition Party) คือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกที่มีจำนวนมากที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน แต่ยังมีจำนวนที่นั่งที่ได้ยังไม่มากพอที่จะจัดตั้งเป็นรัฐบาลได้ จึงทำหน้าที่เป็นพรรคฝ่ายค้าน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลตามที่

²⁶³ The Labour Party, “Labour demands coordinated plan for social care sector and urgent action to provide PPE and testing for social care staff”, [online]. Available from: <https://labour.org.uk/press/labour-demands-coordinated-plan-for-social-care-sector-and-urgent-action-to-provide-ppe-and-testing-for-social-care-staff/> . [Accessed 28 October 2021].

²⁶⁴ พฤทธิสสาน ชุมพล, ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ, พิมพ์ครั้งที่ 1 . (โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย : กรุงเทพฯ, 2544), หน้า 52.

ได้แถลงไว้กับสภาสภาสามัญก่อนเข้ารับหน้าที่²⁶⁵ ฝ่ายค้านจึงถือได้ว่าเป็นกลุ่มการเมืองที่สำคัญในระบบการเมืองของอังกฤษ เพราะฝ่ายค้านในอังกฤษเป็นเสมือนรัฐบาลทางเลือก โดยฝ่ายค้านมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลอย่างสร้างสรรค์ และนำเสนอแนะนโยบายทางเลือก เพื่อแสดงให้เห็นความสามารถของฝ่ายค้าน โดยมีเป้าหมายเพื่อนำไปสู่การกลับมาชนะการเลือกตั้งครั้งต่อไปและได้มีโอกาสในการจัดตั้งรัฐบาล²⁶⁶ เนื่องจากประชาชนของอังกฤษมีความเชื่อในปรัชญาการเมืองในระบบประชาธิปไตย ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของพรรคการเมืองไม่ว่าจะเป็นพรรครัฐบาล (Government Party) หรือพรรคฝ่ายค้าน (Opposition Party) ก็ตาม ถ้าการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปในสถานะและบทบาทของพรรคการเมืองที่เป็นอยู่อย่างเต็มความสามารถแล้วจนบังเกิดผลดีกับประเทศชาติแล้ว ประชาชนก็จะให้ความนิยมเชื่อถือ และเมื่อถึงคราวมีการเลือกตั้งทั่วไป ประชาชนก็จะลงคะแนนให้พรรคการเมืองที่เขานิยม ทั้งพรรคการเมืองฝ่ายค้านและพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลจึงมีโอกาสชนะการเลือกตั้งและเป็นรัฐบาลด้วยกันทั้งสองพรรค²⁶⁷

ในการทำหน้าที่ของฝ่ายค้าน ฝ่ายค้านจะต้องประสานงานกับฝ่ายรัฐบาลในการดำเนินงานของรัฐสภา เช่น การตกลงในเรื่องวาระการประชุม การตั้งกระทู้ถาม กำหนดการเสนอร่างกฎหมายต่าง ๆ ของรัฐบาล การแต่งตั้งและการพิจารณาของคณะกรรมการสภา การให้ฝ่ายค้านเสนอญัตติต่าง ๆ ในการตรวจสอบรัฐบาลได้ เป็นต้น และในทางปฏิบัติรัฐบาลจะส่งรายงานของรัฐบาลให้คณะรัฐมนตรีเงา (Shadow Cabinet) ได้ตรวจสอบด้วย โดยรัฐบาลอาจขอคำปรึกษาและความร่วมมือจากฝ่ายค้านในกรณีที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและความมั่นคงของชาติได้เช่นกัน²⁶⁸

นอกจากนี้แล้วหลักเกณฑ์ในเรื่องการจัดระเบียบวาระการประชุมของรัฐสภาอังกฤษก็ได้มีการกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา (Standing Order) การจัดระเบียบวาระการประชุมในสภาสามัญ จะเป็นการจัดประชุมโดยอาศัยความร่วมมือกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยจะมีการประสานงานโดยวิป (Whip) ซึ่งตัวแทนของพรรคการเมืองทั้งสองฝ่ายทั้งวิปของพรรคฝ่ายค้านและวิปของพรรคฝ่ายรัฐบาลต้องทำความตกลงกันเกี่ยวกับวาระการประชุมของแต่ละวัน เพื่อให้เลขาธิการและประธานสภาสามัญได้ดำเนินการตามวาระการประชุมที่ได้มี

²⁶⁵ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองในสหราชอาณาจักร, พิมพ์ครั้งที่ 2 . (บริษัท เพจ เมคเกอร์ จำกัด : กรุงเทพฯ , 2557), หน้า 114.

²⁶⁶ อุษา ไบหยก, การปกครองเปรียบเทียบ, (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง : กรุงเทพฯ, 2542). หน้า 85.

²⁶⁷ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองในสหราชอาณาจักร, พิมพ์ครั้งที่ 2 . (บริษัท เพจ เมคเกอร์ จำกัด : กรุงเทพฯ , 2557), หน้า 115.

²⁶⁸ อุษา ไบหยก, การปกครองเปรียบเทียบ, (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง : กรุงเทพฯ, 2542). หน้า 85.

การตกลงกันนั้น โดยการจัดระเบียบวาระการประชุมในสภาจะพิจารณาจากผู้เสนอ โดยเรื่องที่รัฐบาลเสนอจะได้รับการพิจารณาเป็นลำดับแรก 20 วัน เรื่องที่ผู้นำฝ่ายค้านเสนอจะได้รับการบรรจุไว้ในระเบียบวาระการประชุมเพื่อพิจารณาในลำดับถัดไป 17 วัน และเรื่องที่หัวหน้าพรรคฝ่ายค้านอันดับถัดมาเสนอก็จะได้รับการบรรจุไว้ในระเบียบวาระการประชุมเพื่อพิจารณาในลำดับที่สาม 3 วัน ทั้งนี้การจัดสรรเวลาดังกล่าว ก็เพื่อประโยชน์ในการจัดสรรเวลาให้ฝ่ายค้านสามารถดำเนินการตรวจสอบการทำงานที่ของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาลได้อย่างเต็มที่²⁶⁹ โดยสภาสามัญจะมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการทำงานที่และการบริหารงานของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาลโดยวิธีการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการตรวจสอบโดยคณะกรรมการ

3.1.3.1 การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถาม (Questions) เมื่อมีเรื่องใดที่สมาชิกสภาสามัญไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล สมาชิกสภาสามัญมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามคณะรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ซึ่งสมาชิกสภาสามัญที่ตั้งกระทู้ถามจะต้องแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบล่วงหน้าเป็นเวลา 2 วัน เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีเวลาในการเตรียมข้อมูลเพื่ออภิปรายชี้แจงให้สมาชิกสภาสามัญทราบ²⁷⁰ ประเทศอังกฤษให้ความสำคัญกับการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภาและการตอบกระทู้ถามของนายกรัฐมนตรีเป็นอย่างมาก โดยรัฐมนตรีของอังกฤษจะต้องตอบกระทู้ถามที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับนโยบาย และการบริหารงานในความรับผิดชอบของตนในรัฐสภาเป็นเวลาถึง 4 วัน ในหนึ่งสัปดาห์ และที่ยิ่งไปกว่านั้นคือยังมีข้อกำหนดให้ตอบกระทู้ถามที่เป็นลายลักษณ์อักษรอีกด้วย²⁷¹

ช่วงเวลาของกระทู้ถาม คือโอกาสของสมาชิกสภาสามัญเพื่อสอบถามรัฐมนตรีในเรื่องที่รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบ กระทู้ถามเหล่านั้นจะถูกถามเมื่อเริ่มต้นการประชุมในห้องประชุมของรัฐสภาและรู้จักกันในชื่อ “กระทู้ถามสด” (Oral Questions)²⁷² ในทุกชั่วโมงแรกของการประชุมจะมีช่วงเวลาที่เราเรียกว่า (Questions Time) เป็นการที่สมาชิกสภาสามัญสามารถตั้งคำถามต่อรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งในเรื่องที่อยากรู้และเป็นความรับผิดชอบของรัฐมนตรีผู้นั้น²⁷³

²⁶⁹ กิตติ เจริญรงค์, “บทบาทอำนาจหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎร” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), หน้า 52.

²⁷⁰ สมบัติ อารังอญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, พิมพ์ครั้งที่ 13. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2558), หน้า 146.

²⁷¹ สฤกษ์ชัย อเนกเวียง, “ความล้มเหลวในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยวิธีตั้งกระทู้ถาม”, (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 1.

²⁷² UK Parliament, Questions Time, [online]. Available from: <https://www.parliament.uk/about/how/business/questions/> [Accessed 21 February 2021].

²⁷³ Ibid.

ซึ่งคำถามต้องไม่ใช่การบอกล่าหรือการแสดงความคิดเห็น และในการตอบจะให้รัฐมนตรีตอบโดยมีเวลาเตรียมตัวอย่างน้อยสองวัน และให้มีคำถามต่อเนื่องได้อีกหนึ่งคำถาม กระทั่งถามจึงกลายเป็นเรื่องของการเผชิญหน้ากันระหว่างฝ่ายค้านกับฝ่ายรัฐบาล โดยฝ่ายค้านจะฉวยโอกาสในการจับผิดรัฐมนตรี และหากกระทุ้งใดไม่ได้รับการตอบ คำตอบจะถูกส่งโดยตรงไปยังสมาชิกที่ถามคำถามและเช่นเดียวกับคำตอบแบบปากเปล่า คำตอบที่เป็นลายลักษณ์อักษรจะมีการบันทึกใน Hansard และมักจะมีการเผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ตด้วย และในบางครั้งอาจเกิดความล่าช้าในการตอบเนื่องจากปริมาณคำตอบ²⁷⁴

นอกจากนี้แล้วยังมีช่วงเวลา Prime Minister's Questions ซึ่งเป็นช่วงที่นายกรัฐมนตรีจะตอบคำถามจากสมาชิกสภาสามัญเป็นเวลาครึ่งชั่วโมง ในทุกวันพุธ เวลา 12.00 - 12.30 น.²⁷⁵ และโดยปกติแล้วในช่วงแรกจะเริ่มต้นด้วยคำถามประจำจากสมาชิกสภาสามัญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะมีลักษณะเป็นคำถามเปิด (open question) และสภาสามัญสามารถถามคำถามเสริมในเรื่องใดก็ได้ และหลังจากการคำตอบของนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาสามัญก็จะหยิบยกประเด็นซึ่งมักเป็นประเด็นสำคัญทางการเมืองในปัจจุบันมาถามนายกรัฐมนตรีก็ได้ และหลังจากนั้นผู้นำฝ่ายค้านก็จะตั้งคำถามติดตามประเด็นสำคัญทางการเมืองดังกล่าวหรืออาจจะตั้งคำถามหัวข้ออื่น ๆ ก็ได้ โดยผู้นำฝ่ายค้านได้รับอนุญาตให้ถามคำถามได้ทั้งหมดทุกข้อ และผู้นำฝ่ายค้านก็เป็นสมาชิกสภาสามัญเพียงคนเดียวที่ได้รับอนุญาตให้กลับมาตั้งคำถามเพิ่มเติมได้²⁷⁶

กระทุ้งถามในประเทศอังกฤษที่ผู้นำฝ่ายค้านเป็นผู้ถาม มีตัวอย่างดังต่อไปนี้

1) กระทุ้งถามที่ Jeremy Corbyn ผู้นำฝ่ายค้านถามนายกรัฐมนตรี Theresa May ในช่วง Prime Minister's Questions Time ของวันที่ 25 มีนาคม ค.ศ. 2020 เกี่ยวกับการบริหารจัดการของนายกรัฐมนตรีในสถานการณ์โรคระบาดโควิด-19 การจัดหาชุดอุปกรณ์ตรวจสอบการตรวจหา

²⁷⁴ UK Parliament, Questions Time, [online]. Available from: <https://www.parliament.uk/about/how/business/questions/> [Accessed 21 February 2021].

²⁷⁵ Kari Palonen. The Politics of Parliamentary Procedure : The Formation of the Westminster Procedure As a Parliamentary Ideal Type [Internet]. [Place of publication not identified]: Verlag Barbara Budrich; 2016 [cited 2021 Mar 6]. Available from: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=1399888&site=ehost-live&scope=site.>, p.88.

²⁷⁶ House of Commons Information Office, Parliamentary Questions, [online]. Available from: <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-information-office/p01.pdf> [Accessed 21 February 2021]. P.11.

เชื้อไวรัส ตลอดจนสอบถามถึงแผนการในการจัดการปัญหาเกี่ยวกับอาหารและสิ่งของที่จำเป็น เนื่องจากสินค้าในซูเปอร์มาร์เก็ตถูกขายออกไปจนหมด²⁷⁷

2) กระทู้ถามที่ Keir Starmer ผู้นำฝ่ายค้านถามนายกรัฐมนตรี Boris Johnson ในช่วง Prime Minister's Questions Time ของวันที่ 20 พฤษภาคม ค.ศ. 2020 เกี่ยวกับ คำแถลงการณ์ที่มีความขัดแย้งกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับผู้บริหารของ Care Endland ในการ ป้องกันและดูแล care homes เพื่อต่อต้านเชื้อโคโรนาไวรัสและการติดตามตรวจสอบเรื่องความล่าช้า ในการตรวจหาเชื้อโคโรนาไวรัสภายใน care homes²⁷⁸

จากตัวอย่างกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่า กระทู้ถามที่ผู้นำ ฝ่ายค้านนำมาตั้งเป็นคำถามส่วนใหญ่จะเป็นประเด็นสำคัญทางการเมืองในปัจจุบัน เพื่อติดตาม และกระตุ้นให้รัฐบาลเร่งดำเนินการให้ทันที่ต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศ

3.1.3.2 การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยการอภิปราย

ในประเทศอังกฤษมีขนบธรรมเนียมที่ได้รับการยอมรับให้มีฝ่ายค้านในรัฐสภา โดยหัวหน้าของพรรคฝ่ายค้านจะได้รับการยอมรับว่าเป็นนายกรัฐมนตรีเงา ได้รับเงินเดือนมากเป็นพิเศษสูงกว่าสมาชิกสภาสามัญทั่วไป บทบาทอำนาจหน้าที่ของพรรคฝ่ายค้านในระบบรัฐบาลแบบ รัฐสภานี้ เป็นที่ยอมรับกันในรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีของอังกฤษ ถึงแม้ว่าจะมิได้มีการกำหนดไว้ใน ตัวบทกฎหมายใด ๆ ก็ตาม ในฤดูใบไม้ผลิทุกปี การที่รัฐบาลจะเสนอร่างงบประมาณส่วนใดก่อนหรือ ส่วนใดหลังนั้น รัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามที่ฝ่ายค้านกำหนด และเมื่อมีการเปิดประชุมรัฐสภาสมัยใหม่ จะต้องมียกอภิปรายกันถึงปัญหานโยบายของรัฐบาล และเมื่อใดที่พรรคฝ่ายค้านต้องการที่จะให้มีการ อภิปรายทั่วไป รัฐบาลก็ต้องรับคำทำและจัดให้มีเวลาเพียงพอตามที่ฝ่ายค้านต้องการในการอภิปราย ทั่วไป ในระบบการเมืองของอังกฤษทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลต่างฝ่ายต่างต้องยอมรับความสำคัญของ กันและกัน โดยต้องรับผิดชอบร่วมกันโดยยึดมั่นในหลักว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมือง โดยหลักการนี้ ถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการเมืองการปกครองอังกฤษมาหลายศตวรรษแล้ว²⁷⁹

²⁷⁷ UK Parliament, Prime Minister's Questions Time : 25 March 2020, [online]. Available from: <https://www.parliament.uk/business/news/2020/march/prime-ministers-questions-25-march-2020/> [Accessed 21 February 2021].

²⁷⁸ UK Parliament, Prime Minister's Questions Time : 20 May 2020, [online]. Available from: <https://www.parliament.uk/business/news/2020/may/prime-ministers-questions-20-may-2020/> [Accessed 21 February 2021].

²⁷⁹ ดวงมล เจริญรุฑ์, “สภาพบังคับของจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีประเทศไทยและประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 137 - 138.

การอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐบาลมีความสำคัญต่อระบบรัฐสภา (Parliamentary system) หรือระบบเวสต์มินสเตอร์ (Westminster system) ของอังกฤษ เนื่องจากการทำให้ชะตากรรมของรัฐบาลขึ้นอยู่กับเสียงส่วนใหญ่ในสภาสภาสามัญ²⁸⁰ การควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลเป็นการใช้อำนาจของสภาสามัญ โดยสมาชิกสภาสามัญที่สังกัดฝ่ายค้าน (the opposition) เป็นผู้เสนอญัตติไม่ไว้วางใจ (Vote of no Confidence) เมื่อพิจารณาร่วมกันแล้วและได้มีความเห็นร่วมกันว่าคำตอบกระทู้ถามของรัฐมนตรีหรือรัฐบาลไม่มีความชัดเจนและไม่เป็นที่พึงพอใจของฝ่ายค้าน ฝ่ายค้านก็จะประชุมร่วมกันเพื่อเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ และตามธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองรัฐบาลก็จะไม่ปฏิเสธการที่ฝ่ายค้านเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล²⁸¹

การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจจะส่งผลให้ฝ่ายบริหารต้องแสดงความรับผิดชอบทางการเมือง โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1) ในกรณีที่เป็นกรณเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลที่มีลักษณะเป็นการซักถามการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบกระทรวงนั้น หากที่ประชุมสภาไม่ให้ความไว้วางใจแก่รัฐมนตรีผู้นั้น รัฐมนตรีผู้นั้นก็ต้องแสดงความรับผิดชอบทางการเมืองด้วยการลาออกจากตำแหน่ง ซึ่งมีลักษณะเป็นการแสดงความรับผิดชอบทางการเมืองเป็นการเฉพาะตัว (Individual Responsibility)²⁸²

2) ในกรณีที่เป็นกรณเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ ที่มีลักษณะเป็นการซักถามการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในนโยบายทั่วไป หากที่ประชุมสภาไม่ให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีก็ต้องแสดงความรับผิดชอบทางการเมืองด้วยการลาออกจากตำแหน่งทั้งคณะ ซึ่งมีลักษณะเป็นการแสดงความรับผิดชอบทางการเมืองร่วมกันทั้งคณะ (Collective Responsibility)²⁸³

หากรัฐบาลไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาสามัญ เมื่อมีการลงคะแนนเสียงและรัฐบาลเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ นายกรัฐมนตรีก็ต้องยุบสภาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าอำนาจในการยุบสภาที่แท้จริงจะเป็นของนายกรัฐมนตรี แต่อำนาจในทางกรณนั้นเป็นของ

²⁸⁰ Colin Turpin and Adam Tomkins, *British Government and the Constitution*, (Cambridge University Press, Sixth Edition, 2007), P.567.

²⁸¹ สมบัติ อารังธวัช, *การเมืองอังกฤษ*, พิมพ์ครั้งที่ 13. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2558), หน้า 146-147.

²⁸² ธัชชา ร่มรื่นสุขารมย์, “ปัญหาเสถียรภาพของฝ่ายบริหารในระบบรัฐธรรมนุญไทย”, (วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 12-14.

²⁸³ เรื่องเดียวกัน.

พระมหากษัตริย์ ดังนั้นในการยุบสภาทุกครั้งนายกรัฐมนตรีจึงต้องเสนอแนะต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อให้ประกาศยุบสภาและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่²⁸⁴ และถ้าหากพระมหากษัตริย์ได้ทรงพิจารณาแล้วเห็นว่าเพียงมีการเลือกตั้งสภาสามัญผ่านพ้นไปหรือหากมีการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่จะก่อให้เกิดความยุ่งยากต่อประเทศชาติ พระมหากษัตริย์ก็อาจจะไม่ทรงประกาศยุบสภา และมีผลทำให้รัฐบาลและคณะรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่งทั้งชุด และพระมหากษัตริย์ก็จะทรงแต่งตั้งพรรคฝ่ายค้านขึ้นเป็นรัฐบาล แต่ถ้าไม่มีพรรคการเมืองใดมีเสียงข้างมาก คณะรัฐมนตรีก็อาจจะต้องอยู่ในตำแหน่งต่อไป²⁸⁵ การที่รัฐบาลเชื่อว่าจะยุบสภาเมื่อไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาสามัญถือได้ว่าเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพ และในส่วนของ การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลของสภาสามัญโดยฝ่ายค้านในสภาถือได้ว่าเป็นมีความสำคัญเช่นกัน ซึ่งจากกลไกการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารดังกล่าวจะเห็นได้ค่อนข้างชัดเจนว่า ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านจะพยายามทำหน้าที่โดยรักษากลไกการถ่วงดุลและคานอำนาจภายในรัฐสภาอังกฤษให้มีเสถียรภาพและมีความยืดหยุ่น และเนื่องด้วยระบบรัฐสภาของอังกฤษ พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญ ทำให้ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต้องหลอมรวมกันเป็นหนึ่งเดียวเพื่อทำหน้าที่ และประกอบกับปัจจัยที่ว่าพรรคการเมืองของประเทศอังกฤษเป็นระบบสองพรรคการเมืองที่มีการรักษาวินัยที่เข้มแข็งของพรรค ทำให้หลักเรื่องความรับผิดชอบของรัฐบาลที่มีต่อสภาเป็นเรื่องที่เห็นได้ยาก²⁸⁶ โดยสังเกตได้จากการที่ตั้งแต่ ค.ศ. 1895 – ช่วงก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ. 2011 (the Fixed-term Parliaments Act 2011) สภาสามัญมีการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลสำเร็จ เพียง 4 ครั้ง²⁸⁷ และหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ. 2011 (the Fixed-term Parliaments Act 2011) สภาสามัญมีการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลสำเร็จเพียงครั้งเดียว²⁸⁸ คือ เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2019 Jeremy Corbyn ผู้นำฝ่ายค้านได้เสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลในสมเด็จพระราชินี และ

²⁸⁴ สมบัติ อารงธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, พิมพ์ครั้งที่ 13. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2558), หน้า 177.

²⁸⁵ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2530), หน้า 117-122.

²⁸⁶ มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา, (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง : กรุงเทพฯ, 2543). หน้า 99.

²⁸⁷ “ Since 1895, governments have been defeated on questions of confidence on four occasions. The defeats on questions of confidence in 1895 and January 1924 led to the resignation of the Government and the defeats in October 1924 and 1979 were followed by requests for a dissolution.”

²⁸⁸ Richard Kelly, Confidence Motions, Commons Library Briefing, 14 March 2019, [online]. Available from: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn02873/> [Accessed 21 February 2021]. p.3.

สภาสามัญก็ได้มีการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ทำให้รัฐบาลพ่ายแพ้การลงมติไม่ไว้วางใจครั้งนี้ในวันที่ 16 มกราคม 2019 และถือได้ว่าการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลครั้งนี้เป็นการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลสำเร็จเป็นครั้งแรก ภายใต้พระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ. 2011 (the Fixed-term Parliaments Act 2011)²⁸⁹

3.1.3.3 การมีอำนาจในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโดยใช้ระบบคณะกรรมการธิการ

การใช้ระบบคณะกรรมการธิการในระบบรัฐสภาเป็นวิธีการหนึ่งของการถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ในประเทศอังกฤษมีการปกครองระบบรัฐสภาที่เป็นระบบแห่งสัมพันธภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารรวมกัน หรือที่เรียกว่า “Fusion of power” ที่ไม่ได้มีการแบ่งแยกอำนาจจากกันอย่างเด็ดขาด และจากความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ส่งผลให้บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการธิการถูกตั้งขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อการพิจารณา ร่างกฎหมายเป็นหลัก ส่วนอำนาจพิจารณาสอบสวนการดำเนินงานของฝ่ายบริหารก็จะมีเพียงเท่าที่ สภามอบหมายเท่านั้น โดยโครงสร้างของคณะกรรมการธิการนี้ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติ ที่มีที่มาจากทั้งสมาชิกสภาสามัญของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายเสียงข้างมากและพรรคฝ่ายค้านหรือฝ่ายเสียงข้างน้อย²⁹⁰ โดยสมาชิกสภาสามัญที่สังกัดพรรคฝ่ายค้าน จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอยู่ในคณะกรรมการธิการรัฐสภาทุกคณะ เฉกเช่นเดียวกับสมาชิกสภาสามัญฝ่ายรัฐบาล และจะมีการแบ่งสัดส่วนด้วยสัดส่วนที่ตรงตามสัดส่วนของที่นั่งในระดับสภาสามัญด้วย นอกจากนี้ประธานคณะกรรมการธิการบางชุดก็อาจมาจากพรรคฝ่ายค้านได้เช่นกัน²⁹¹ จากโครงสร้างของคณะกรรมการธิการดังกล่าวแสดงให้เห็นได้ว่า คณะกรรมการธิการและรัฐบาลค่อนข้างมีความสัมพันธ์ที่มีความใกล้ชิดกัน อันส่งผลให้การดำเนินงานของคณะกรรมการธิการเพื่อการตรวจสอบฝ่ายบริหารมิใช่การควบคุมตรวจสอบอย่างเด็ดขาด

รูปแบบการแต่งตั้งคณะกรรมการธิการในประเทศอังกฤษ มิได้มีการแต่งตั้งตามสาขา งานของรัฐ แต่จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการไว้เป็นประเภทโดยกำหนดให้มีบทบาทหน้าที่แตกต่าง

²⁸⁹ Ibid.

²⁹⁰ สุรชนี พานามา, “การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ศึกษากรณี พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาด้านนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 46.

²⁹¹ อุษา ไบหยก, *การปกครองเปรียบเทียบ*, (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง : กรุงเทพฯ, 2542). หน้า 86.

กันไป คณะกรรมการสามัญ เป็นคณะกรรมการที่มีบทบาทและมีความสำคัญมาก²⁹² โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกือบทั้งหมดที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาในชั้นกรรมการของสภาสามัญ ซึ่งส่วนมากจะเป็นร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอ และคณะกรรมการประเภทนี้จะมียุทธศาสตร์สำคัญในการอภิปรายในเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ ไม่ใช่คณะกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ และไม่ใช่คณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการสอบสวน อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนและตรวจสอบฝ่ายบริหารจะเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญ ที่รัฐสภาได้แต่งตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เป็นพิเศษเฉพาะด้าน เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการสอบสวนและศึกษาการดำเนินงานของฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร โดยจะครอบคลุมตามสาขากิจการที่รัฐบาลทำเป็นรายกระทรวง และในบางกรณีก็อาจมีการทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งเป็นการเฉพาะด้วย²⁹³ ซึ่งจากบทบาทของคณะกรรมการระบบรัฐสภาอังกฤษดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าบทบาทของคณะกรรมการในประเทศอังกฤษมีลักษณะที่มุ่งเน้นกระบวนการในการร่างกฎหมายมากกว่าการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร และคณะกรรมการที่มาจากการแต่งตั้งมักจะไม่ใช่อำนาจอย่างเป็นทางการ ยกเว้นเป็นอำนาจที่มาจากการมอบหมายจากสภา และเมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหรือไต่สวนเรื่องใด ๆ ขอบเขตของการพิจารณาหรือไต่สวนของคณะกรรมการจะกำหนดโดยคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ (the order of reference)²⁹⁴

นอกจากนี้แล้วคำสั่งเรียกของคณะกรรมการอังกฤษก็มีสภาพบังคับของคำสั่งที่มีลักษณะที่เป็นไปตามทฤษฎีอำนาจลงโทษโดยรัฐสภา (Power of House to Punish Offenders) โดยเป็นรูปแบบที่แต่ละสภาจะมีอำนาจลงโทษความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาในฐานะเป็นผู้สืบทอดอำนาจของศาลสูงของรัฐสภา (High Court of Parliament) ซึ่งอำนาจดังกล่าวมาจากกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐสภา และอำนาจดังกล่าวก็เป็นหลักสำคัญของเอกสิทธิ์ของรัฐสภาซึ่งเทียบได้กับอำนาจเด็ดขาดของศาลในการลงโทษผู้ละเมิดอำนาจศาล ซึ่งโทษสำหรับผู้ซึ่งละเมิดเอกสิทธิ์หรือละเมิดอำนาจรัฐสภา จะเป็นโทษชัง ปรับ ภาควัตถุ หรือว่ากล่าวตักเตือน ซึ่งใช้กับทั้งผู้กระทำ

²⁹² จิตติวัฒน์ ทองนวล, “ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมของสภาไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 153.

²⁹³ สุรชัย พาน้ำมา, “การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ศึกษากรณี พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 47.

²⁹⁴ Erskine May, Orders of reference, [online]. Available from : <https://erskinemay.parliament.uk/section/5891/orders-of-reference/> . [Accessed 21 June 2022].

ความผิดที่เป็นสมาชิกและบุคคลภายนอก²⁹⁵ นอกจากนี้แล้ว หากพยานซึ่งถูกเรียกตัวให้ไปที่สภาใดสภาหนึ่ง ปฏิเสธไม่ไปสภาหรือไม่ยอมตอบคำถาม หรือไม่ยอมส่งเอกสาร พยานผู้นั้นก็อาจจะถูกลงโทษฐาน ละเมิดอำนาจสภาทันที²⁹⁶

ตาม Inquiries Act 2005 ได้บัญญัติให้ประธานคณะกรรมการมีอำนาจในการร้องขอให้บุคคลใดมาชี้แจง แสดงเอกสารหรือหลักฐานอื่นใดซึ่งบุคคลดังกล่าวครอบครองอยู่ ยกเว้นกรณีที่มีกฎหมายให้เอกสิทธิ์ไว้ว่าไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งเรียกดังกล่าว และได้มีการกำหนดกรณีที่ คณะกรรมการไม่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อสาธารณชน เนื่องจากอาจก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจหรือเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะตามความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และหากบุคคลใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของประธานคณะกรรมการดังกล่าว ก็จะถูกถือว่ามีความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้²⁹⁷

3.1.4 ประสิทธิภาพการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้าน มีหน้าที่สำคัญคือการเตรียมความพร้อมเพื่อที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในอนาคต โดยในขณะที่ดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านก็ต้องเป็นผู้นำพรรคฝ่ายค้านในรัฐสภาและในประเทศ ซึ่งจากการศึกษาจะพบว่าผู้นำฝ่ายค้านของประเทศอังกฤษจะมีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงาเพื่อติดตามการทำหน้าที่ของฝ่ายรัฐบาล และตัวผู้นำฝ่ายค้านก็จะดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีเงา และส่วนใหญ่แล้วกระบวนการในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงาตลอดจนการทำหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเงา ก็ช่วยในการส่งเสริมให้ผู้นำฝ่ายค้านมีโอกาสในการเตรียมตัวเพื่อเป็นนายกรัฐมนตรีในอนาคต ซึ่งในการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านของประเทศอังกฤษส่วนใหญ่ก็จะมีการทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

Jim Buller และ Toby James ได้กำหนดเกณฑ์การประเมินผลประสิทธิภาพของผู้นำฝ่ายค้านไว้ในบทความในงานวิจัยเรื่อง Statecraft and the Assessment of National Political Leaders: The Case of New Labour and Tony Blair โดยเน้นองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ คือ กลยุทธ์ที่ทำให้ก้าวไปชนะการเลือกตั้ง (winning electoral strategy) การบรรลุชื่อเสียงด้านความสามารถในการปกครอง (achieving a reputation for governing competence) ความสามารถในการบริหารจัดการภายในพรรคการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ (efficient management of the party machine) การชนะข้อโต้แย้งที่สำคัญในหมู่ผู้แสดงความคิดเห็นและชนชั้นสูงทางการเมือง (winning

²⁹⁵ กองบรรณาธิการ สำนักกฎหมาย, “สภาพบังคับทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการ”, *จุลนิติ* ปีที่ 7 ฉบับที่ 2 (เดือนมีนาคม - เมษายน พ.ศ.2553), หน้า 4.

²⁹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

²⁹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

the key arguments among opinion-formers and the political elite) และการปฏิรูปรัฐธรรมนูญเพื่อปกป้องผลประโยชน์ในการเลือกตั้งของพรรค (reforming the constitution to protect the party's electoral interests) ²⁹⁸

ในงานวิจัยเรื่องดังกล่าวเป็นวิเคราะห์เพื่อประเมินผู้นำทางการเมืองระดับชาติในกรณีของพรรคแรงงานใหม่และโทนี่ แบลร์ โดยในงานวิจัยฉบับนี้ได้สรุปว่าความเป็นผู้นำของแบลร์ควรได้รับการตัดสินว่าประสบความสำเร็จอย่างมากจากมุมมองของรัฐศาสตร์ เนื่องจากได้มีการเปลี่ยนวิธีการที่พรรคแรงงานใช้ในการต่อสู้กันในการเลือกตั้ง ก่อให้เกิดการปฏิรูปภายในพรรคแรงงานซึ่งที่ยังคงมีให้เห็นจนถึงปัจจุบัน และความสามารถในการปกครองแบลร์และเพื่อนร่วมงานเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายบางอย่างภายในพรรคแรงงานภายใต้การนำของแบลร์สร้างชื่อเสียงให้กับพรรคแรงงานจนก่อให้เกิดความนิยมพรรคแรงงานใหม่ (The New Labour) ขึ้นในอังกฤษ และโดยภาพรวมแล้วความเป็นผู้นำของแบลร์ก็เหมาะสมแล้วที่จะได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอังกฤษในอนาคต²⁹⁹

จากการศึกษาข้างต้น ขอยกตัวอย่างการทำหน้าที่ผู้นำฝ่ายค้านของ มาร์กาเรต แธตเชอร์ (Margaret Thatcher) โดยพิจารณาผ่านเกณฑ์การประเมินผลประสิทธิภาพของผู้นำฝ่ายค้านของ Jim Buller และ Toby James ที่เน้นองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ ดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

²⁹⁸ Jim Buller, Toby S. James., “Statecraft and the Assessment of National Political Leaders: The Case of New Labour and Tony Blair”, *British Journal of Politics and International Relations* (2011). [Online]. Available from: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1467-856X.2011.00471.x> . [Accessed 18 July 2021.]

²⁹⁹ Ibid.

| เกณฑ์การประเมินผลประสิทธิภาพ | การทำหน้าที่ของ มาร์กาเรต แธตเชอร์ ในขณะที่ดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้าน | ผลงานที่ปรากฏเป็นที่ประจักษ์แก่ สาธารณชน |
|--|--|--|
| 1. กลยุทธ์ที่ทำให้ก้าวไปชนะการเลือกตั้ง | <ul style="list-style-type: none"> - มาร์กาเรต แธตเชอร์ พยายามทำหน้าที่อย่างเต็มความสามารถทั้งในและต่างประเทศ - เลือกคณะรัฐมนตรีเงา (Shadow Cabinet) หรือ ที่ เรีย ก กัน ว่า คณะ กรรมการให้ คำ ปรี ก ษา (Consultative Committee) เพื่อทำหน้าที่ติดตามการทำงานของรัฐบาล - เมื่อแนวนโยบายไม่ค่อยได้รับความนิยมในประเทศก็เดินทางไปทั่วมหาสมุทรแอตแลนติกเพื่อสร้างโปรไฟล์ระดับนานาชาติและส่งเสริมนโยบายเศรษฐกิจและต่างประเทศในแบบของเธอ | <ul style="list-style-type: none"> - ใน ค.ศ. 1979 แธตเชอร์สามารถชนะการเลือกตั้งทั่วไป ทำให้พรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) กลับสู่อำนาจ และเธอได้เป็นนายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกของอังกฤษ - ได้รับความนิยมจากประชาชนจนสามารถดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีได้ถึงสามสมัย |
| 2. การบรรลุชื่อเสียงด้านความสามารถในการปกครอง | <ul style="list-style-type: none"> - เดินทางเพื่อผู้เข้าพบผู้นำคนสำคัญ ๆ ของโลก - พยายามทำหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ ทั้งหน้าที่ในประเทศและต่างประเทศ | <ul style="list-style-type: none"> - ในทางด้านนโยบายต่างประเทศ แธตเชอร์ได้สร้างความประทับใจกับต่างชาติได้เป็นอย่างดี - มาร์กาเรต แธตเชอร์ ก็สามารถชนะการเลือกตั้งทั่วไป ทำให้พรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) กลับสู่อำนาจ และเธอได้เป็นนายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกของอังกฤษ และได้รับความนิยมจากประชาชนจนสามารถดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีได้ถึงสามสมัย |
| 3. ความสามารถในการบริหารจัดการภายในพรรคการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ | <ul style="list-style-type: none"> - เลือกคณะรัฐมนตรีเงา (Shadow Cabinet) หรือ ที่ เรีย ก กัน ว่า คณะ กรรมการให้ คำ ปรี ก ษา (Consultative Committee) เพื่อทำหน้าที่ติดตามการทำงานของรัฐบาล | <ul style="list-style-type: none"> ได้รับความนิยมจากประชาชนจนสามารถดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีได้ถึงสามสมัย |

| เกณฑ์การประเมินผลประสิทธิภาพ | การทำหน้าที่ของ มาร์กาเรต แธตเชอร์ ในขณะดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้าน | ผลงานที่ปรากฏเป็นที่ประจักษ์แก่ สาธารณชน |
|---|---|--|
| 4. การชนะข้อโต้แย้งที่สำคัญในหมู่ผู้แสดง ความคิดเห็น (opinion-formers) และ ชนชั้นสูงทางการเมือง (political elite) | <p>- ส่งเสริมแนวคิดเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ ทั้งในและต่างประเทศ โดยเธอได้ กำหนดทิศทางนโยบายต่างประเทศ สำหรับรัฐบาลอนุรักษ์นิยม</p> <p>- นำเสนอนโยบายเพื่อแก้ไขอัตราเงิน เฟ้อที่สูงและเศรษฐกิจที่กำลังถดถอย มาร์กาเรต แธตเชอร์ เน้นนโยบายการ แปรรูปอุตสาหกรรมและสาธารณูปโภคที่รัฐ เป็นเจ้าของให้กระจายออกสู่เอกชน ปฏิรูป สภาพการค่า ลดย่อนภาษีและลด ค่าใช้จ่ายทางสังคม</p> | <p>- นโยบาย ของ เธอ ปร ะ สบ ความสำเร็จอย่างมากในการลดอัตรา เงินเฟ้อของประเทศ ถึงแม้ว่าจะมี ตัวเลขจำนวนคนที่ว่างงานก็พุ่งขึ้น แต่ถึงอย่างไร มาร์กาเรต แธตเชอร์ ก็ ยังคงได้รับความนิยมจากประชาชน จนสามารถดำรงตำแหน่งเป็น นายกรัฐมนตรีได้ถึงสามสมัย</p> <p>- เกิด “ลัทธิแธตเชอร์” (Thatcherism) มรดกทางการเมืองของเธอก็ยังคงอยู่ ภายในการเมืองของอังกฤษจนถึง ปัจจุบัน และชื่อของมาร์กาเรต แธต เชอร์ ก็ยังคงถูกกล่าวถึงเสมอใน วงการการเมืองของอังกฤษ</p> |
| 5. การปฏิรูปรัฐธรรมนูญเพื่อปกป้อง ผลประโยชน์ในการเลือกตั้งของพรรค | <p>มาร์กาเรต แธตเชอร์ไม่ได้ตั้งใจที่จะ ปฏิรูปรัฐธรรมนูญ แม้ว่าแถลงการณ์ อนุรักษ์นิยม ค.ศ. 1979 ได้ยกความ เป็นไปได้ของร่างกฎหมายว่าด้วยสิทธิ แต่ก็ไม่มีอะไรเกิดขึ้นจากข้อเสนอนี้ ระหว่างการบริหารของเธอ ในความ เป็นจริง มาร์กาเรต แธตเชอร์ เป็น อนุรักษ์นิยมแบบดั้งเดิมที่เชื่อในสถานะ ที่แข็งแกร่งและไม่ชอบการปฏิรูป รัฐธรรมนูญ³⁰⁰</p> | <p>แม้ว่าการบริหารของเธอจะไม่ได้ ปรากฏอย่างชัดเจนว่ามีการปฏิรูป รัฐธรรมนูญ แต่การบริหารของเธอได้ ทิ้งแนวคิดต่างๆ ที่ก่อให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงกฎหมายและ รัฐธรรมนูญไว้ และยังก่อให้เกิด “ลัทธิแธตเชอร์” (Thatcherism) ซึ่ง เป็นมรดกทางการเมืองของเธอก็ ยังคงอยู่ภายในการเมืองของอังกฤษ จนถึงปัจจุบัน</p> |

จากตารางดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า มาร์กาเรต แธตเชอร์ (Margaret Thatcher) เป็นผู้นำฝ่ายค้าน
ที่ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามเกณฑ์การประเมินผลประสิทธิภาพของผู้นำฝ่ายค้านของ
Jim Buller และ Toby James

³⁰⁰ Richard A. Edwards., Margaret Thatcher and the Constitution. [Online]. Available from:
<https://ukhumanrightsblog.com/2013/04/10/margaret-thatcher-and-the-constitution-richard-a-edwards/> . [Accessed 13 October 2021.]

นอกจากนี้แล้ว Patrick Diamond ก็ได้มีการวิเคราะห์การประเมินประสิทธิภาพ Jeremy Corbyn³⁰¹ ผู้นำฝ่ายค้านของอังกฤษ ไว้ในบทความวิจัยเรื่อง Assessing the Performance of UK Opposition Leaders: Jeremy Corbyn's 'Straight Talking, Honest Politics' โดย Patrick Diamond ได้ใช้เกณฑ์การประเมินผลประสิทธิภาพของผู้นำฝ่ายค้านของ Jim Buller และ Toby James ซึ่งสามารถสรุปได้ว่า Jeremy Corbyn เป็นผู้นำฝ่ายค้านที่ไม่เหมาะที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีในอนาคต และผลงานของเขาในฐานะที่ดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำฝ่ายค้านก็ค่อนข้างไม่ค่อยได้รับความสนใจเท่าที่ควร แต่ถึงอย่างไรก็ตามก็ไม่สามารถที่จะสรุปได้ว่าเขาไร้ความสามารถในการเป็นหัวหน้าพรรค และตัวของ Jeremy Corbyn เองก็มีความน่าเชื่อถือในด้านวาทกรรมด้วยความมุ่งมั่นของเขาที่จะพูดตรงและมีความซื่อสัตย์ในทางการเมือง³⁰²

จากการศึกษาถึงหลักการและวิวัฒนาการของการเมืองการปกครองอังกฤษ ตลอดจนความเป็นมาและอำนาจหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในอังกฤษตามเนื้อหาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่ารัฐธรรมนูญของอังกฤษได้มีการกำหนดรูปแบบการปกครองของอังกฤษให้มีรูปแบบการปกครองเป็นประชาธิปไตยแบบรัฐสภา และความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภา เป็นแบบที่คณะรัฐมนตรีได้ถือกำเนิดมาจากรัฐสภา ทำให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภา และนอกจากนี้แล้วระบบรัฐสภาของอังกฤษยังช่วยส่งเสริมให้รัฐบาลที่คุมเสียงข้างมากในรัฐสภาสามารถบริหารงานตามเป้าหมายได้อย่างสะดวกขึ้น แต่การจะบริหารงานได้อย่างราบรื่น มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพมากแค่ไหนก็ขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองของอังกฤษ ซึ่งอังกฤษมีระบบพรรคการเมืองเป็นระบบสองพรรคใหญ่ คือพรรคอนุรักษนิยมและพรรคแรงงาน ดังนั้นเมื่อพรรคหนึ่งเป็นรัฐบาล อีกพรรคหนึ่งก็จะเป็นฝ่ายค้าน

นายกรัฐมนตรีอังกฤษซึ่งได้รับเสียงสนับสนุนจากพรรคการเมืองของตนซึ่งคุมเสียงส่วนใหญ่ในสภาจะมีอำนาจในการบริหาร แต่อำนาจของฝ่ายบริหารนี้ก็ยังมีใช้อำนาจที่จะก่อให้เกิดการเผด็จการรัฐสภาได้เสียทีเดียว เนื่องจากเพราะธรรมเนียมปฏิบัติที่ได้มีการให้การยอมรับให้มีฝ่ายค้านในรัฐสภา โดยตำแหน่งหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านได้รับการยอมรับว่าเป็นนายกรัฐมนตรีเงา ได้รับเงินเดือนมากเป็นพิเศษสูงกว่าสมาชิกสภาสามัญคนอื่น ๆ นอกจากนี้แล้วพรรคฝ่ายค้านยังทำหน้าที่ยับยั้งมิให้

³⁰¹ Jeremy Bernard Corbyn เป็นนักการเมืองชาวอังกฤษที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคแรงงานและดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำฝ่ายค้านตั้งแต่ปี ค.ศ. 2015 ถึง ค.ศ. 2020

³⁰² Patrick Diamond., Assessing the Performance of UK Opposition Leaders: Jeremy Corbyn's 'Straight Talking, Honest Politics', Politics and Governance 4.2 (2016). [Online]. Available from: <https://www.proquest.com/docview/1801885484/fulltextPDF/616708F4E3FC4F8FPO/1?accountid=15637> . [Accessed 18 July 2021.]

รัฐบาลสามารถดำเนินการใด ๆ ที่ขัดต่อผลประโยชน์ของประชาชน เพราะในที่สุดแล้วประชาชนก็จะเป็นผู้ตัดสินใจเองว่าใครผิดหรือใครถูก โดยเฉพาะในสมัยเลือกตั้งที่จะต้องมีขึ้นในทุก ๆ 5 ปี หรือภายในเวลา 5 ปี ดังนั้นจึงถือได้ว่าผู้นำฝ่ายค้านและพรรคการเมืองฝ่ายค้านเป็นกลไกสำคัญในการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลอังกฤษ

นอกจากนั้นแล้วแม้ว่าตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านของประเทศอังกฤษจะไม่ได้มีการกำหนดหน้าที่อย่างเป็นทางการตามกฎหมายระเบียบของรัฐสภาไว้ แต่ในทางปฏิบัติพบว่าผู้นำฝ่ายค้านของประเทศอังกฤษจะคอยควบคุมวิปฝ่ายค้านในการแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายของรัฐบาล และมีอำนาจอย่างเป็นทางการในการเลือกคณะรัฐมนตรีเงา (Shadow Cabinet) เพื่อติดตามการทำงานของฝ่ายรัฐบาล ตลอดจนทำหน้าที่เป็นเสมือนรัฐบาลทางเลือกที่เตรียมพร้อมสำหรับการเป็นรัฐบาลหากได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งครั้งถัดไป

3.2 อำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศแคนาดา

3.2.1 ความเป็นมาของการเมืองการปกครองในประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดาเป็นประเทศที่รูปแบบรัฐบาลแบบสหพันธรัฐ ซึ่งปกครองโดยระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ (Monarchie constitutionnelle) ซึ่งมีลักษณะการปกครองในระบบประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภา ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระดับสหพันธรัฐของแคนาดาจะมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยส่วนรวม ในขณะที่การบริหารระดับย่อย ๆ จะมีความสัมพันธ์กับเรื่องต่าง ๆ ภายในรัฐนั้น ๆ ประเทศแคนาดาได้แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 10 รัฐ (Province) และดินแดน (Territoire) 3 ดินแดน³⁰³ แต่ละรัฐมีหัวหน้าฝ่ายบริหารเรียกว่า Premier รัฐทั้ง 10 รัฐ ประกอบด้วย แอลเบอร์ตา บริติชโคลัมเบีย แมนิโทบา นิวบรันสวิก นิวฟันด์แลนด์และแลบราดอร์ โนวาสโกเชีย ออนทรีโอ ปรินซ์เอ็ดเวิร์ดไอแลนด์ ควิเบก และซัสแคตเชวัน ส่วนดินแดน 3 ดินแดน ได้แก่ นอร์ทเวสต์เทร์ริทอรีส์ นูวาวุตและยูคอน ระบบกฎหมายที่ใช้ในประเทศส่วนใหญ่ใช้หลักกฎหมาย English common law ยกเว้นรัฐควิเบกที่กฎหมายแพ่งแบบ civil law³⁰⁴

ในการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารของประเทศแคนาดามี 2 ลักษณะ ดังนี้

³⁰³ สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ระบบรัฐสภาแคนาดา, หน้า 8-10.

³⁰⁴ เรื่องเดียวกัน.

1. การปกครองแคว้นทั้ง 3 แห่ง โดยรัฐบาลสหพันธรัฐ รัฐบาลสหพันธรัฐนั้นนอกจากจะใช้ อำนาจบริหารแล้ว ยังใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภาด้วย ซึ่งรัฐสภาในการปกครองระดับนี้จะ ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

2. การปกครองในระดับมลรัฐซึ่งมีจำนวน 10 รัฐ นั้น ในแต่ละรัฐจะมีรัฐบาลเป็นของตนเอง โดยผู้แทน (Lieutenant) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยผู้สำเร็จราชการจะเป็นหัวหน้ารัฐบาล การใช้ อำนาจนิติบัญญัติของรัฐบาลในระดับมลรัฐนี้จะกระทำผ่านสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว ซึ่งแตกต่าง จากการปกครองแคว้นโดยรัฐบาลสหพันธรัฐ³⁰⁵

ประวัติศาสตร์ของประเทศแคนาดามีความผูกพันกับการปกครองโดยกษัตริย์มาอย่างต่อเนื่อง และยาวนาน นับตั้งแต่ ค.ศ.1534 เป็นต้นมา ซึ่งตรงกับสมัยที่กษัตริย์ฝรั่งเศสครอบครองพื้นที่ส่วนใหญ่ในทวีปอเมริกาเหนือ รวมทั้งดินแดนแคนาดาในปัจจุบัน ต่อมากษัตริย์อังกฤษก็ได้เข้ามา มีอำนาจแทนกษัตริย์ฝรั่งเศส และทำให้ประเทศแคนาดาเป็นประเทศที่อยู่ในเครือจักรภพอังกฤษ ในฐานะสมาชิกเครือจักรภพอังกฤษ ที่มีสมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 2 แห่งสหราชอาณาจักร ทรงเป็นราชินีและประมุขแห่งแคนาดา โดยเรียกแทนพระนามเพื่อสื่อถึงความเป็นผู้ปกครองสูงสุดว่า “ลา กูร์คอนน์” (La Couronne) และสมเด็จพระราชินีซึ่งเป็นกษัตริย์ของอังกฤษจะแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทำหน้าที่เป็นผู้แทนพระประมุขแห่งรัฐ และพระองค์ทรงใช้อำนาจบริหาร ผ่านทางนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี³⁰⁶

รัฐธรรมนูญของประเทศแคนาดาเป็นรัฐธรรมนูญในระบบผสม กล่าวคือ เน้นความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญของประเทศที่มีรัฐธรรมนูญที่มีรัฐธรรมนูญ เป็นลายลักษณ์อักษร และในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญของประเทศแคนาดาก็ประกอบด้วยเอกสารมากมายหลากหลายฉบับเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญของประเทศที่ใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี สาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้รัฐธรรมนูญของแคนาดาประกอบด้วยกฎหมายมากมายก็เนื่องด้วย พัฒนาการแห่งรัฐแคนาดาที่มีวิวัฒนาการมาจากการเป็นอาณานิคมของสหราชอาณาจักร และมูลเหตุ สำคัญของการตราพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญแคนาดา ค.ศ.1982 (The Constitution Act, 1982) ก็คือการที่แคนาดาต้องการแยกตัวออกจากสหราชอาณาจักรในทางกฎหมายอย่างเด็ดขาด กล่าวคือ การแก้ไขรัฐธรรมนูญของแคนาดา หลังจากวันที่ 17 เมษายน ค.ศ.1982 ทำได้โดยแคนาดาเอง ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวนับได้ว่าเป็นวิวัฒนาการสุดท้ายของการเป็นอาณานิคมของแคนาดา นั่นก็คือ

³⁰⁵ โครงการศึกษารัฐสภาเปรียบเทียบ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. , เอกสารการศึกษา เรื่อง หน่วยงานสนับสนุนด้านเลขานุการรัฐสภาต่างประเทศ : ออสเตรเลีย แคนาดา สาธารณรัฐเชค อินเดีย ฟิลิปปินส์ สหราชอาณาจักร และญี่ปุ่น, หน้า 19.

³⁰⁶ เรื่องเดียวกัน , หน้า 10.

แคนาดาเป็นเอกราชในทางกฎหมายอย่างเด็ดขาด ส่วนในเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญของแคนาดานั้น รัฐธรรมนูญของแคนาดามีลักษณะที่มีส่วนผสมระหว่างรัฐธรรมนูญแก้ไขยากและรัฐธรรมนูญแก้ไขง่าย และนอกจากนี้แล้วรัฐธรรมนูญของแคนาดาก็ยังได้กำหนดให้ฉบับภาษาอังกฤษและภาษาฝรั่งเศสใช้ได้เท่ากัน เนื่องจากรัฐแคนาดาเป็นสหพันธรัฐที่พลเมืองของแคนาดาประกอบด้วยคนที่มีภูมิหลังทางวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะเรื่องภาษาที่แตกต่างกันซึ่งมีการใช้ทั้งภาษาอังกฤษและภาษาฝรั่งเศส³⁰⁷

3.2.1.1 ระบบรัฐสภาของประเทศแคนาดา

รัฐสภาแคนาดาได้มีการก่อตั้งขึ้นภายหลังจากที่ได้มีการประกาศตัวเป็นสหพันธรัฐเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ.1867 โดยอาศัยรากฐานจากประเพณีเกี่ยวกับการมีตัวแทนของประชาชน (Representative Traditional) และการพัฒนาประชาธิปไตยแบบรัฐสภามีที่มาจากกรเซตการปกครองต่าง ๆ ตั้งแต่ก่อนที่จะมีการรวมตัวเป็นสหพันธรัฐแคนาดา³⁰⁸ เนื่องด้วยรัฐสภาแคนาดามีการปกครองตามระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ ฝ่ายบริหารที่ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจึงเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา โดยมีขอบอำนาจและความเป็นอิสระที่ชัดเจน ส่วนฝ่ายตุลาการเป็นองค์กรซึ่งเป็นอิสระจากรัฐสภาและฝ่ายบริหาร รัฐสภาแคนาดามีแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญ 3 ประการ อันได้แก่ หลักการเป็นตัวแทน หลักความรับผิดชอบ และหลักความโปร่งใส โดยหลักการทั้งสามจะปรากฏอยู่ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร การเคารพในแนวความคิดทั้งสามประการที่กล่าวมานี้ ถือได้ว่าเป็นลักษณะการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทั่วไป เพียงแต่หลักการพื้นฐานดังกล่าวซึ่งเกิดขึ้นในรัฐสภาแคนาดายังเป็นการส่งเสริมลักษณะรูปแบบการปกครองที่มีลักษณะเฉพาะของแคนาดาให้เห็นเด่นชัดยิ่งขึ้น แนวคิดทั้งสามประการดังกล่าวเปรียบเสมือนเสาหลักที่ให้อิฐว่าการพิจารณาใด ๆ ต้องประกอบด้วยเหตุผลซึ่งอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ต่อประชาชน รวมทั้งมีความเป็นกลางในการตัดสินใจ³⁰⁹ ซึ่งแนวคิดหลักการพื้นฐานทั้งสามประการดังกล่าว สามารถอธิบายได้ดังนี้³¹⁰

³⁰⁷ พิชัยศักดิ์ หรยางกูร, กฎหมายรัฐธรรมนูญแคนาดา, (กรุงเทพฯ : โครงการแคนาดาศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), (2525) หน้า 9 - 11.

³⁰⁸ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, แนวคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า), (2558) หน้า 60.

³⁰⁹ สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ระบบรัฐสภาแคนาดา, หน้า 17-18.

³¹⁰ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, แนวคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า), (2558) หน้า 61 - 62.

1) หลักการเป็นผู้แทนของประชาชน

ทั้งวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแคนาดา มาจากการเลือกตั้ง โดยเป็นตัวแทนของประชาชนชาวแคนาดา ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งจะเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจะต้องทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนในการตรากฎหมาย ในส่วนของวุฒิสมาชิกก็มาจากการเลือกตั้งเช่นกัน โดยวุฒิสมาชิกจะทำหน้าที่รักษาความเท่าเทียมกันในระหว่างรัฐและดินแดนต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่มีความแตกต่างกันและมีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ และในการทำหน้าที่ของวุฒิสมาชิกนี้ก็ยังเป็นการสนับสนุนประโยชน์ของฝ่ายเสียงข้างน้อยอันมีลักษณะเป็นการเติมเต็มการเป็นตัวแทนของประชาชนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร³¹¹

2) หลักความรับผิดชอบของรัฐบาล

อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจะต้องได้รับการสนับสนุนจากเสียงส่วนใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎร และนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีก็ต้องรับผิดชอบต่อสภา³¹²

3) หลักความโปร่งใส

รัฐมนตรีจะต้องนำเสนอและรายงานเกี่ยวกับโครงการและแผนการปฏิบัติงานของแต่ละกระทรวงต่อสภา และจะต้องตอบคำถามของสมาชิกรัฐสภาในสภาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว³¹³

นอกจากนี้แล้ว โครงสร้างของรัฐสภาแคนาดาก็ยังประกอบด้วย 3 ส่วน ได้แก่ ประมุขแห่งรัฐโดยมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นผู้แทนสมเด็จพระราชินี วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง และสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง³¹⁴

ประเทศแคนาดามีลักษณะการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งวางรากฐานอยู่บนหลักนิติธรรมและหลักการเคารพสิทธิและเสรีภาพ สมเด็จพระราชินีทรงมีพระราชอำนาจจำกัด พระองค์ทรงใช้อำนาจผ่านหน่วยงานและองค์กรภาครัฐต่าง ๆ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ผู้ทำหน้าที่เป็นผู้แทนสมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 2 คือ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์³¹⁵

³¹¹ เรื่องเดียวกัน.

³¹² เรื่องเดียวกัน.

³¹³ เรื่องเดียวกัน.

³¹⁴ สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ระบบรัฐสภาแคนาดา, หน้า 7-9.

³¹⁵ เรื่องเดียวกัน.

ในส่วนของวุฒิสภาแคนาดานั้น วุฒิสภามีหน้าที่สำคัญในการพิจารณาทบทวนร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร โดยวุฒิสภามีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติม เลื่อนการพิจารณา หรือมีมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่ในทางปฏิบัติที่น้อยครั้งมากที่วุฒิสภามีมติไม่เห็นด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร³¹⁶

ในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรแคนาดาก็มีหน้าที่สำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน และการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติตามกระบวนการตราพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติจะถูกส่งไปยังคณะกรรมการเพื่อพิจารณา ซึ่งสมาชิกสามารถเสนอความเห็นในเรื่องรูปแบบและเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติได้ ส่วนสมาชิกพรรคฝ่ายค้านก็มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่เสนอมาและการดำเนินการในภารกิจต่าง ๆ นอกจากนี้แล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่เลือกตั้งด้วย และในปัจจุบันสภาสามัญชนของแคนาดา มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากมลรัฐและดินแดนต่าง ๆ จำนวน 338 ที่นั่ง จากผลการเลือกตั้งสหพันธรัฐในแคนาดา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม ค.ศ. 2019³¹⁷

3.2.1.2 อำนาจและหน้าที่ที่สำคัญของรัฐสภาแคนาดา

1) อำนาจหน้าที่ในการจัดทำกฎหมาย วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรต้องทำหน้าที่ร่วมกันในการพิจารณาร่างกฎหมาย ตั้งแต่ช่วงเปิดสมัยประชุมสภาจนถึงช่วงของการประชุมสภาสิ้นสุดลง โดยในการทำหน้าที่ดังกล่าววุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรจะต้องให้ความเห็นและอภิปรายเกี่ยวกับบทบัญญัติต่าง ๆ เพราะการที่พระราชบัญญัติจะออกมาบังคับใช้ได้ จะต้องปรากฏว่าผ่านความเห็นชอบจากทั้งสองสภาและผ่านความเห็นชอบจากผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ อำนาจในการตรากฎหมายของรัฐสภาแห่งแคนาดาจะจำกัดไว้เฉพาะในเรื่องที่รัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดไว้ ส่วนกฎหมายอื่นๆ จะเป็นอำนาจของสภานิติบัญญัติของแต่ละรัฐและแต่ละดินแดน³¹⁸

³¹⁶ เรื่องเดียวกัน.

³¹⁷ Seán Clarke and Cath Levett ., Canada election 2019: full results, 23 October 2019, [online]. Available from: <https://www.theguardian.com/world/2019/oct/22/canada-election-2019-full-results> [Accessed 2 March 2021].

³¹⁸ พรสันต์ เลียงบุญเลิศชัย, แนวคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า), (2558) หน้า 64 - 65.

2) อำนาจหน้าที่ในการสืบสวนและค้นหาความจริง อำนาจในการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับนโยบาย การปฏิบัติภารกิจ หรือความเดือดร้อนของประชาชน เป็นอำนาจของสมาชิกรัฐสภา โดยในส่วนของวุฒิสภามีการยกประเด็นปัญหาขึ้นในการประชุมก่อน และหลังจากนั้นก็จะมีการออกคำสั่งเรียกข้อมูลสนับสนุน (order of reference) และตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบแล้วนำประเด็นที่ได้รับทราบข้อมูลนั้นมาอภิปรายหรือตั้งกระทู้ถามในสภาต่อไป ในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรไม่จำเป็นต้องมีการออกคำสั่งอย่างเป็นทางการดังเช่นการออกคำสั่งเรียกของวุฒิสภา ในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการจะมีอำนาจในการขอเอกสารทางจดหมายหรือขอให้บุคคลมาให้ข้อมูลได้ (hearing) และเมื่อได้รับฟังข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญแล้ว คณะกรรมการที่เป็นสมาชิกของพรรคฝ่ายค้านก็มีอำนาจในการตั้งคำถามต่อรัฐมนตรีและข้าราชการพลเรือนระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับงานบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นปัญหานั้นได้ด้วยเช่นกัน³¹⁹

3) อำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ อำนาจบริหารของรัฐสภาจะต้องมีการถ่วงดุลเพื่อให้เกิดความโปร่งใส โดยสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะด้วยการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาล ตลอดจนสามารถใช้อำนาจในการติดตามปัญหาที่อยู่ในความสนใจของประชาชนได้อย่างใกล้ชิด และในสภาผู้แทนราษฎรจะมีการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารด้วยการตั้งกระทู้ถาม ในช่วง Question Period รัฐมนตรีทุกคนมีหน้าที่ต้องตอบคำถามในทุกประเด็นที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่และความรับผิดชอบของตน โดยไม่มีการบอกกล่าวล่วงหน้าหรือสภาผู้แทนราษฎรก็อาจจะมีการอภิปรายเกี่ยวกับงบประมาณของรัฐบาลได้โดยอาศัยข้อมูลจากผู้ตรวจเงินแผ่นดิน และในส่วนของวุฒิสภา วุฒิสภาก็สามารถทำหน้าที่ในการตรวจสอบนโยบายและการเสนอกฎหมายของฝ่ายรัฐบาล และสามารถแสวงหาข้อมูลข้อเท็จจริงในช่วง Question Period จากผู้นำฝ่ายรัฐบาลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายรัฐบาลได้เช่นกัน³²⁰

3.2.1.3 รูปแบบของพรรคการเมืองในประเทศแคนาดา

ในช่วงคริสต์ศตวรรษแรกหลังจากที่ได้มีการรวมตัวเป็นสมาพันธรัฐ แคนาดามีระบบแบบสองพรรคการเมือง คือพรรคเสรีนิยม (Liberal Party) และพรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) ซึ่งจำลองมาจากอังกฤษ ต่อมาพรรคก้าวหน้า (Progressive Party) ได้ขึ้นมาเป็นฝ่ายค้านภายหลังจากการเลือกตั้ง ค.ศ.1921 ซึ่งทำให้ระบบสองพรรคการเมืองในแคนาดาต้องจบลง จนถึงช่วงปลายทศวรรษ 1950 พรรคเสรีนิยมและพรรคอนุรักษนิยมได้เข้าร่วมกับกลุ่มต่าง ๆ เช่น สหพันธ์เครือจักรภพสหพันธ์ (Canadian Co-operation Commonwealth Federation) (CCF) ,

³¹⁹ เรื่องเดียวกัน.

³²⁰ เรื่องเดียวกัน.

พรรคก้าวหน้า (Progressive Party), (The United Farmers of Alberta) (UFA), Social Credit Party, The Bloc Populaire Canadian และ The Labour Progressive Party³²¹ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าประเทศแคนาดาเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีการก่อตั้งพรรคการเมืองมาอย่างยาวนาน และได้มีการพัฒนาพรรคการเมืองอย่างต่อเนื่อง และส่วนใหญ่แล้วโครงสร้างระบบพรรคการเมืองของประเทศแคนาดาก็มีความใกล้เคียงกับระบบสองพรรคมาก โดยรัฐบาลส่วนใหญ่มักจะจัดตั้งโดยพรรคใดพรรคหนึ่งจากสองพรรคการเมืองใหญ่ ซึ่งบางครั้งก็เป็นการจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างน้อย (Minority Government)³²² การเมืองการปกครองของประเทศแคนาดาเป็นผลจากการต่อสู้ในทางการเมืองของพรรคการเมืองในประเทศแคนาดา โดยพรรคการเมืองมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและในปัจจุบันมีพรรคการเมืองสำคัญที่ได้รับความนิยมในแคนาดา³²³ ได้แก่ พรรค Bloc Québécois (BQ) มีนาย Yves-François Blanchet เป็นหัวหน้าพรรค, พรรค Conservative Party of Canada (CPC) มีนาง Candice Bergen เป็นหัวหน้าพรรค และปัจจุบันนาง Bergen Candice ก็ดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำฝ่ายค้านของประเทศแคนาดาด้วย,³²⁴ พรรค Green Party มีนาง Amita Kuttner เป็นหัวหน้าพรรค, พรรค Liberal Party (พรรครัฐบาล) มีนาย Justin Trudeau เป็นหัวหน้าพรรค และปัจจุบันดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีในสมัยที่ 2 , พรรค New Democratic Party (NDP) มีนาย Jagmeet Singh เป็นหัวหน้าพรรค, และพรรค People's Party of Canada มีนาย Maxime Bernier เป็นหัวหน้าพรรค³²⁵ สำหรับพรรค Liberal Party และพรรค Conservative Party of Canada (CPC) ถือได้ว่าเป็นพรรคการเมืองสำคัญของประเทศแคนาดา เนื่องจากทั้งสองพรรคได้รับความนิยมทางการเมือง จึงทำให้การเมืองของแคนาดามีลักษณะเป็นแบบสองพรรคการเมืองต่อสู้กันในทางการเมืองตามวิถีระบอบประชาธิปไตย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

³²¹ William Christian, Harold Jansen. Canadian Party System, [online]. Available from: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/party-system> [Accessed 21 February 2021].

³²² วิทยา นภาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์, (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง : กรุงเทพฯ, 2539). หน้า 173 - 174.

³²³ J.J. McCullough. Canadian Political Parties, [online]. Available from:

<https://thecanadaguide.com/government/political-parties/> [Accessed 28 February 2021].

³²⁴ PARLIAMENT OF CANADA, Leaders of the Official Opposition, [online]. Available from: https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/en_CA/People/LeadersOfficialOpposition?fbclid=IwAR1hC-KO9nw1L3kTdM8cTITs0T8DDzxTHDRbqoH7WEZxaETIwwELPzHf8 . [Accessed 20 April 2021].

³²⁵ PARLIAMENT OF CANADA, Political Parties and Leaders, [online]. Available from: https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/en_CA/Parties/politicalPartiesLeaders?fbclid=IwAR1t5OzQzDkA-RAmM5EtTRZ4vw5XfvY99ultLs5Gyz42Ev4Xva5uYMSJSwY . [Accessed 20 April 2021].

3.2.2 ผู้นำฝ่ายค้านในประเทศแคนาดา

ในประเทศแคนาดาผู้นำฝ่ายค้านคือหัวหน้าพรรคการเมืองที่ใหญ่ที่สุดซึ่งเป็นฝ่ายค้านกับรัฐบาลกลาง (หรืออีกนัยหนึ่งคือพรรคที่มีที่นั่งมากเป็นอันดับสองในสภา) ชื่อที่เป็นทางการของผู้นำฝ่ายค้านคือ “ผู้นำฝ่ายค้านที่ภักดีของสมเด็จพระราชินี” (Leader of Her Majesty's Loyal Opposition) โดยชื่อนี้จะสะท้อนให้เห็นถึงระบบการปกครองของเวสต์มินสเตอร์ที่พบในหลายประเทศในเครือจักรภพอังกฤษซึ่งสามารถโยงไปถึงรากฐานทางการเมืองจากสหราชอาณาจักร³²⁶

3.2.2.1 ที่มาและอำนาจหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศแคนาดา

ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านได้มีการบัญญัติยอมรับเป็นครั้งแรกใน ค.ศ. 1905 โดยให้ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านได้รับเงินเดือนและเบี้ยเลี้ยงเช่นเดียวกับรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี ผู้นำฝ่ายค้านคือสมาชิกของรัฐสภาคนหนึ่งที่เคยหวังว่าจะได้เป็นนายกรัฐมนตรีและตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านนี้จะเป็นผู้นำในการวิพากษ์วิจารณ์โครงการและนโยบายของรัฐบาล และผู้นำฝ่ายค้านจะเลือกสมาชิกในระดับแกนนำของพรรคทำหน้าที่เป็นเสมือนรัฐมนตรีเงา แต่มีชื่อเรียกว่า opposition critics เพื่อติดตามและตรวจสอบการทำงานของกระทรวงต่าง ๆ และปกติแล้วผู้นำฝ่ายค้านจะปรึกษากับนายกรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้งประธานสภาผู้แทนราษฎร (the Speaker) และบางครั้งก็จะมีการปรึกษากันเพื่อแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการของแคนาดา (the governor general of Canada) ด้วย³²⁷ นอกจากนี้แล้วตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านได้มีบทบัญญัติกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติรัฐสภาแคนาดาในข้อบังคับของสภา และในแนวทางปฏิบัติต่างๆ ของสภาว่า ในการเป็นผู้นำฝ่ายค้านต้องเป็นบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในสภา³²⁸ และหากต่อมารัฐบาลได้รับความพ่ายแพ้ในสภาสภาสามัญและรัฐบาลเลือกที่จะลาออกแทนที่จะขอยุบสภา ผู้นำฝ่ายค้านก็อาจถูกขอให้จัดตั้งรัฐบาล³²⁹ และผู้นำฝ่ายค้านก็มีสิทธิพิเศษในการตั้งกระทู้ถามเป็นคำถามแรกในช่วงการตั้งกระทู้ถามเสมอ (Question Period) นอกจากนี้แล้ว

³²⁶ John T. Saywell. Leader of the Opposition, [online]. Available from: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/leader-of-the-opposition> [Accessed 21 February 2021].

³²⁷ Ibid.

³²⁸ Marc Bosc and André Gagnon, Leaders of the Opposition in the House of Commons Since 1873, Third Edition, 2017, [online]. Available from: <https://www.ourcommons.ca/About/ProcedureAndPractice3rdEdition/App07-e.html> [Accessed 17 March 2021].

³²⁹ John T. Saywell. Leader of the Opposition, [online]. Available from: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/leader-of-the-opposition> [Accessed 21 February 2021].

ผู้นำของฝ่ายค้านจะต้องทำหน้าที่ในการปรึกษาหารือตามกฎหมายร่วมกับรัฐบาล ก่อนที่รัฐบาลจะมีการตัดสินใจบางอย่างที่มีความสำคัญกับประเทศชาติด้วย³³⁰

ผู้นำของพรรคฝ่ายค้านที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการมักจะนั่งอยู่แถวหน้าของห้องประชุม และจะเป็นสมาชิกลำดับแรกของพรรคฝ่ายค้านที่มีโอกาสในการลุกขึ้นมาถามคำถามในช่วงกระทู้ถาม มีข้อบังคับบางประการกำหนดว่ารัฐบาลต้องปรึกษาหารือกับผู้นำฝ่ายค้านตลอดจนผู้นำพรรคอื่น ๆ เมื่อมีกรณีที่ต้องดำเนินการบางอย่างที่มีความสำคัญหรือก่อนที่จะทำการตัดสินใจในเรื่องบางอย่างที่ค่อนข้างมีละเอียดอ่อน³³¹

นอกจากนี้แล้วในระเบียบข้อบังคับยังมีการระบุว่าหลังจากปรึกษาหารือกับผู้นำฝ่ายค้านและผู้นำของแต่ละพรรคการเมืองที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการแล้ว ประธานสภาจะประกาศรายชื่อสมาชิกผู้ที่ดำรงตำแหน่งรองประธานสภาและประธานคณะกรรมการทั้งหมด ผู้ช่วยประธานสภาและผู้ช่วยประธานคณะกรรมการทั้งหมด และผู้ช่วยรองประธานสภาและผู้ช่วยรองประธานคณะกรรมการทั้งหมด³³²

การประกาศแต่ละครั้งจะตามมาด้วยมติเพื่อให้มีการเลือกสมาชิกที่ถูกแต่งตั้ง ซึ่งถือว่าถูกย้ายและถูกยึดตัว และจะถูกตั้งกระทู้ถามได้ทันทีโดยไม่จำเป็นต้องมีการอภิปรายหรือแปรญัตติใด ๆ³³³

ยิ่งไปกว่านั้นคือข้อบังคับของสภาเปิดโอกาสให้พรรคฝ่ายค้านที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการสามารถโต้ตอบต่อถ้อยแถลงของรัฐมนตรี เพื่อเสนอมติในวันที่ฝ่ายค้านได้รับมอบหมายหรือวันของฝ่ายค้าน (opposition days)³³⁴

วันของฝ่ายค้าน (opposition days) หรือวันที่ฝ่ายค้านได้รับมอบหมาย (allotted day) เป็นวันสภานิติบัญญัติที่ใช้ในระบบเวสต์มินสเตอร์ ซึ่งพรรคฝ่ายค้านจะเป็นผู้กำหนดวาระการประชุม โดยส่วนใหญ่แล้ววาระการประชุมของรัฐสภาจะถูกกำหนดโดยรัฐบาล แต่ในวัน opposition days จะอนุญาตให้พรรคฝ่ายค้านเลือกหัวข้อสำหรับการอภิปราย โดยมีการจำนวนวันแตกต่างกันไปในแคนาดา มีวัน opposition days ยี่สิบสองวันต่อหนึ่งสมัยประชุมสภา โดยวันจะถูกแบ่งออกเป็นของแต่ละพรรคฝ่ายค้านตามสัดส่วนสมาชิก พรรคฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการ

³³⁰ Hodgetts, J.E.. "Parliament of Canada". Encyclopedia Britannica, 9 Jun. 2016, [online]. Available from: <https://www.britannica.com/topic/Canadian-Parliament> [Accessed 1 March 2021].

³³¹ Marc Bosc and André Gagnon, *Parliamentary Institutions*, Third Edition, 2017, [online]. Available from: https://www.ourcommons.ca/About/ProcedureAndPractice3rdEdition/ch_01_2-e.html#footnote-003 [Accessed 17 March 2021].

³³² Ibid.

³³³ Ibid.

³³⁴ Ibid.

จะได้รับการจัดสรรมากที่สุด พรรคฝ่ายค้านอื่นของแคนาดาจะได้รับการจัดสรรวันตามสัดส่วนของสมาชิกในสภา และวัน opposition days ดังกล่าวก็เกี่ยวข้องกับการอภิปรายเรื่องการใช้อำนาจควบคุมและการพิจารณางบประมาณ วัน opposition days จึงมีขึ้นเพื่อให้ฝ่ายค้านสามารถพิจารณามากขึ้นว่าควรและไม่ควรสนับสนุนการใช้งบประมาณนั้น ในการเมืองสมัยใหม่มักใช้ opposition days เพื่อเสนอประเด็นที่รัฐบาลค่อนข้างจะเพิกเฉย และโดยปกติรัฐบาลจะพยายามแก้ไขญัตติในวัน opposition days เพื่อสนับสนุนนโยบายของตนเอง³³⁵

หน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านของประเทศแคนาดา มีดังนี้

1. ถูกรับคำถามแรกในช่วงการตั้งกระทู้ถาม ในการตั้งกระทู้ถามกับรัฐบาล ผู้นำฝ่ายค้านมักจะถามเกี่ยวกับการดำเนินการและนโยบายของรัฐบาล เพื่อช่วยให้รัฐบาลแคนาดารับผิดชอบต่อประชาชนชาวแคนาดา ในการทำหน้าที่ตั้งกระทู้ถามนี้ผู้นำฝ่ายค้านมักจะต่อต้านรัฐบาล และผู้นำฝ่ายค้านก็จะเสนอแนะทางเลือกอื่นด้วยเช่นกัน

2. ทำหน้าที่ในการลงคะแนนเสียงผ่านร่างกฎหมาย เข้าร่วมในการอภิปรายการพิจารณาร่างกฎหมายครั้งที่สอง และ/หรือเสนอแก้ไขญัตติร่างพระราชบัญญัติครั้งที่สอง

3. พบปะกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกคนอื่นๆ จากพรรคของฝ่ายค้านเป็นประจำเพื่อตัดสินใจเกี่ยวกับกลยุทธ์และยืนยันทันทีของผู้นำฝ่ายค้านที่มีต่อในประเด็นประจำวันที่เกิดขึ้น และผู้นำฝ่ายค้านก็มีฐานะเป็นโฆษกของพรรค จึงเตรียมตัวให้พร้อมสำหรับการอภิปรายและการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลในระหว่างช่วงของการอภิปรายและช่วงของการตั้งกระทู้ถาม

4. ผู้นำฝ่ายค้านจะแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคนต่อหนึ่งกระทรวงของรัฐบาลกลาง เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้วิจารณ์การตัดสินใจของรัฐมนตรีประจำกระทรวงเหล่านั้น และการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้วิจารณ์นี้ประกอบขึ้นเป็นคณะรัฐมนตรีเงา³³⁶

³³⁵ Marc Bosc and André Gagnon, Glossary of Parliamentary Procedure, Third Edition, 2017, [online]. Available from: https://www.ourcommons.ca/About/Glossary/Index-e.html#allotted_day_e . [Accessed 17 March 2021].

³³⁶ PARLIAMENT OF CANADA, LEADER OF THE OPPOSITION IN THE HOUSE OF COMMONS, [online]. Available from: <https://lop.parl.ca/About/Parliament/Education/MPU/core-simulation/planning-the-simulation/assign-roles/house-of-commons/leader-of-the-opposition-in-the-house-of-commons/index-e.html> . [Accessed 19 July 2021].

การทำหน้าที่ของผู้ฝ่ายค้านที่มีการกำหนดไว้ในกฎหมายของประเทศแคนาดา ได้แก่

1) ผู้ฝ่ายค้านเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการเศรษฐกิจภายในของสภา (Board of Internal Economy of the House of Commons)³³⁷

2) ผู้ฝ่ายค้านให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรีในการแต่งตั้งสมาชิกหน่วยงานตรวจสอบความมั่นคงและข่าวกรองแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติหน่วยงานตรวจสอบความมั่นคงและข่าวกรองแห่งชาติ (National Security and Intelligence Review Agency Act)³³⁸

³³⁷ Parliament of Canada Act , R.S.C. 1985

DIVISION D

Board of Internal Economy

Establishment and Organization

50 (1) There shall be a Board of Internal Economy of the House of Commons, in this section and sections 51 to 53 referred to as “the Board”, over which the Speaker of the House of Commons shall preside.

(2) The Board shall consist of the Speaker, two members of the Queen’s Privy Council for Canada appointed from time to time by the Governor in Council, **the Leader of the Opposition** or the nominee of the Leader of the Opposition and other members of the House of Commons who may be appointed from time to time as follows:

(a) if there is only one party in opposition to the government that has a recognized membership of twelve or more persons in the House of Commons, the caucus of that party may appoint two members of the Board and the caucus of the government party may appoint one member of the Board; and

(b) if there are two or more parties in opposition to the government each of which has a recognized membership of twelve or more persons in the House of Commons,

(i) the caucus of each of those parties in opposition may appoint one member of the Board, and

(ii) the caucus of the government party may appoint that number of members of the Board that is one less than the total number of members of the Board who may be appointed under subparagraph (i).

³³⁸ National Security and Intelligence Review Agency Act - S.C. 2019, c. 13, s. 2 (Section 4)

Appointment of members

4 (1) The Governor in Council is to appoint, on the recommendation of the Prime Minister, the members of the Review Agency.

3) ผู้นำฝ่ายค้านจะเข้าร่วมหารือกับนายกรัฐมนตรีและผู้สำเร็จราชการแทนสมเด็จพระราชินี ในการแต่งตั้งตุลาการศาลสูงที่เกษียณอายุแล้วในระยะเวลาสามถึงห้าปีเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานตรวจสอบตามพระราชบัญญัติสัญญา³³⁹

ผู้นำฝ่ายค้านที่สามารถมีโอกาสพลิกกลับมาชนะการเลือกตั้งและมีโอกาสได้จัดตั้งรัฐบาลในประเทศแคนาดา

จากที่ได้ทำการศึกษารายการการเมืองการปกครองของประเทศแคนาดา ผู้เขียนได้ให้ความสนใจกับผู้นำฝ่ายค้านที่สามารถมีโอกาสพลิกกลับมาชนะการเลือกตั้งและมีโอกาสได้จัดตั้งรัฐบาลท่านหนึ่ง คือ สตีเวน ฮาร์เปอร์ (The Right Honourable Stephen Harper)

ใน ค.ศ. 2002 ฮาร์เปอร์ได้รับเลือกให้เป็นผู้นำของกลุ่มพันธมิตรแคนาดาเพื่อชิงตำแหน่งกับ Stockwell Day และในปีนั้นฮาร์เปอร์ก็ได้เข้าไปในสภาในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของคัลการีเซาท์เวสต์ (Calgary Southwest) และฮาร์เปอร์ก็ได้ดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้าน ต่อมาใน ค.ศ. 2003 ฮาร์เปอร์ได้วางแผนควมรวมกลุ่มพันธมิตรแคนาดา (The Canadian Alliance) เข้ากับพรรคอนุรักษนิยมก้าวหน้า (Progressive Conservative Party) ที่อยู่ส่วนกลางเพื่อจัดตั้งพรรคอนุรักษนิยมของแคนาดา (the Conservative Party of Canada) ฮาร์เปอร์จึงเป็นผู้ร่วมก่อตั้งพรรคอนุรักษนิยมสมัยใหม่ของแคนาดา

ใน ค.ศ. 2004 ฮาร์เปอร์ก็ได้รับเลือกให้เป็นหัวหน้าพรรคคนใหม่ เขาพยายามกำหนดจุดยืนสำหรับพรรคอนุรักษนิยม โดยเขาสนับสนุนการลดหย่อนภาษี งบประมาณที่สมดุล และความโปร่งใส

(2) A member may be appointed to the Review Agency only after consultation by the Prime Minister with

- (a) the persons referred to in paragraphs 62(a) and (b) of the Parliament of Canada Act;
- (b) the leader of every caucus and of every recognized group in the Senate;
- (c) the Leader of the Opposition in the House of Commons; and
- (d) the leader in the House of Commons of each party having at least twelve members

in that House.

³³⁹ Citizenship Act - R.S.C., 1985, c. C-29 (Section 19.1)

Appointment of a judge

19.1 (1) After consultation by the Prime Minister of Canada with the Leader of the Opposition in the House of Commons and the leader in the House of Commons of each party having at least twelve members in that House, the Governor in Council may appoint a retired judge of a superior court for a term of three to five years to perform the duties of the Review Agency described in subsections 19(4), (5) and (6).

ของรัฐบาล นอกจากนี้เขายังรับรองนโยบายสังคมแบบอนุรักษนิยมที่ขัดแย้งกับความเชื่อของชาวแคนาดาจำนวนมาก ในการเลือกตั้ง ค.ศ. 2004 พรรคอนุรักษนิยมได้รับ 99 ที่นั่งในสภา และฮาร์เปอร์ก็ดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำฝ่ายค้าน³⁴⁰

ต่อมาชาวแคนาดาก็มอบอำนาจให้นายฮาร์เปอร์และพรรคจัดตั้งรัฐบาลอนุรักษนิยมเป็นครั้งแรกในรอบ 13 ปี³⁴¹ ในเดือนมกราคม ค.ศ.2006 พรรคอนุรักษนิยมได้รับคะแนนเสียงมากกว่า 36 เปอร์เซ็นต์ของการเลือกตั้งระดับชาติและได้ที่นั่ง 124 ที่นั่งในสภาและฮาร์เปอร์ได้กลายเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 22 ของแคนาดาซึ่งเป็นผู้นำรัฐบาลของฝ่ายเสียงข้างน้อย และเขาหยิบยกวาระการประชุมตามเสาหลักสี่ประการ ได้แก่ ความรับผิดชอบ ความมั่นคง การปกป้องสิ่งแวดล้อมและการบริหารจัดการทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง รัฐบาลของเขาเน้นการลดภาษีและการลดหนี้และเขาได้รับการสนับสนุนจากรัฐสภาอย่างหวุดหวิดสำหรับการขยายกองกำลังของแคนาดาที่ถูกส่งไปยังอัฟกานิสถาน หลังจากการโจมตีในวันที่ 11 กันยายนต่อสหรัฐอเมริกาใน ค.ศ.2006 และในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.2006 ฮาร์เปอร์ทำให้ผู้สนับสนุนของเขาประหลาดใจ เมื่อเขาเสนอญัตติอย่างเป็นทางการในสภาเพื่อให้รับรู้ว่ควเบคควิส (Québécois) รวมตัวกันเป็นชาติในแคนาดา เพราะการเคลื่อนไหวเชิงสัญลักษณ์ส่วนใหญ่ที่ผ่านมานี้ได้รับการออกแบบมาเพื่อต่อต้านการเคลื่อนไหวที่รุนแรงมากขึ้นซึ่งวางแผนโดยกลุ่มแบ่งแยกดินแดน Bloc Québécois³⁴²

ใน ค.ศ.2008 พรรคอนุรักษนิยมที่นำโดยฮาร์เปอร์ก็กลับเข้าทำงานพร้อมกับจำนวนที่นั่งที่มากขึ้นและได้รับคำสั่งให้นำพาแคนาดาผ่านสภาวะเศรษฐกิจที่ผันผวนซึ่งเกิดจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยทั่วโลกที่เลวร้ายที่สุดในรอบครึ่งศตวรรษ ฮาร์เปอร์ทำงานอย่างหนักเพื่อให้แน่ใจว่าการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของแคนาดาจะแข็งแกร่งและยั่งยืน โดยเขาสนับสนุนให้เก็บภาษีต่ำ ลดการขาดดุล และวางรากฐานสำหรับความมั่งคั่งในระยะยาวซึ่งถือเป็นวาระสำคัญของรัฐบาลฮาร์เปอร์ และฮาร์เปอร์

³⁴⁰ Britannica, The Editors of Encyclopaedia. "Stephen Harper". Encyclopedia Britannica, 26 Apr. 2020, [online]. Available from: <https://www.britannica.com/biography/Stephen-Harper> . [Accessed 2 April 2021].

³⁴¹ World Health Organization. "Prime Minister Stephen Harper, Canada".[online]. Available from: https://www.who.int/topics/millennium_development_goals/accountability_commission/harper/en/ . [Accessed 2 April 2021].

³⁴² Britannica, The Editors of Encyclopaedia. "Stephen Harper". Encyclopedia Britannica, 26 Apr. 2020, [online]. Available from: <https://www.britannica.com/biography/Stephen-Harper> . [Accessed 2 April 2021].

ยังคงเดินทางพัฒนาผลประโยชน์และค่านิยมของชาวแคนาดาในเวทีระดับนานาชาติต่อไป³⁴³ จนกระทั่งใน ค.ศ. 2011 ฮาร์เปอร์ก็ได้รับชัยชนะและได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของแคนาดาอีกครั้ง และการชนะการเลือกตั้งระดับชาติ 3 สมัยติดต่อกันใน ค.ศ. 2006, 2008 และ 2011 ทำให้ ฮาร์เปอร์เป็นผู้สนับสนุนการค้าเสรีและตลาดเปิดที่แข็งแกร่ง เป็นผู้นำรัฐบาลที่มุ่งเน้นการปฏิบัติที่มุ่งเน้นการเติบโตทางด้านนโยบายเศรษฐกิจและนโยบายสังคมที่ขับเคลื่อนอย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง และภายใต้การนำของเขา ประเทศแคนาดาได้ลดภาษีของรัฐบาลกลางให้อยู่ในระดับต่ำสุดในรอบ 50 ปี สร้างงานใหม่ 1.3 ล้านตำแหน่ง สร้างความสมดุลของงบประมาณ และส่งเสริมนวัตกรรมโครงสร้างพื้นฐานเพื่อดึงดูดการลงทุน³⁴⁴

3.2.2.2 พรรคการเมืองฝ่ายค้านในประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดาเป็นประเทศที่มีพรรคการเมืองจำนวนมาก หลังจากที่พรรคการเมืองที่มีที่นั่งมากที่สุดในสภาแห่งสหพันธรัฐได้จัดตั้งรัฐบาล ฝ่ายที่ไม่ได้อยู่ในรัฐบาลก็จะเป็นฝ่ายค้าน ภายใต้ระบบรัฐสภาของแคนาดาบทบาทหลักของพรรคฝ่ายค้านคือการคัดค้านและวิพากษ์วิจารณ์การออกกฎหมายและการทำงานของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาล รวมทั้งนำเสนอแนะนโยบายทางเลือกและข้อเสนออื่น ๆ ให้แก่ประชาชน และฝ่ายค้านยังทำหน้าที่ในการเป็นเงาของคณะรัฐมนตรีเพื่อตรวจสอบและวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของคณะรัฐมนตรีอย่างใกล้ชิด และนอกจากนี้แล้ว พรรคฝ่ายค้านก็มีหน้าที่ในการทำงานเสมือนการเตรียมตัวรอการมีโอกาสเป็นรัฐบาล ซึ่งในการทำหน้าที่พรรคฝ่ายค้านสามารถเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาให้กับรัฐบาลปัจจุบันได้ และพรรคฝ่ายค้านก็ถือว่าหน้าที่นี้เป็นสิ่งสำคัญที่พรรคฝ่ายค้านกำลังทำอยู่³⁴⁵

บทบาทของพรรคการเมืองฝ่ายค้านเป็นกุญแจสำคัญในระบอบประชาธิปไตยรูปแบบรัฐสภาของแคนาดา ดังเห็นได้จากคำกล่าวของนายกรัฐมนตรี Wilfrid Laurier ซึ่งได้ไว้กล่าวว่า

CHULALONGKORN UNIVERSITY

³⁴³ World Health Organization. "Prime Minister Stephen Harper, Canada". [online]. Available from: https://www.who.int/topics/millennium_development_goals/accountability_commission/harper/en/ . [Accessed 2 April 2021].

³⁴⁴ Stephen Harper. biography. [online]. Available from: <https://www.stephenharper.com/biography/> . [Accessed 2 April 2021].

³⁴⁵ Hon. Candice Bergen รองผู้นำฝ่ายค้านจากพรรค Conservative ได้มีการกล่าวไว้ในช่วง Opposition Motion— Additional Allotted Days ใน 43RD PARLIAMENT, 1ST SESSION EDITED HANSARD • No. 026 CONTENTS FRIDAY, FEBRUARY 28, 2020 ซึ่งสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จาก HOUSE PUBLICATIONS, 43RD PARLIAMENT, 1ST SESSION EDITED HANSARD • No. 026 CONTENTS FRIDAY, FEBRUARY 28, 2020, [online]. Available from: <https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/43-1/house/sitting-26/hansard> . [Accessed 17 March 2021].

“... ฝ่ายค้านมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่มีการแบ่งแฉกแนวความคิดเห็นจากตัวแทนของทั้งสองฝ่ายในสภา โดยในการให้ความเห็นของทั้งสองฝ่ายก็ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน และฝ่ายค้านก็ควรจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านที่เข้มแข็งในการแสดงความคิดเห็นในฐานะผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับเสียงส่วนใหญ่”³⁴⁶

ในประเทศแคนาดาสมาชิกของฝ่ายค้านอาจจะสังกัดอยู่ในพรรคที่ลงทะเบียนหรืออาจเป็นอิสระจากความเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองใด ๆ ก็ได้³⁴⁷ และถึงแม้ว่าจะไม่มีการกำหนดไว้ในกฎหรือกฎเกณฑ์ของแคนาดาก็ตาม แต่ตามธรรมเนียมแล้วพรรคฝ่ายค้านที่มีจำนวนที่นั่งมากที่สุดใสภาจะถูกกำหนดให้เป็นฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการ ซึ่งจะถูกรับเรียกว่าเป็นฝ่ายค้านของสมเด็จพระราชินี³⁴⁸ นอกจากนี้แล้วฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการก็ยังได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญเหนือกว่าพรรคอื่น ๆ ที่เป็นฝ่ายค้านด้วยกัน³⁴⁹

ในประเทศแคนาดาก็มีวิปฝ่ายค้าน (Opposition Whip) เช่นเดียวกันกับในประเทศอังกฤษ โดยผู้นำฝ่ายค้านจะเป็นผู้มอบหมายให้สมาชิกของฝ่ายค้านเป็นหัวหน้าวิปฝ่ายค้านและคณะวิปของพรรคฝ่ายค้าน วิปฝ่ายค้านในประเทศแคนาดาจะทำหน้าที่เพื่อให้แน่ใจว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาหรือในการประชุมคณะกรรมการเพียงพอที่จะชนะการลงคะแนนหากมีการเรียกให้ลงคะแนนเสียงในสภา โดยมีหน้าที่หลักในการควบคุมคะแนนเสียงของฝ่ายค้าน บทบาทของวิปฝ่ายค้านมีความสำคัญอย่างยิ่งเมื่อต้องมีการลงคะแนนเสียง และในประเทศแคนาดาก็ค่อนข้างมีระเบียบวินัยของพรรคเข้มงวดเช่นกัน³⁵⁰

³⁴⁶ Marc Bosc and André Gagnon, HOUSE OF COMMONS PROCEDURE AND PRACTICE, Third Edition, 2017, [online]. Available from: https://www.ourcommons.ca/About/ProcedureAndPractice3rdEdition/ch_01_2-e.html#footnote-019 . [Accessed 14 March 2021].

³⁴⁷ Ibid.

³⁴⁸ มีเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์เหตุการณ์หนึ่งที่ถือได้ว่าเป็นข้อยกเว้น คือ ใน ปี ค.ศ. 1922 เมื่อพรรคก้าวหน้าได้รับการเลือกตั้งมีที่นั่งมาเป็นอันดับที่สอง แต่กลับพรรคกลับปฏิเสธบทบาทในการเป็นฝ่ายค้าน (The only exception to this in the history of the House of Commons came in 1922 when the Progressive Party won the second highest number of seats but declined to assume the role of Opposition.)

³⁴⁹ Marc Bosc and André Gagnon, HOUSE OF COMMONS PROCEDURE AND PRACTICE, Third Edition, 2017, [online]. Available from: https://www.ourcommons.ca/About/ProcedureAndPractice3rdEdition/ch_01_2-e.html#footnote-019 . [Accessed 14 March 2021].

³⁵⁰ James E. Walker, "The Functions of the Whip in Canada", *Parliamentarian*, Vol. 5 2 , No. 4 (October 1971), p. 260.

การมีอยู่ของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในประเทศแคนาดามีความสำคัญต่อการเมืองในระบบรัฐสภาของประเทศแคนาดาเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาล เป็นการสนับสนุนให้เกิดความเป็นประชาธิปไตย ช่วยสร้างความไว้วางใจให้แก่ประชาชนในแคนาดา และการทำหน้าที่ของฝ่ายค้านยังเป็นการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลในการแก้ปัญหาต่างๆ ที่มีความหลากหลายและแตกต่างด้วยวิธีการที่สันติและเคารพต่อสิทธิของฝ่ายเสียงข้างน้อยที่ไม่เห็นด้วยกับเสียงส่วนใหญ่³⁵¹

3.2.2.3 คณะรัฐมนตรีเงาในประเทศแคนาดา

คณะรัฐมนตรีเงาฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการในประเทศแคนาดาประกอบด้วยสมาชิกของพรรคฝ่ายค้านหลักที่เป็นฝ่ายค้านที่ภักดีของสมเด็จพระราชินีฯ และมีหน้าที่รับผิดชอบในการติดตามการทำงานของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาล โดยผู้นำฝ่ายค้านจะมอบหมายให้สมาชิกฝ่ายค้านของตนทำหน้าที่เป็นคณะรัฐมนตรีเงาเพื่อติดตามการทำงานของฝ่ายบริหาร ผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีเงาในแคนาดามักจะถูกเรียกว่าเป็นนักวิจารณ์ (critics) นักวิจารณ์หนึ่งคนอาจจะติดตามการทำงานของรัฐมนตรีที่เป็นฝ่ายรัฐบาลได้มากกว่าหนึ่งคน และผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็นนักวิจารณ์นั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีความคุ้นเคยกับนโยบายปฏิบัติและแผนงานของแต่ละกระทรวง โดยนักวิจารณ์จะทำหน้าที่เป็นเงาที่รับฟังปัญหาและแนวคิดจากบุคคลต่างๆ และกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อนำมาทำเป็นนโยบายและข้อเสนอแนะของฝ่ายค้านต่อไป³⁵²

เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2020³⁵³ นาย Erin O'Toole ผู้นำพรรคอนุรักษ์นิยมของแคนาดา ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการของประเทศแคนาดาได้ประกาศรายชื่อคณะรัฐมนตรีเงาของพรรคอนุรักษ์นิยม (Conservative Shadow Cabinet) เพื่อติดตามการทำงานของรัฐบาลในการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 43 สมัยที่สอง³⁵⁴ โดยนาย Erin O'Toole ได้กล่าวว่า “วันนี้ฉันภูมิใจที่จะนำเสนอรัฐบาลอนุรักษ์นิยมในการรอคอยที่จะเอาชนะรัฐบาลเสรีนิยมที่ทุจริตของ

³⁵¹ Gerald Schmitz, THE OPPOSITION IN A PARLIAMENTARY SYSTEM, December 1988, [online]. Available from: <http://www.publications.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp47-e.htm> . [Accessed 14 March 2021].

³⁵²J.J. McCullough The House of Commons of Canada, [online]. Available from: <https://thecanadaguide.com/government/house-of-commons/> [Accessed 14 March 2021].

³⁵³ Rachel Emmanuel., Strategists applaud O'Toole's inclusion of women, young MPs in shadow cabinet, Sep 8, 2020, [online]. Available from: <https://ipolitics.ca/2020/09/08/strategists-applaud-otooles-inclusion-of-women-young-mps-in-shadow-cabinet/> [Accessed 14 March 2021].

³⁵⁴ Duane Rolheiser., Erin O'Toole names Shadow Cabinet, Sep 8, 2020, [online]. Available from: <https://www.todayville.com/erin-otoole-names-shadow-cabinet/> [Accessed 14 March 2021].

จัสติน ทรูโด ในการเลือกตั้งครั้งหน้า และในอีกไม่กี่สัปดาห์ข้างหน้าเราจะนำเสนอแผนการทำงานเพื่อชาวแคนาดาเป็นอันดับแรก เพื่อหนทางที่จะนำพาประเทศของเราออกจากวิกฤตนี้และสร้างประเทศที่ยิ่งใหญ่ของเราขึ้นมาใหม่”³⁵⁵

ต่อมาเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2022 นาย Erin O’Toole ได้ถอนตัวจากการเป็นผู้นำพรรคอนุรักษนิยม ทำให้นาง Candice Bergen ได้ก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำพรรคอนุรักษนิยมชั่วคราวจนกว่าจะมีการเลือกผู้นำพรรคคนใหม่ และในขณะนี้เธอได้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการคนปัจจุบันของประเทศแคนาดา³⁵⁶

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับประสิทธิภาพการทำหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเงาของประเทศแคนาดา

Punnett ได้ระบุอย่างชัดเจนถึงบทบาทสองประการของฝ่ายค้านที่สำคัญ³⁵⁷ กล่าวคือ ต้องทำการวิจารณ์ในสิ่งที่รัฐบาลกำลังทำอยู่ และก็ต้องเป็นการทำหน้าที่เสมือนเป็นรัฐบาลทางเลือก โดยแสดงให้เห็นว่ามีความรับผิดชอบเพียงพอที่จะทำงานได้ดีขึ้นกว่ากระทรวงที่รัฐมนตรีในปัจจุบันดำรงตำแหน่งอยู่ กล่าวโดยย่อคือต้อง ‘ทำสงคราม’ กับรัฐบาล ในขณะที่ในขณะเดียวกันก็ต้องพิจารณาถึงปัญหาที่จะเผชิญในภารกิจภายหลังสงครามที่สร้างขึ้น³⁵⁸ ดังนั้น ประสิทธิภาพการทำหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเงาของประเทศแคนาดา ก็ต้องศึกษาโดยพิจารณาจากการทำหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเงาว่าสามารถวิจารณ์ในสิ่งที่รัฐบาลกำลังทำอยู่และสามารถทำหน้าที่เสมือนเป็นรัฐบาลทางเลือกได้

³⁵⁵ “Today, I am proud to present the Conservative government in waiting that will defeat Justin Trudeau’s corrupt Liberal government in the next election,” O’Toole said. “In the coming weeks, we will be presenting a plan to put hardworking Canadians first, lead our nation out of this crisis and rebuild our great country.”

³⁵⁶ Global News, Conservatives elect Candice Bergen as interim party leader, February 3, 2022, [online]. Available from: <https://globalnews.ca/news/8590833/conservative-party-interim-leader/> . [Accessed 20 April 2021].

³⁵⁷ R. M. Punnett , Front-bench opposition : The role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and Shadow Government in British politics, (New Hampshire: Heinemann, 1973) .p.124.

³⁵⁸ Punnett succinctly notes the dual role of an opposition, which must:

... lead the attack on what the Government is currently doing, but it also has to appear as the alternative Government, demonstrating that it is sufficiently responsible to do a better job than the current Ministry. In short, it has to ‘conduct a war’ against the Government while at the same time considering the problems that it will itself face in the task of ‘post-war reconstruction’.

หรือไม่ และอีกประการหนึ่งก็คือ เมื่อมีการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของคณะรัฐมนตรีที่แท้จริงแล้ว คณะรัฐมนตรีเงาสามารถเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดีกว่าได้หรือไม่

ในการศึกษาถึงประสิทธิภาพการทำหน้าที่ในฐานะของคณะรัฐมนตรีเงาของประเทศแคนาดา ขอยกตัวอย่างศึกษาในกรณีของสถานการณ์โรคระบาดโควิด - 19

ในช่วงเริ่มต้นของการระบาดใหญ่ของโรคระบาดโควิด - 19 Rempel Garner รัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุขเงา ได้เรียกร้องให้มีการกำกับดูแลเพื่อให้เกิดความโปร่งใสมากขึ้นจากรัฐบาลกลางเกี่ยวกับแอปพลิเคชันการติดตามการติดต่อทางโทรศัพท์มือถือที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ และเรียกร้องเกี่ยวกับข้อจำกัดที่เข้มงวดในการรวบรวมข้อมูล

Rempel Garner ได้เสนอขอให้รัฐบาลดำเนินการดังต่อไปนี้

1. เพื่อความโปร่งใสและควรแจ้งให้ชาวแคนาดาทราบในสถานการณ์ใดที่รัฐบาลจะพิจารณาใช้มาตรการเหล่านี้ และต้องทำงานร่วมกับพรรคฝ่ายค้านเพื่อให้แน่ใจว่ามีการป้องกันที่เข้มงวดและมีการกำกับดูแลจากรัฐสภาก่อนที่จะใช้กลยุทธ์ดังกล่าว

2. ให้ความมั่นใจแก่ชาวแคนาดาว่าจะทำสิ่งนี้ได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมอย่างชัดเจนและมีข้อจำกัดที่เข้มงวดว่าใครสามารถดูข้อมูลได้บ้าง สามารถนำข้อมูลไปใช้ทำอะไรได้บ้าง และข้อมูลจะถูกเก็บไว้อย่างปลอดภัยได้อย่างไร ตลอดจนจะถูกเก็บไว้นานเท่าใด

3. รัฐบาลควรกำหนดขอบเขตให้แคบลงสำหรับการรวบรวมข้อมูลและควรตรวจสอบให้แน่ใจว่าการรวบรวมข้อมูลนี้เป็นแบบชั่วคราวโดยมีวันที่สิ้นสุดที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน

นอกจากนี้ Rempel Garner ยังได้กล่าวต่อไปอีกว่า “แม้ในยามวิกฤต เราต้องหาสมดุลระหว่างความดีต่อสาธารณะกับสิทธิความเป็นส่วนตัวขั้นพื้นฐาน เราไม่สามารถปล่อยให้การเหยียบย่ำสิทธิเหล่านี้กลายเป็นปกติได้ ฉันจะต่อสู้เพื่อให้จัสติน ทรูโด ทำหน้าที่ด้วยความโปร่งใสในการใช้ข้อมูลโทรศัพท์มือถือเพื่อติดตามชาวแคนาดา และเพื่อให้แน่ใจว่ามีการป้องกันและการกำกับดูแลที่เหมาะสม”³⁵⁹

จากกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการทำหน้าที่ของ Rempel Garner รัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุขเงา ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ในสิ่งที่รัฐบาลกำลังทำอยู่ และได้มีการเรียกร้องและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดีกว่า ซึ่งทำให้เห็นได้ว่าถ้าหากมีรัฐมนตรีเงาที่ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ย่อมก่อให้เกิดผลดีต่อประชาชนและประเทศชาติ

³⁵⁹ Data wars, “MP Rempel Garner Calls for Oversight of Cell Phone Tracking”. 18 November 2020. Retrieved 18 November 2020. [online]. Available from: <https://wawa-news.com/index.php/2020/03/25/mp-rempel-garner-calls-for-oversight-of-cell-phone-tracking/> . [Accessed 29 October 2021].

3.2.3 บทบาทของผู้นำฝ่ายค้านที่แสดงผ่านพรรคฝ่ายค้านในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลในประเทศแคนาดา

การเมืองของประเทศแคนาดาเป็นการเมืองที่ค่อนข้างมีเสถียรภาพ เนื่องจากมีระบบพรรคการเมืองที่มีลักษณะเป็นสองพรรคการเมืองแข่งขันกันตามวิถีของระบอบประชาธิปไตย และพรรคการเมืองของประเทศแคนาดาก็มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจนทำให้มีลักษณะที่มีความเป็นสถาบันทางการเมือง เป็นพรรคการเมืองของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวทำให้พรรคการเมืองของแคนาดามีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศแคนาดา และนอกจากนี้แล้วการเมืองการปกครองของประเทศแคนาดาก็มีลักษณะเป็นการเมืองการปกครองที่อยู่บนพื้นฐานของความหลากหลายทางชาติพันธุ์ จึงทำให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองภายในประเทศต้องคำนึงถึงการเปิดโอกาสให้คนจากทุกกลุ่มเข้ามา มีบทบาทในทางการเมือง มีโอกาสในการตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นต่อการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลในประเทศแคนาดา³⁶⁰ และสืบเนื่องจากการที่ประเทศแคนาดามีลักษณะเป็นแบบสองพรรคการเมืองแข่งขันกัน จึงทำให้ผู้นำฝ่ายค้านและพรรคการเมืองฝ่ายค้านมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการทำงานที่ของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล และสมาชิกของพรรคฝ่ายค้านก็มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่เสนอมารับรองและการดำเนินการในภารกิจต่าง ๆ ของรัฐบาล³⁶¹

3.2.3.1 การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถาม

- การถามกระทู้สด (Oral Questions) ในสภาสามัญในแคนาดา จะมีช่วงเวลาของการตั้งกระทู้ถามขึ้นในทุกวันจันทร์ - วันพฤหัสบดี ในช่วงเวลา 14.15 น. และในช่วงเวลา 11.15 น. ของทุกวันศุกร์ โดยมีการกำหนดเวลาเริ่มต้นไว้ที่ 45 นาที และตามแนวปฏิบัติจะอนุญาตให้หัวหน้าพรรคของพรรคใด ๆ ที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการในสภาหรือตัวแทนของหัวหน้าพรรคเหล่านั้นในการเริ่มต้นถามคำถาม และจะตามด้วยคำถามอื่นอีกสองคำถามซึ่งเป็นคำถามเสริมจากคำถามเริ่มต้น³⁶² โดยผู้นำฝ่ายค้านมีสิทธิพิเศษในการตั้งกระทู้ถามเป็นคำถามแรกในช่วงการตั้งกระทู้ถามเสมอ (Question Period)³⁶³ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถถามคำถาม

³⁶⁰ Government of Canada., DEMOCRACY IN CANADA , [online]. Available from: <https://www.canada.ca/en/democratic-institutions/services/democracy-canada.html> . [Accessed 14 March 2021].

³⁶¹ สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ระบบรัฐสภาแคนาดา, หน้า 15.

³⁶² Marc Bosc and André Gagnon, Oral Questions, Third Edition, 2017, [online]. Available from: https://www.ourcommons.ca/About/ProcedureAndPractice3rdEdition/ch_11_1-e.html#footnote-201 . [Accessed 14 March 2021].

³⁶³ Hodgetts, J.E.. "Parliament of Canada". Encyclopedia Britannica, 9 Jun. 2016, [online]. Available from: <https://www.britannica.com/topic/Canadian-Parliament> . [Accessed 1 March 2021].

ฝ่ายบริหารหรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องได้ตลอดเวลาในช่วงของการตั้งกระทู้ถาม การตั้งกระทู้ถามและการตอบกระทู้ถามต้องดำเนินการผ่านประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลให้การตอบกระทู้ถามเป็นไปตามกฎเกณฑ์เรื่องการรักษาระเบียบและความเรียบร้อย รวมถึงการใช้ถ้อยคำในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร แต่ประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่มีหน้าที่ในการรับผิดชอบในเรื่องเนื้อหาและคุณภาพของการตอบกระทู้ถาม และในช่วงของการตอบกระทู้ถามนี้รัฐมนตรีทุกคนมีหน้าที่ต้องตอบคำถามในทุกประเด็นโดยไม่มีการบอกกล่าวล่วงหน้า การตอบกระทู้ถามไม่มีกฎเกณฑ์ที่ตายตัวในเรื่องการควบคุมรูปแบบหรือเนื้อหาของคำตอบแบบปากเปล่า ซึ่งตามหลักปฏิบัติ การตอบกลับควรจะตอบให้สั้นที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และควรใช้ถ้อยคำในภาษาที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นในสภา และแม้ว่าโดยปกติแล้วการตั้งกระทู้ถามจะเป็นการตั้งคำถามหรือซักถามรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง แต่ในความเป็นจริงแล้วสามารถตั้งกระทู้ถามรัฐบาลได้ทั้งคณะ โดยรัฐบาลอาจจะพิจารณามอบหมายให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ตอบกระทู้ถาม³⁶⁴

กระทู้ถามในประเทศแคนาดาที่ผู้นำฝ่ายค้านเป็นผู้ถาม มีตัวอย่างดังต่อไปนี้

1) กระทู้ถามที่ Mr. Stephen Harper ผู้นำฝ่ายค้านได้ตั้งกระทู้ถามผ่านประธานสภาเพื่อถามนายกรัฐมนตรี Right Hon. Jean Chrétien ในช่วง Oral Questions Period ของวันที่ 7 พฤษภาคม 2003 เกี่ยวกับการการป้องกันชิปนาวูธ ซึ่งเริ่มต้นมาตั้งแต่เมื่อเจ็ดปีก่อน ภายใต้การหารือและคำแนะนำของประธานาธิบดีคลินตัน ว่าในวันนี้รัฐบาลยังมีแผนที่จะหารือกับสหรัฐอเมริกาในประเด็นนี้อีกหรือไม่³⁶⁵

2) กระทู้ถามที่ Hon. Andrew Scheer ผู้นำฝ่ายค้านได้ตั้งกระทู้ถามผ่านประธานสภาเพื่อถามนายกรัฐมนตรี Right Hon. Justin Trudeau ในช่วง Oral Questions Period ของวันที่ 8 มิถุนายน 2020 เกี่ยวกับการนายกรัฐมนตรีอยู่ระหว่างการตรวจสอบเรื่องที่รัฐบาลนำงบประมาณมูลค่า 900 ล้านดอลลาร์ ให้กับองค์กรที่นายกรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์ส่วนตัว และได้มี

³⁶⁴ Ibid.

³⁶⁵ HOUSE PUBLICATIONS, 37TH PARLIAMENT, 2ND SESSION EDITED HANSARD • NUMBER 097, CONTENTS Wednesday, May 7, 2003, [online]. Available from: <https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/37-2/house/sitting-97/hansard> . [Accessed 15 March 2021].

การถามว่าในขณะนี้นายกรัฐมนตรีได้ถอนตัวจากกระบวนการในตัดสินใจที่จะทำข้อตกลงดังกล่าวแล้วใช่หรือไม่³⁶⁶

3) กระทู้ถามที่ Hon. Erin O'Toole ผู้นำฝ่ายค้านได้ตั้งกระทู้ถามผ่านประธานสภาเพื่อถามนายกรัฐมนตรี Right Hon. Justin Trudeau ในช่วง Oral Questions Period ของวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2021 ว่าขณะนี้อัตราการฉีดวัคซีนของแคนาดาต่ำที่สุดในกลุ่ม G7 The Globe and Mail ซึ่งให้เห็นในเช้าวันนี้ว่าแคนาดาจะต้องฉีดวัคซีน 300,000 คนต่อวันหรือ 2.1 ล้านคนต่อสัปดาห์เพื่อให้เป็นไปตามกำหนดเวลาในเดือนกันยายนที่นายกรัฐมนตรีให้คำมั่น แต่จนถึงขณะนี้มีชาวแคนาดาเพียง 124,000 คนเท่านั้นที่ได้รับการฉีดวัคซีนครบถ้วน นายกรัฐมนตรีมีแผนจะฉีดวัคซีนให้ชาวแคนาดา 2.1 ล้านคนต่อสัปดาห์ที่ไหน³⁶⁷

จากตัวอย่างกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่า กระทู้ถามที่ผู้นำฝ่ายค้านนำมาตั้งเป็นคำถามส่วนใหญ่จะเป็นประเด็นสำคัญทางการเมืองในปัจจุบัน เพื่อติดตามและกระตุ้นให้รัฐบาลเร่งดำเนินการในทันทั่วที่ต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศเช่นเดียวกับกระทู้ถามของอังกฤษ และกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านของแคนาดาก็มีลักษณะที่เป็นเสมือนคำถามเพื่อจับผิดการทำงานของรัฐบาลอย่างแท้จริง เนื่องจากคำถามบางคำถามมีลักษณะเป็นคำถามที่กระตุ้นให้ต้องมีการดำเนินการตรวจสอบหาความจริงและมุ่งให้รัฐบาลหาทางพิสูจน์ความบริสุทธิ์ในการทำหน้าที่ของตนเอง

แม้ว่าจะมีการถามคำถามแบบปากเปล่าโดยไม่ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้าในเรื่องที่ถือว่าเป็นเรื่องเร่งด่วน แต่ก็มีคำถามที่เป็นลายลักษณ์อักษรเช่นกัน ทั้งนี้เพื่อจุดประสงค์ในการขอข้อมูลจากกระทรวงโดยละเอียดหรือเป็นเรื่องทางเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ และจะมีกฎเกณฑ์ระบุว่าอาจมีการส่งคำถามเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังสมาชิกเป็นการส่วนตัวเพื่อตอบถามในเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับหน้าที่ที่สมาชิกคนนั้นมีส่วนต้องรับผิดชอบ แต่อย่างไรก็ตามแม้จะมีกฎเกณฑ์ไว้แต่แนวปฏิบัติก็คือผู้ที่ตอบคำถามหรือข้อซักถามมักจะเป็นรัฐมนตรี³⁶⁸

³⁶⁶ HOUSE PUBLICATIONS, 43RD PARLIAMENT, 1ST SESSION EDITED HANSARD • No. 041, CONTENT WEDNESDAY, JULY 8, 2020, [online]. Available from: <https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/43-1/house/sitting-41/hansard> . [Accessed 15 March 2021].

³⁶⁷ HOUSE PUBLICATIONS, 43RD PARLIAMENT, 2ND SESSION EDITED HANSARD • No. 056 CONTENTS WEDNESDAY, FEBRUARY 3, 2021, [online]. Available from: <https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/43-2/house/sitting-56/hansard>. [Accessed 15 March 2021].

³⁶⁸ Robert Marleau and Camille Montpetit, HOUSE OF COMMONS PROCEDURE AND PRACTICE, 2000, [online]. Available from: <https://www.ourcommons.ca/MarleauMontpetit/DocumentViewer.aspx?DocId=1001&Language=E&Sec=Ch11&Seq=3> . [Accessed 14 March 2021].

- กระทู้ถามที่เป็นลายลักษณ์อักษร (Writing Question) เป็นกระทู้ถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิตั้งกระทู้ถามเพื่อถามรัฐบาลในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ โดยกระทู้ถามดังกล่าวต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้สมาชิกอาจขอให้รัฐบาลตอบกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษรภายในกำหนดเวลา 45 วัน หรืออาจขอให้ตอบด้วยวาจาก็ได้³⁶⁹ และเมื่อได้บรรจุกระทู้เข้าสู่ระเบียบวาระกระทู้ถามตามระเบียบวาระการประชุม เลขานุการรัฐมนตรีของหัวหน้ารัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎรจะแจ้งต่อที่ประชุมว่าในวันนั้นรัฐบาลจะตอบกระทู้ถามใดบ้าง และการตอบกระทู้ถามที่เป็นลายลักษณ์อักษร รัฐบาลจะเป็นผู้ตอบกระทู้ถามที่เป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างในช่วงระเบียบวาระเรื่องเพื่อพิจารณา โดยเลขานุการรัฐมนตรีจะทำหน้าที่ชี้แจงว่ารัฐบาลว่ารัฐมนตรีจะตอบกระทู้ถามในวันนั้น³⁷⁰

รัฐบาลอาจตอบกระทู้ถามที่เป็นลายลักษณ์อักษร ได้ 2 วิธี ดังนี้³⁷¹

(1) เลขานุการรัฐมนตรีแจ้งหมายเลขกระทู้ถามที่รัฐบาลตอบให้ที่ประชุมทราบ ส่วนเนื้อความของคำตอบจะได้รับการตีพิมพ์ในรายงานการประชุม หรือเลขานุการรัฐมนตรีอาจอ่านเนื้อความคำตอบในกรณีที่มีการร้องขอ

(2) ในกรณีที่คำถามของกระทู้ถามมีเนื้อความที่ยาวหรือซับซ้อน ที่ประชุมสภาอาจมีคำสั่งให้รัฐบาลนำเสนอรายงานหรือเอกสารต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อมีการนำเสนอต่อที่ประชุมแล้ว เอกสารดังกล่าวนี้จะมีสถานภาพเป็นเอกสารประกอบการพิจารณา

หากรัฐบาลไม่ได้ตอบกระทู้ถามภายในระยะเวลาที่กำหนด เรื่องดังกล่าวจะถูกส่งไปยังคณะกรรมการสามัญที่เกี่ยวข้องโดยอัตโนมัติ ซึ่งประธานคณะกรรมการจะต้องนัดประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวภายใน 5 วัน นับแต่ได้รับเรื่อง ทั้งนี้ สมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามที่ถูกส่งไปยังคณะกรรมการสามารถตั้งกระทู้ถามเพิ่มเติมได้อีก 1 คำถาม โดยขอให้บรรจุใน

³⁶⁹ Marc Bosc and André Gagnon, Writing Question, Third Edition, 2017, [online]. Available from: https://www.ourcommons.ca/About/ProcedureAndPractice3rdEdition/ch_11_2-e.html . [Accessed 14 March 2021].

³⁷⁰ Ibid.

³⁷¹ PARLIAMENT OF CANADA, Government Replies to Written Questions, [online]. Available from: https://www.ourcommons.ca/about/OurProcedure/Questions/c_g_questions-e.htm?fbclid=IwAR0SY7pVrmH1Azln_AHdYnBjMl9RlOvM_molCxywTs-1BnXyo6q6ymldHGA#3 . [Accessed 14 March 2021].

ระเบียบวาระประชุม และหากสมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามเพิ่มเติมขอให้ที่ประชุมพิจารณาเรื่องดังกล่าว ในช่วงระเบียบวาระเรื่องที่ค้างพิจารณา การส่งเรื่องดังกล่าวไปยังคณะกรรมการธิการเป็นอันยกเลิกไป³⁷²

นอกจากการตั้งกระทู้ถามสดและกระทู้ถามที่เป็นลายลักษณ์อักษรแล้วยังมีถ้อยแถลงรายสัปดาห์ (ถ้อยแถลงประจำวันพฤหัสบดี) (Weekly Business Statement) ที่ผู้นำฝ่ายค้านสามารถซักถามผู้นำฝ่ายรัฐบาลได้ กล่าวคือ ภายหลังจากการเสนอระเบียบวาระกระทู้ถามของวันพฤหัสบดี ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะให้สิทธิแก่ผู้นำฝ่ายค้านในการซักถามผู้นำฝ่ายรัฐบาลในประเด็นเกี่ยวกับเรื่องที่รัฐบาลเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาในวันถัดไปหรือสัปดาห์ถัดไป ซึ่งผู้นำฝ่ายรัฐบาลจะชี้แจงต่อที่ประชุมถึงเรื่องที่รัฐบาลจะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาต่อไป วิธีปฏิบัติเช่นนี้โดยทั่วไปเรียกว่า ถ้อยแถลงรายสัปดาห์ หรือถ้อยแถลงประจำวันพฤหัสบดี โดยถ้อยแถลงดังกล่าวเป็นเพียงการแจ้งให้ทราบเท่านั้น มิได้เป็นการสร้างข้อผูกพันใด ๆ แก่รัฐบาล³⁷³

3.2.3.2 การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยการอภิปราย

หลักการพื้นฐานประการหนึ่งของกระบวนการรัฐสภาคือการอภิปรายในสภาจะต้องนำไปสู่การตัดสินใจภายในระยะเวลาที่เหมาะสม กระบวนการของการอภิปรายสิ้นสุดลงหลังจากที่มีการพิจารณาญัตติ และไม่มีสมาชิกคนใดมีความประสงค์ที่จะคัดค้านมตินั้น³⁷⁴ ในการอภิปรายผู้อภิปรายสามารถอภิปรายได้อย่างอิสระ แต่ต้องไม่ออกนอกประเด็นหรือซ้ำซาก และโดยทั่วไปแล้วระยะเวลาในการอภิปรายถูกกำหนดไว้ที่ 10 นาที หรือไม่เกิน 20 นาที แต่ในความเป็นจริงแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถอภิปรายได้โดยไม่มีกำหนดระยะเวลา³⁷⁵ และในระหว่างการประชุมหากสมาชิกผู้ใดเห็นว่าการฝ่าฝืนข้อบังคับหรือมีการกระทำที่ผิดแผกแตกต่างไปจากธรรมเนียม

³⁷² Marc Bosc and André Gagnon, Writing Question, Third Edition, 2017, [online]. Available from: https://www.ourcommons.ca/about/procedureandpractice3rdedition/ch_11_2-e.html?fbclid=IwAR0SY7pVrmH1Azln_AHdYnBjML9RlOvM_molCxywTs-1BnXyo6q6ymldHGA .[Accessed 16 March 2021].

³⁷³ Marc Bosc and André Gagnon, Weekly Business Statement, Third Edition, 2017, [online]. Available from: https://www.ourcommons.ca/About/ProcedureAndPractice3rdEdition/ch_10_6-e.html .[Accessed 16 March 2021].

³⁷⁴ Marc Bosc and André Gagnon, The process of debate, Third Edition, 2017, [online]. Available from: https://www.ourcommons.ca/About/ProcedureAndPractice3rdEdition/ch_12-e.html . [Accessed 16 March 2021].

³⁷⁵ Marc Bosc and André Gagnon, Special Debates, Third Edition, 2017, [online]. Available from: https://www.ourcommons.ca/About/ProcedureAndPractice3rdEdition/ch_15_3-e.html . [Accessed 16 March 2021].

ปฏิบัติ สมาชิกผู้นั้นก็สามารถประท้วงเพื่อให้มีการปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมได้ตลอดช่วงระยะเวลาที่มีการอภิปราย และในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีการตีความข้อบังคับการประชุม ประธานสภาจะเป็นผู้ที่มีอำนาจในการวินิจฉัยและตัดสินชี้ขาด³⁷⁶

นอกจากนั้นแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังสามารถเสนอญัตติขอให้ยื่นเอกสารต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้รัฐบาลยื่นเอกสารอื่นที่ไม่ได้บังคับให้ต้องยื่นต่อรัฐสภา ทั้งนี้ ให้ที่ประชุมลงมติโดยไม่มีการอภิปราย เมื่อได้เสนอญัตติดังกล่าวในทุกวันพุธหลังจากการพิจารณาวาระเรื่องเพื่อพิจารณา อย่างไรก็ตามหากรัฐมนตรีหรือสมาชิกผู้ทำการร้องขอเอกสารเห็นว่าจำเป็นต้องมีการอภิปราย ให้บรรจุญัตติดังกล่าวในระเบียบวาระ "เรื่องที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร"³⁷⁷

ในสภาผู้แทนราษฎรของแคนาดาก็มีการอภิปรายพิเศษด้วยเช่นกัน โดยเป็นการอภิปรายพิเศษ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้กำหนดให้มีการอภิปรายพิเศษต่าง ๆ นอกเหนือจากตารางการประชุมปกติ ดังนี้³⁷⁸

1. การอภิปรายเกี่ยวกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวิธีการดำเนินการประชุม เป็นการอภิปรายภายใน 1 วัน เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะจัดขึ้นภายใน 90 วัน หลังจากที่อยู่ของสภาเริ่มขึ้น ทั้งนี้ กำหนดวันดังกล่าวหมายถึงวันประชุมสภาผู้แทนราษฎร
2. การอภิปรายในกรณีเร่งด่วน เป็นการอภิปรายเกี่ยวกับประเด็นซึ่งต้องพิจารณาอย่างเร่งด่วน มักจัดขึ้นนอกตารางเวลาการประชุมปกติของสภาผู้แทนราษฎร
3. การอภิปรายเกี่ยวกับงบประมาณ ที่จัดสรรให้กระทรวงต่างๆ ในคณะกรรมการธิการเต็มสภา เป็นการอภิปรายพิเศษในคณะกรรมการธิการเต็มสภาซึ่งจัดขึ้นในเดือนพฤษภาคม โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงหรือหน่วยงานที่ได้รับเลือกจำนวน 2 แห่ง
4. การอภิปรายที่จัดขึ้นตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นการอภิปรายพิเศษเพื่อพิจารณาทบทวนบทบัญญัติแห่งกฎหมายบางประการซึ่งได้บัญญัติไว้โดยกฎหมาย
5. การอภิปรายเกี่ยวกับการงดใช้ข้อบังคับบางข้อเป็นการชั่วคราว เป็นการอภิปรายที่จัดขึ้นเมื่อที่ประชุมได้รับการร้องขอให้งดใช้ข้อบังคับบางข้อเป็นการชั่วคราวเพื่อให้ที่ประชุมสามารถพิจารณาเรื่องที่รัฐบาลเห็นว่าเป็นเรื่องเร่งด่วน

³⁷⁶ สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ระบบรัฐสภาแคนาดา, หน้า 47.

³⁷⁷ เรื่องเดียวกัน., หน้า 45.

³⁷⁸ เรื่องเดียวกัน., หน้า 45 – 46.

6. การอภิปรายเพื่อรับฟังความคิดเห็น เป็นการอภิปรายที่จัดขึ้นเมื่อสภาผู้แทนราษฎร จะพิจารณาประเด็นเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกแสดงความคิดเห็นต่อประเด็น นั้นได้โดยไม่มีการลงมติ

ในช่วงของการอภิปรายพิเศษในกรณีที่เป็นการอภิปราย Address in Reply to the Speech from the Throne มีธรรมเนียมปฏิบัติที่เห็นได้ชัดว่ามีความน่าสนใจประการหนึ่ง คือ เรื่อง Leaders' day ซึ่งเป็นวันแรกที่มีการเริ่มต้นการอภิปรายและมักจะถูกเรียกว่า “Leaders' day” อันเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ผู้นำฝ่ายค้านจะพูดก่อนเพื่อการแก้หรือแปรญัตติก่อนที่จะมีการลง มติหลัก และโดยปกตินายกรัฐมนตรีจะพูดเป็นลำดับต่อไปและตามด้วยหัวหน้าพรรคการเมืองที่ใหญ่เป็น อันดับสองในฝ่ายค้านผู้ซึ่งได้เสนอแก้ไขหรือแปรญัตติย่อย และส่วนของผู้นำของพรรคที่มีที่นั่ง น้อยกว่า 12 ที่นั่งจะไม่ได้รับการยอมรับโดยอัตโนมัติสำหรับการอภิปรายในวันผู้นำ (Leaders' day) และแม้ว่านี่จะเป็นลำดับการพูดตามธรรมเนียมปฏิบัติ แต่ก็ไม่มีกฎใดระบุถึงลำดับที่ผู้นำพรรค จะการอภิปราย³⁷⁹

การเสนอญัตติเพื่ออภิปรายไม่ไว้วางใจในแคนาดา เป็นการขอให้สมาชิกรัฐสภาทุกคน ลงคะแนนว่าพวกเขามีความมั่นใจในนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งและพรรคของเขาหรือไม่ หาก นายกรัฐมนตรีชนะเสียงข้างมากในญัตติเชื่อมั่น นายกรัฐมนตรีจะยังคงปกครองต่อไป หากแพ้คะแนน (ซึ่งเรียกว่าคะแนนไม่ไว้วางใจ) นายกรัฐมนตรีต้องลาออก และเป็นการบังคับให้พรรคที่ปกครองออก จากอำนาจเช่นกัน³⁸⁰ การลงคะแนนไม่ไว้วางใจสามารถนำไปสู่การล่มสลายของรัฐบาลได้³⁸¹ และมี สามวิธีที่ทำให้การลงคะแนนไม่ไว้วางใจสามารถเกิดขึ้นได้ กล่าวคือ (1) โดยฝ่ายค้านฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ระบุอย่างชัดเจนว่าสภาสูญเสียความเชื่อมั่นในรัฐบาลที่ดำรงตำแหน่งอยู่³⁸² (2) โดยคำถามจากพรรค ของฝ่ายรัฐบาลเอง (a question posed by the governing party) และ (3) การที่พรรคฝ่ายค้าน ไม่ยอมรับร่างกฎหมายสำคัญของสภานิติบัญญัติ เช่น งบประมาณ หรือสุนทรพจน์จากบัลลังก์ (ซึ่งกำหนด

³⁷⁹ Marc Bosc and André Gagnon, *Special Debates*, Third Edition, 2017, [online]. Available from: https://www.ourcommons.ca/About/ProcedureAndPractice3rdEdition/ch_15_1-e.html#15-1-4 [Accessed 17 March 2021].

³⁸⁰ Rebecca Gao, What a “Vote of No Confidence” Means in Canadian Politics, [online]. Available from: <https://www.readersdigest.ca/culture/vote-of-no-confidence/> [Accessed 17 March 2021].

³⁸¹ Marc Bosc and André Gagnon, *The Confidence Convention*, Third Edition, 2017, [online]. Available from : https://www.ourcommons.ca/About/ProcedureAndPractice3rdEdition/ch_02_2-e.html#footnote-074 [Accessed 17 March 2021].

³⁸² one of the opposition parties explicitly stating that the House has lost confidence in the incumbent government

แผนของรัฐบาลสำหรับการประชุมรัฐสภา)³⁸³ ความล้มเหลวในการผ่านร่างกฎหมายเหล่านั้นอาจใช้เป็นการยืนยันโดยอัตโนมัติของการลงคะแนนไม่ไว้วางใจ ซึ่งฝ่ายค้านก็ไม่จำเป็นต้องยืนยันความล้มเหลวในมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลอีกครั้ง³⁸⁴

หากต่อมาเมื่อเป็นที่ปรากฏแล้วว่านายกรัฐมนตรีได้รับความพ่ายแพ้อย่างแน่นอน ผู้สำเร็จราชการแทน (the Governor General) ก็จะตัดสินใจว่าจะเกิดอะไรขึ้นต่อไป โดยผู้สำเร็จราชการแทนจะเชิญพรรคฝ่ายค้านในสภาเพื่อให้มีการจัดตั้งรัฐบาล (โดยการสร้างพันธมิตรอย่างเป็นทางการหรือโดยให้ฝ่ายต่างๆ ทำข้อตกลงเพื่อลงคะแนนเสียงร่วมกันในสภา) หรือยุบสภาและจัดการเลือกตั้งต่อไป³⁸⁵

ในระดับสหพันธรัฐ มีรัฐบาล 6 คณะที่สูญเสียคะแนนความเชื่อมั่น ได้แก่ Arthur Meighen ใน ค.ศ.1926, John Diefenbaker's ใน ค.ศ.1963, Pierre Trudeau's ใน ค.ศ.1974, Joe Clark's ใน ค.ศ.1979, Paul Martin's ใน ค.ศ.2005 และ Stephen Harper's ใน ค.ศ.2011³⁸⁶ การลงมติไม่ไว้วางใจครั้งล่าสุดใน ค.ศ.2011 พรรคอนุรักษ์นิยมของ Stephen Harper ได้ถูกขับออกจากตำแหน่ง หลังจากที่ Liberals, NDP และ Bloc Quebecois ไม่นานมิตั้งประมาณ และมารวมตัวกันเพื่อลงคะแนนเสียงลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งสิ่งนี้กระตุ้นก่อให้เกิดการเลือกตั้งระดับชาติครั้งที่สี่ในรอบเจ็ดปี³⁸⁷

การอภิปรายในประเทศแคนาดาที่ผู้นำฝ่ายค้านได้อภิปรายถึงนายกรัฐมนตรี มีการอภิปรายครั้งหนึ่งที่เราเห็นว่ามีความน่าสนใจ คือ ในการอภิปรายที่ Hon. Andrew Scheer ผู้นำฝ่ายค้าน

³⁸³the opposing parties' rejection of an important piece of legislature, such as the budget or the Speech From the Throne (which establishes the government's plan for the parliamentary session).

Rebecca Gao, What a "Vote of No Confidence" Means in Canadian Politics, [online]. Available from: <https://www.readersdigest.ca/culture/vote-of-no-confidence/> [Accessed 17 March 2021].

³⁸⁴ Katie Dangerfield, Taking down the government, how a confidence vote works in Canada, [online]. Available from: <https://globalnews.ca/news/3568037/vote-of-no-confidence-canada/> [Accessed 27 June 2021].

³⁸⁵ Rebecca Gao, What a "Vote of No Confidence" Means in Canadian Politics, [online]. Available from: <https://www.readersdigest.ca/culture/vote-of-no-confidence/> [Accessed 17 March 2021].

³⁸⁶ Katie Dangerfield, Taking down the government, how a confidence vote works in Canada, [online]. Available from: <https://globalnews.ca/news/3568037/vote-of-no-confidence-canada/> [Accessed 27 June 2021].

³⁸⁷ Rebecca Gao, What a "Vote of No Confidence" Means in Canadian Politics, [online]. Available from: <https://www.readersdigest.ca/culture/vote-of-no-confidence/> [Accessed 17 March 2021].

ได้อภิปรายผ่านประธานสภาถึงนายกรัฐมนตรี Right Hon. Justin Trudeau เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2020 ซึ่งเป็นการขอใช้เอกสิทธิ์ในการอภิปรายถึงนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับประเด็นในรายงานของคณะกรรมการจริยธรรมเกี่ยวกับนายกรัฐมนตรี ที่มีความขัดแย้งกันระหว่างหลักฐานที่นายกรัฐมนตรีได้มอบให้คณะกรรมการจริยธรรมกับหลักฐานที่คณะกรรมการจริยธรรมมีอยู่ในความครอบครอง และนายกรัฐมนตรีก็อาจจะมีส่วนในการขัดขวางการสอบสวนของคณะกรรมการจริยธรรมดังกล่าว³⁸⁸ และเมื่อได้ติดตามศึกษารายงาน TRUDEAU II REPORT ก็พบว่ามีข้อสรุปที่แสดงให้เห็นว่านายทูดโด้ฝ่าฝืนมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติความขัดแย้งทางผลประโยชน์ ค.ศ.2006 (The Conflict of Interest Act (Act) S.C. 2006, c.9, s.2.)³⁸⁹

นอกจากนี้แล้วกระทู้ถามของ Hon. Andrew Scheer ผู้นำฝ่ายค้านที่ได้ตั้งกระทู้ถามผ่านประธานสภาเพื่อถามนายกรัฐมนตรี Right Hon. Justin Trudeau ในช่วง Oral Questions Period ของวันที่ 8 มิถุนายน 2020 เกี่ยวกับการนายกรัฐมนตรียุ่ระหว่างการตรวจสอบเรื่องที่รัฐบาลนำงบประมาณมูลค่า 900 ล้านดอลลาร์ ไปให้กับองค์กรที่นายกรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์ส่วนตัวนั้น ยังเป็นประเด็นที่นำไปสู่การเปิดอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล (Confidence vote) ซึ่งมีขึ้นในวันที่ 21 ตุลาคม 2020 เวลา 15.15 น. ตามเวลาท้องถิ่นของแคนาดา ซึ่งในขณะนั้นนายทูดโด้เป็นผู้นำรัฐบาลเสียงข้างน้อย มีที่นั่งในสภาเพียง 154 ที่นั่ง จากทั้งหมด 338 ที่นั่ง ทำให้รัฐบาลต้องพึ่งพาเสียงสนับสนุนจากพรรคนิวเดโมแครตในการลงมติ โดยประเด็นที่พรรคฝ่ายค้านได้มีการกล่าวหา คือประเด็นว่ารัฐบาลใช้งบประมาณในกองทุนช่วยเหลือนักศึกษาที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 วงเงิน 900 ล้านดอลลาร์แคนาดาอย่างไม่เหมาะสม และเรียกร้องให้มีการตรวจสอบด้านจริยธรรมต่อรัฐบาล หลังจากพบว่าการจ่ายเงินให้กับบุคคลในครอบครัวของนายทูดโด้ แต่ในท้ายที่สุดนายทูดโด้ก็รอดพ้นจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจครั้งนี้ โดยมีพรรคนิวเดโมแครตและพรรคกรีนให้การสนับสนุน³⁹⁰ จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าการที่ในสภาผู้แทนราษฎรจะมีการอภิปราย

³⁸⁸ HOUSE PUBLICATIONS, 43RD PARLIAMENT, 1ST SESSION EDITED HANSARD • No. 042

CONTENTS MONDAY, JULY 20, 2020 , [online]. Available from: <https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/43-1/house/sitting-42/hansard> . [Accessed 16 March 2021].

³⁸⁹ Mario Lion, Conflict of Interest and Ethics Commissioner, Parliament of Canada, TRUDEAU II REPORT., [online]. Available from: <https://ciec-ccie.parl.gc.ca/en/investigations-enquetes/Pages/TrudeaullReport-RapportTrudeaull.aspx> . [Accessed 16 March 2021].

³⁹⁰ Joan Bryden., Liberal minority survives confidence vote in the Commons with NDP and Green backing., [online]. Available from: <https://ottawa.citynews.ca/national-news/liberal-minority-survives-confidence-vote-in-the-commons-with-ndp-and-green-backing-2809428> . [Accessed 16 March 2021].

เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลสามารถตรวจสอบโดยอาศัยข้อมูลจากผู้ตรวจเงินแผ่นดินได้ และจะเห็นได้ว่าการอภิปรายที่อาศัยข้อมูลจากผู้ตรวจเงินแผ่นดินนี้สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจในการบริหารของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาลได้เป็นอย่างดีเช่นกัน

3.2.3.3 การมีอำนาจในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโดยใช้ระบบคณะกรรมการธิการ

การปฏิบัติงานของคณะกรรมการธิการจะเป็นการเอื้ออำนวยให้สมาชิกรัฐสภาได้รับข้อมูลในเรื่องความเดือดร้อนของประชาชนอย่างละเอียดจนนำมาสู่เวทีการอภิปรายสาธารณะอยู่บ่อยครั้ง เนื่องจากคณะกรรมการธิการเป็นผู้ที่ติดต่อกับประชาชนและมีการสื่อสารโดยตรงกับประชาชน คณะกรรมการธิการจึงสามารถที่จะสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนและประชาชนชาวแคนาดาได้อย่างรวดเร็ว³⁹¹

กระบวนการในการนำเสนอรายงานของคณะกรรมการธิการต่อที่ประชุม ประธานคณะกรรมการธิการจะเป็นผู้นำเสนอรายงาน หรือในกรณีที่ประธานคณะกรรมการธิการไม่มาประชุม กรรมการธิการคนใดคนหนึ่งสามารถกระทำแทนได้ โดยผู้นำเสนอนำเสนอรายงานโดยสรุปต่อที่ประชุม และหากทำรายงานมีความเห็นคัดค้านหรือความเห็นเพิ่มเติมจากกรรมการธิการซึ่งสังกัดพรรคฝ่ายค้าน กรรมการธิการดังกล่าวก็สามารถชี้แจงโดยสรุปต่อที่ประชุมได้เช่นกัน ทั้งนี้รายงานของคณะกรรมการธิการต้องเสนอต่อที่ประชุมก่อนนำไปเผยแพร่ต่อสื่อหรือสาธารณชน³⁹²

กระบวนการในการเลือกคณะกรรมการธิการของแคนาดามีลักษณะที่พิเศษต่างแตกต่างจากประเทศอื่น กล่าวคือ ประธานคณะกรรมการธิการจะได้รับเลือกจากบรรดาสมาชิกรัฐสภา ยกเว้นประธานคณะกรรมการ 5 คณะ ซึ่งประธานจะได้รับเลือกจากฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการ อันได้แก่ คณะกรรมการธิการการเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศ ข้อมูลความเป็นส่วนตัวและจริยธรรม (the Standing Committees on Access to Information, Privacy and Ethics) คณะกรรมการธิการดำเนินกิจการภา ค รัฐ (the Standing Committees on Government Operations and Estimates) คณะกรรมการธิการการประมาณการงบประมาณประจำปี (the Standing Committees on Public Accounts) คณะกรรมการธิการสถานภาพของสตรี (the Standing Committees on the Status of

³⁹¹ สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ระบบรัฐสภาแคนาดา, หน้า 50.

³⁹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

Women) และคณะกรรมการการร่วมในการตรวจสอบกฎระเบียบข้อบังคับ (the Standing Joint Committee on Scrutiny of Regulations) ³⁹³

ในการเลือกรองประธานคณะกรรมการคณะต่าง ๆ ในประเทศแคนาดา รองประธานคนที่หนึ่งจะได้รับเลือกจากสมาชิกฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการ และรองประธานคนที่สองจากพรรคฝ่ายค้านอื่นที่ไม่ใช่ฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการ ยกเว้นคณะกรรมการ 5 คณะ ที่กล่าวถึงข้างต้น³⁹⁴

นอกจากนี้แล้วคณะกรรมการที่เป็นสมาชิกพรรคฝ่ายค้านสามารถใช้อำนาจในการตั้งคำถามต่อรัฐมนตรีและข้าราชการพลเรือนระดับสูงในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับงานบริหารราชการแผ่นดินที่กำลังเป็นปัญหาได้อีกด้วย³⁹⁵

ในการใช้อำนาจของคณะกรรมการแคนาดาอยู่ภายใต้กฎพื้นฐานสามประการ อันได้แก่ ประการแรก สามารถใช้สิทธิได้เฉพาะในอาณาเขตและภายในขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการที่รัฐสภาแคนาดามีสิทธิ์ออกกฎหมาย ประการที่สอง คณะกรรมการสามารถเรียกใช้อำนาจเหล่านี้ได้เฉพาะภายในขอบเขตและเพื่อวัตถุประสงค์ตามที่ได้รับมอบหมาย (วุฒิสภา ในกรณีของคณะกรรมการร่วม) และประการสุดท้าย คือ คณะกรรมการมีอิสระที่จะตัดสินใจว่าจะใช้อำนาจที่ได้รับจากสภาหรือไม่ หากไม่มีคำแนะนำเฉพาะจากสภา³⁹⁶

นอกจากนี้แล้วระบบคณะกรรมการของแคนาดาก็ถือว่าเป็นกลไกสำคัญในการทำงานของสภา เนื่องจากคำสั่งเรียกของคณะกรรมการแคนาดามีสภาพบังคับของคำสั่งที่มีลักษณะที่เป็นไปตามทฤษฎีอำนาจลงโทษโดยรัฐสภา (Power of House to Punish Offenders)³⁹⁷ โดยในการปฏิบัติไม่ชอบของพยานหรือการขัดขวางพยานนั้นในแคนาดาก็เป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจสภา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

³⁹³ Parliament of Canada, COMMITTEES PRACTICAL GUIDE , [online]. Available from: <https://www.ourcommons.ca/About/Guides/Committees-e.html> .[Accessed 15 March 2021].

³⁹⁴ Ibid.

³⁹⁵ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, แนวคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า), (2558) หน้า 65.

³⁹⁶ HOUSE OF COMMONS PROCEDURE AND PRACTICE, COMMITTEE POWERS, SECOND EDITION, 2009, [online]. Available from : <https://www.ourcommons.ca/procedure-book-livre/Document.aspx?Language=E&Mode=1&sbid=DC42FA65-ADAA-426C-8763-C9B4F52A1277&sbpid=96CFF41F-62C8-4467-9C98-08FB0AF11A96#D2DC5AB1-FF70-4833-A15F-BC30EC058E41> .[Accessed 15 March 2021].

³⁹⁷ กองบรรณาธิการ สำนักกฎหมาย, “สภาพบังคับทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ”, จตุรนิติ ปีที่ 7 ฉบับที่ 2 (เดือนมีนาคม - เมษายน พ.ศ.2553). หน้า 4-5.

และมีโทษเช่นเดียวกันในอังกฤษ โดยถ้าพยานซึ่งถูกเรียกตัวให้ไปที่สภาใดสภาหนึ่งปฏิเสธไม่ไปสภา หรือไม่ยอมตอบคำถามหรือไม่ยอมส่งเอกสาร อันถือว่าเป็นการกระทำผิดของพยานต่อหน้าสภาหรือ คณะกรรมการ หรือในกรณีที่บุคคลใดกระทำความผิดฐานรบกวนพยาน ก็จะถูกลงโทษฐาน ละเมิดอำนาจสภาทันที³⁹⁸

3.2.4 ประสิทธิภาพการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศแคนาดา

ในประเทศแคนาดาการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้าน มีหน้าที่สำคัญคือการเตรียมความพร้อม เพื่อที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในอนาคตเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ โดยในขณะที่ดำรง ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านก็ต้องเป็นผู้นำพรรคฝ่ายค้านในรัฐสภา ซึ่งจากการศึกษาจะพบว่าผู้นำฝ่ายค้าน จะแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคนต่อหนึ่งกระทรวงของรัฐบาลกลาง เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้วิจารณ์ การตัดสินใจของรัฐมนตรีประจำกระทรวงเหล่านั้น และการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทำ หน้าที่เป็นผู้วิจารณ์นี้ประกอบขึ้นเป็นคณะรัฐมนตรีเงาและส่วนใหญ่แล้วกระบวนการในการจัดตั้ง คณะรัฐมนตรีเงาตลอดจนการทำหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเงา ก็ช่วยในการส่งเสริมให้ผู้นำฝ่ายค้านมี โอกาสในการเตรียมตัวเพื่อเป็นนายกรัฐมนตรีในอนาคต ซึ่งในการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านของ ประเทศแคนาดาโดยส่วนใหญ่ก็จะมีการทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากแนวคิดของ Jim Buller และ Toby James ที่ได้กำหนดเกณฑ์การประเมินผล ประสิทธิภาพของผู้นำฝ่ายค้านโดยเน้นองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ คือ กลยุทธ์ที่ทำให้ก้าวไปชนะ การเลือกตั้ง (winning electoral strategy) การบรรลุชื่อเสียงด้านความสามารถในการปกครอง (achieving a reputation for governing competence) ความสามารถในการบริหารจัดการ ภายในพรรคการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ (efficient management of the party machine) การชนะข้อโต้แย้งที่สำคัญในหมู่ผู้แสดงความคิดเห็นและชนชั้นสูงทางการเมือง (winning the key arguments among opinion-formers and the political elite) และการปฏิรูประบบรัฐธรรมนูญเพื่อ ปกป้องผลประโยชน์ในการเลือกตั้งของพรรค (reforming the constitution to protect the party's electoral interests)³⁹⁹ นั้น ในการศึกษาข้างต้นจึงขอยกตัวอย่างการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้าน ของสตีเวน ฮาร์เปอร์ (The Right Honourable Stephen Harper) โดยพิจารณาผ่านเกณฑ์การ

³⁹⁸ เรื่องเดียวกัน. หน้า 5.

³⁹⁹ Jim Buller, Toby S. James., "Statecraft and the Assessment of National Political Leaders: The Case of New Labour and Tony Blair", *British Journal of Politics and International Relations* (2011). [Online]. Available from: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1467-856X.2011.00471.x> . [Accessed 18 July 2021.]

ประเมินผลประสิทธิภาพของผู้นำฝ่ายค้านของ Jim Buller และ Toby James ที่เน้นองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ ดังนี้

| เกณฑ์การประเมินผลประสิทธิภาพ | การทำงานที่ของ สตีเวน ฮาร์เปอร์ ในขณะที่ดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้าน | ผลงานที่ปรากฏเป็นที่ประจักษ์แก่ สาธารณชน |
|---|---|---|
| 1. กลยุทธ์ที่ทำให้ก้าวไปชนะการเลือกตั้ง | <ul style="list-style-type: none"> - สตีเวน ฮาร์เปอร์ พยายามทำหน้าที่อย่างเต็มความสามารถทั้งในและต่างประเทศ - เลือกคณะรัฐมนตรีเงา (Shadow Cabinet) เพื่อทำหน้าที่ติดตามการทำงานของรัฐบาล - มีความแนวคิดที่ค่อนข้างมีความทันสมัย มุ่งพัฒนาประเทศอย่างสร้างสรรค์ | ในเดือนมกราคม ค.ศ.2006 ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง และได้ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 22 ของแคนาดา อีกทั้งยังดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีติดต่อกันถึงสามสมัย (ตั้งแต่ ค.ศ.2006–2015) |
| 2. การบรรลู่ชื่อเสียงด้านความสามารถในการปกครอง | ใน ค.ศ. 2004 ฮาร์เปอร์ก็ได้รับเลือกให้เป็นหัวหน้าพรรคคนใหม่ เขาพยายามกำหนดจุดยืนสำหรับพรรคอนุรักษนิยม โดยเขาสนับสนุนการลดหย่อนภาษีงบประมาณที่สมดุล และความโปร่งใสของรัฐบาล | ในเดือนมกราคม ค.ศ.2006 พรรคอนุรักษนิยมได้รับคะแนนเสียงมากกว่า 36 เปอร์เซ็นต์ของการเลือกตั้งระดับชาติและได้ที่นั่ง 124 ที่นั่งในสภาและฮาร์เปอร์ได้กลายเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 22 ของแคนาดา |
| 3. ความสามารถในการบริหารจัดการภายในพรรคการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ | ฮาร์เปอร์ได้วางแผนควรวรรวมกลุ่มพันธมิตรแคนาดา (The Canadian Alliance) เข้ากับพรรคอนุรักษนิยมก้าวหน้า (Progressive Conservative Party) ที่อยู่ส่วนกลางเพื่อจัดตั้งพรรคอนุรักษนิยมของแคนาดา (the Conservative Party of Canada) ฮาร์เปอร์จึงเป็นผู้ร่วมก่อตั้งพรรคอนุรักษนิยมสมัยใหม่ของแคนาดา | ใน ค.ศ. 2004 ฮาร์เปอร์ก็ได้รับเลือกให้เป็นหัวหน้าพรรคคนใหม่ |
| 4. การชนะข้อโต้แย้งที่สำคัญในหมู่ผู้แสดงความคิดเห็น (opinion-formers) และชนชั้นสูงทางการเมือง (political elite) | รับรองนโยบายสังคมแบบอนุรักษนิยมที่ขัดแย้งกับความเชื่อของชาวแคนาดาจำนวนมาก | ในการเลือกตั้ง ค.ศ.2004 พรรคอนุรักษนิยมได้รับ 99 ที่นั่งในสภาและฮาร์เปอร์ยังคงดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำฝ่ายค้าน และต่อมาชาวแคนาดาก็มอบอำนาจให้นายฮาร์เปอร์และพรรคจัดตั้งรัฐบาลอนุรักษนิยมเป็นครั้งแรกในรอบ 13 ปี |

| เกณฑ์การประเมินผลประสิทธิภาพ | การทำงานที่ของ สตีเวน ฮาร์เปอร์ ในขณะที่ดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้าน | ผลงานที่ปรากฏเป็นที่ประจักษ์แก่ สาธารณชน |
|--|--|---|
| 5. การปฏิรูปรัฐธรรมนูญเพื่อปกป้อง ผลประโยชน์ในการเลือกตั้งของพรรค | ฮาร์เปอร์กลายเป็นสมาชิกคนสำคัญของพรรคปฏิรูปพรรคการเมือง เขาทำงานด้านรัฐธรรมนูญในรัฐสภาครั้งแรก และมีบทบาทสำคัญในการร่างยุทธศาสตร์การปฏิรูปสำหรับการลงประชามติ คิวเบก (Quebec referendum 1995) ⁴⁰⁰ | ฮาร์เปอร์ได้รับการยอมรับและได้ยื่นเคียงข้างเพรสตัน แมนนิง ⁴⁰¹ ในมอนทรีออลเพื่อแนะนำแผนยี่สิบจุดเพื่อกระจายอำนาจและทำให้พรรคมีความทันสมัย และร่วมวางแผนต่อไปในกรณีที่ไม่ได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งในแคนาดา |

จากตารางดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า สตีเวน ฮาร์เปอร์ (The Right Honourable Stephen Harper) เป็นผู้นำฝ่ายค้านที่ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามเกณฑ์การประเมินผลประสิทธิภาพของผู้นำฝ่ายค้านของ Jim Buller และ Toby James

จากหลักการและวิวัฒนาการของการเมืองการปกครองแคนาดาความเป็นมาและอำนาจหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในแคนาดาตามเนื้อหาข้างต้น ขอสรุปว่า การเมืองของประเทศแคนาดาเป็นการเมืองที่ค่อนข้างมีเสถียรภาพ เนื่องจากมีระบบพรรคการเมืองที่มีลักษณะเป็นสองพรรคการเมืองแข่งขันกันตามวิถีของระบอบประชาธิปไตย และพรรคการเมืองของประเทศแคนาดาก็มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจนทำให้มีลักษณะที่มีความเป็นสถาบันทางการเมือง เป็นพรรคการเมืองของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวทำให้พรรคการเมืองของแคนาดามีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศแคนาดา

นอกจากนี้แล้วการเมืองการปกครองของประเทศแคนาดาก็มีลักษณะเป็นการเมืองการปกครองที่อยู่บนพื้นฐานของความหลากหลายทางชาติพันธุ์ จึงทำให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองภายในประเทศต้องคำนึงถึงการเปิดโอกาสให้คนจากทุกกลุ่มเข้ามามีบทบาทในทางการเมือง มีโอกาสในการตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นต่อการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลในประเทศแคนาดา และสืบเนื่องจากการที่ประเทศแคนาดามีลักษณะเป็นแบบสองพรรคการเมือง

⁴⁰⁰ Neville Nankivell, "Reform's voice will grow louder", *Financial Post*, October 31, 1995, p. 23

⁴⁰¹ Ernest Preston Manning เป็นนักการเมืองชาวแคนาดา เขาเป็นผู้ก่อตั้งและเป็นผู้นำเพียงคนเดียวของ Reform Party of Canada ซึ่งเป็นพรรคการเมืองของรัฐบาลกลางของแคนาดาที่พัฒนาเป็น Canadian Alliance ใน ค.ศ.2000 โดยรวมเข้ากับ Progressive Conservative Party เพื่อก่อตั้งพรรคอนุรักษนิยมของแคนาดาในปัจจุบัน ใน ค.ศ.2003 แมนนิงเป็นตัวแทนของเขตเลือกตั้งสหพันธรัฐของคัลการิตตะวันตกเฉียงใต้ในสภาสมาชิกของแคนาดาตั้งแต่ ค.ศ.1993 จนกระทั่งเกษียณอายุใน ค.ศ.2002 และเขาได้ดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการตั้งแต่ ค.ศ.1997 ถึง ค.ศ.2000

แข่งขันกัน จึงทำให้ผู้นำฝ่ายค้านและพรรคการเมืองฝ่ายค้านมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล โดยผู้นำฝ่ายค้านของแคนาดาก็มีการจัดตั้งให้มีคณะรัฐมนตรีเงา เพื่อติดตามการทำหน้าที่ของฝ่ายรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกับผู้นำฝ่ายค้านของประเทศอังกฤษและประเทศออสเตรเลีย

ในการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้าน ผู้นำฝ่ายค้านก็มีอำนาจและหน้าที่ที่สำคัญในการติดตามตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายรัฐบาลผ่านกลไกในทางรัฐสภา อาทิเช่น การถามคำถามแรกในช่วงการตั้งกระทู้ถาม โดยในการตั้งกระทู้ถามกับรัฐบาลผู้นำฝ่ายค้านมักจะถามเกี่ยวกับการดำเนินการและนโยบายของรัฐบาล และการทำหน้าที่ตั้งกระทู้ถามนี้ผู้นำฝ่ายค้านมักจะต่อต้านรัฐบาลและผู้นำฝ่ายค้านก็จะเสนอแนะนโยบายทางเลือกอื่นด้วยเช่นกัน ผู้นำฝ่ายค้านทำหน้าที่ในการลงคะแนนเสียงผ่านร่างกฎหมาย เข้าร่วมในการอภิปรายการพิจารณาร่างกฎหมาย หรือเสนอแก้ไขญัตติร่างพระราชบัญญัติ และผู้นำฝ่ายค้านก็จะเตรียมตัวให้พร้อมสำหรับการอภิปรายและการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลในระหว่างช่วงของการอภิปรายและช่วงของการตั้งกระทู้ถามเสมอ

ในส่วนของ การเสนอญัตติเพื่ออภิปรายไม่ไว้วางใจในประเทศแคนาดาก็ได้มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจของอังกฤษและออสเตรเลีย โดยการเสนอญัตติเพื่ออภิปรายไม่ไว้วางใจในแคนาดามีลักษณะที่เป็นการขอให้สมาชิกรัฐสภาทุกคนลงคะแนนว่าพวกเขามีความมั่นใจในนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งและพรรคของเขาหรือไม่ หากนายกรัฐมนตรีชนะเสียงข้างมากในญัตติ นายกรัฐมนตรีจะยังคงปกครองต่อไป แต่หากแพ้คะแนน นายกรัฐมนตรีก็ต้องลาออกและบังคับให้พรรคที่ปกครองออกจากอำนาจด้วยเช่นกัน การลงคะแนนไม่ไว้วางใจนี้สามารถนำไปสู่การล่มสลายของรัฐบาลได้ ซึ่งในแคนาดามีรัฐบาล 6 คณะที่สูญเสียคะแนนความเชื่อมั่น ได้แก่ Arthur Meighen ใน ค.ศ.1926, John Diefenbaker's ใน ค.ศ.1963, Pierre Trudeau's ใน ค.ศ.1974, Joe Clark's ใน ค.ศ.1979, Paul Martin's ใน ค.ศ.2005 และ Stephen Harper's ใน ค.ศ.2011 ซึ่งหากมองในแง่ของสถิติการอภิปรายก็ต้องถือว่าการอภิปรายไม่ไว้วางใจมีจำนวนครั้งที่ประสบความสำเร็จค่อนข้างน้อยเช่นเดียวกับในประเทศอังกฤษ

นอกจากนี้แล้วกระบวนการในการเลือกคณะกรรมการของแคนาดาก็มีลักษณะที่พิเศษต่างแตกต่างจากประเทศอื่น กล่าวคือ ประธานคณะกรรมการจะได้รับเลือกจากบรรดาสมาชิกรัฐบาล ยกเว้นประธานคณะกรรมการ 5 คณะ สำคัญที่ประธานจะได้รับเลือกจากฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการ ซึ่งเห็นได้ว่าการที่มีการให้ประธานคณะกรรมการ 5 คณะ ที่มีความสำคัญต้องได้รับเลือกจากฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการ เป็นการส่งเสริมให้กลไกการตรวจสอบคณะกรรมการของแคนาดาสามารถทำงานได้จริง และสามารถส่งเสริมให้การตรวจสอบการทำหน้าที่ของรัฐบาลโดยผู้นำฝ่ายค้านและพรรคฝ่ายค้านสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3.3 อำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศออสเตรเลีย

3.3.1 ความเป็นมาของการเมืองการปกครองในประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา มีรูปแบบรัฐบาลเป็นสหพันธ์ (Federal Democracy) โดยออสเตรเลียเป็นประเทศที่เป็นรัฐอธิปไตยในเครือจักรภพ (Commonwealth) มีสมเด็จพระราชินีอลิซาเบธที่ 2 แห่งสหราชอาณาจักรทรงเป็นองค์ประมุข ซึ่งมีพระอิสริยยศในออสเตรเลียว่า Elizabeth the Second, by the Grace of God Queen of Australia and Her other Realms and Territories, Head of the Commonwealth⁴⁰² ซึ่งตามหลักการนั้นประมุขของประเทศที่ใช้การปกครองแบบนี้ ไม่ว่าจะเป็นประธานาธิบดีหรือพระมหากษัตริย์จะไม่มีอำนาจทางการเมือง เป็นเพียงผู้นำทางสัญลักษณ์ในการประกอบพิธีกรรมสำคัญของรัฐ และต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง ในกรณีของประเทศออสเตรเลียก็เช่นเดียวกัน พระราชินีซึ่งเป็นกษัตริย์ของอังกฤษจะแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการเป็นตัวแทน (Governor - General) จากคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นี้มิได้มีการกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญการปกครองว่ามีวาระเท่าใด แต่ในทางปฏิบัติจะดำรงตำแหน่งวาระละ 5 ปี และตามพระราชบัญญัติว่าด้วยตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ค.ศ. 1977 หากทรงมีพระประสงค์ให้ดำรงตำแหน่งต่อไปก็จะมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสืบไปอีก ครั้นละ 5 ปี⁴⁰³

ในระบบสหพันธ์รัฐของประเทศออสเตรเลียประกอบด้วย 6 รัฐ ได้แก่ Western Australia, South Australia, Queensland, New South Wales, Tasmania, และ Victoria และมีอาณาเขตปกครองตนเองเพียง 2 อาณาเขตเท่านั้นที่มีตัวแทนในรัฐสภาเครือรัฐออสเตรเลีย ได้แก่ Australian Capital Territory ซึ่งเป็นที่ตั้งของเมืองหลวง คือ กรุงแคนเบอร์รา และ Northern Territory⁴⁰⁴ รัฐแต่ละรัฐมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (Governor) มีรัฐบาลทำหน้าที่บริหาร โดยมีสถานิติบัญญัติสองสภา ยกเว้นรัฐ Queensland ที่มีเพียงสภาเดียว และรัฐอาณาเขตต่าง ๆ ก็มีอำนาจศาลของตัวเอง

รูปแบบการปกครองแบบสหพันธ์รัฐของออสเตรเลียมีการแบ่งระบบการบริหารออกเป็น 2 ระดับ คือ ในระดับสหพันธ์รัฐและในระดับมลรัฐ โดยในระดับสหพันธ์รัฐกำหนดให้มีรัฐบาลกลาง

⁴⁰² คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา, รายงานการศึกษาตุลาการต่างประเทศของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ณ ประเทศออสเตรเลีย (2551), หน้า 60.

⁴⁰³ มณิศรา เทพหัสดิน ณ อยุธยา, “เครือรัฐออสเตรเลีย”, เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง การพัฒนาการให้บริการทางวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, (2552) , หน้า 1.

⁴⁰⁴ ปกรณ์ นิลประพันธ์, “กระบวนการร่างกฎหมายระดับเครือรัฐของเครือรัฐออสเตรเลีย”, รัฐสภาสาร ปีที่ 63 ฉบับที่ 1 (เดือนมกราคม พ.ศ.2558). หน้า 114.

ซึ่งเรียกว่า รัฐบาลสหพันธ์ (Federal government) หรือรัฐบาลเครือรัฐ (The Commonwealth government) และในระดับมลรัฐก็จะมีรัฐบาลของแต่ละรัฐ (State government) โดยอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลทั้งสองระดับจะมีความแตกต่างกัน

ในส่วนของ การใช้ อำนาจนิติบัญญัติ ในระดับเครือรัฐ รัฐสภาแห่งเครือรัฐ (Commonwealth Parliament) จะประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนใน 6 รัฐและจากอาณาเขตการปกครองตนเองที่มีตัวแทนในรัฐสภาเครือรัฐออสเตรเลีย รัฐสภาแห่งเครือรัฐนี้จะทำหน้าที่ตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับกับทุกรัฐและอาณาเขตการปกครองตนเอง โดยเป็นอำนาจที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 51 แห่ง Commonwealth of Australia Constitution Act (The Constitution) และในแต่ละรัฐก็จะมีรัฐสภา (State Parliament) ของตนเอง เพื่อทำหน้าที่ตรากฎหมายอื่นที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐสภาแห่งเครือรัฐ ขึ้นใช้บังคับในอาณาเขตของรัฐนั้น⁴⁰⁵

3.3.1.1 ระบบรัฐสภาของประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียนีรูปแบบการปกครองที่เรียกว่า รัฐรวม หมายถึง การที่ในประเทศมีรัฐบาลแห่งรัฐที่เป็นอิสระในระดับหนึ่งอยู่ภายใต้รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลสหพันธ์ ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายแห่งรัฐต่าง ๆ จะต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐออสเตรเลีย ประเทศออสเตรเลียนี้ใช้ระบบ 2 สภา คือวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร

รัฐสภาแห่งเครือรัฐ (The Commonwealth Parliament) มีองค์ประกอบที่สำคัญคือ วุฒิสภา (Senate) และสภาผู้แทนราษฎร โดยวุฒิสภามีสมาชิกวุฒิสภา 76 คน มาจากแต่ละรัฐรัฐละ 12 คน และจาก Northern Territory และ Australia Capital Territory อีกดินแดนละ 2 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี และในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐออสเตรเลีย ค.ศ. 1990 ได้กำหนดไว้ว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมากกว่าจำนวนวุฒิสภาสองเท่า โดยมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน 6 มลรัฐ ตามสัดส่วนของประชาชนในแต่ละรัฐ และจาก Northern Territory และ Australia Capital Territory ในปัจจุบันประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 150 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 3 ปี⁴⁰⁶ จุดเด่นของสภาผู้แทนราษฎรคือพรรคหรือกลุ่มที่มี

⁴⁰⁵ ปกรณ์ นิลประพันธ์, “กระบวนการร่างกฎหมายระดับเครือรัฐของเครือรัฐออสเตรเลีย”, รัฐสภาสาร ปีที่ 63 ฉบับที่ 1 (เดือนมกราคม พ.ศ.2558). หน้า 115-116.

⁴⁰⁶ ทศพล เขียวชาญประพันธ์, รัฐสภาอัจฉริยะ (Smart Parliament) กับการส่งเสริมหลักนิติธรรม: กรณีศึกษาของออสเตรเลียและข้อเสนอเบื้องต้นสำหรับประเทศไทย. [ออนไลน์]. เข้าถึงเมื่อ 22 มีนาคม 2564. แหล่งที่มา: <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=2036> .

เสียงข้างมากจะเป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาล โดยภาระความรับผิดชอบของรัฐบาลจะรายงานในวันที่มีการประชุมสภา⁴⁰⁷

การเลือกประธานสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำหลังการเปิดประชุมสภานัดแรก ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะถูกเลือกตั้งโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และจะมีการเลือกตั้งรองประธานคนที่ 1 และรองประธานคนที่ 2 ซึ่งมีกฎที่วางไว้คือ รองประธานสภาคนที่ 2 จะต้องไม่ใช่สมาชิกฝ่ายรัฐบาล สำหรับประธานสภาผู้แทนราษฎรนี้ปกติจะไม่มีสิทธิออกเสียงในการลงมติในญัตติต่าง ๆ แต่เมื่อมีคะแนนเสียงเท่ากัน ประธานจะทำหน้าที่ออกเสียงชี้ขาด (Casting Vote)⁴⁰⁸

3.3.1.2 อำนาจและหน้าที่ที่สำคัญของรัฐสภาออสเตรเลีย

อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาออสเตรเลียที่มีความสำคัญ ได้แก่ อำนาจและทำหน้าที่ในการเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ อำนาจและทำหน้าที่ในการจัดเตรียมงบประมาณสำหรับรัฐบาลเพื่อการบริหารและพัฒนาประเทศ และอำนาจและหน้าที่ที่สำคัญในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล และรัฐสภาออสเตรเลียถือได้ว่าเป็นเวทีสำหรับการอภิปรายปัญหาาระดับชาติ⁴⁰⁹

สำหรับอำนาจและหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรสามารถสรุปได้ดังนี้

1) ในการตรากฎหมาย (Makes Laws) การพิจารณาและตรากฎหมายใหม่ รวมถึงการแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันถือได้ว่าเป็นภารกิจหลักของสภาผู้แทนราษฎร ในทางปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีมักจะเป็นผู้เสนอร่างกฎหมาย ส่วนร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะถูกเรียกว่า “Private members bills” ในการพิจารณาร่างกฎหมายจะใช้เวลาประมาณครึ่งหนึ่งของสมัยประชุมสภาผู้แทนราษฎร และร่างกฎหมายใดที่จะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ก็จะต้องผ่านการพิจารณาและผ่านความเห็นชอบจากทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา⁴¹⁰

2) อำนาจในการจัดตั้งรัฐบาล (Determines the Government) โดยรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อสภา หากรัฐบาลไม่สามารถสร้างความไว้วางใจให้กับสภาได้ สภาก็สามารถล้มรัฐบาลได้

⁴⁰⁷ ในการจัดตั้งรัฐบาล นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้นำฝ่ายที่มีที่นั่งในสภาข้างมากจะเป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งจากผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน และพรรคที่มีสมาชิกข้างมากในสภาจะกลายเป็นรัฐบาล จากนั้นจะมีการแต่งตั้งรัฐมนตรี ซึ่งมาจากสมาชิกในสภาเช่นเดียวกัน

⁴⁰⁸ ทศพล เชี่ยวชาญประพันธ์ และทิพย์ศริน ภัคธนกกุล, การเปิดโอกาสให้พรรคฝ่ายค้านดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรของออสเตรเลีย: ประเด็นการปกครองในระบบรัฐสภาที่สังคมไทยควรพิจารณา. [ออนไลน์]. เข้าถึงเมื่อ 22 มีนาคม 2564. แหล่งที่มา: <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1861> .

⁴⁰⁹ Parliament of Australia, Work of the Parliament, [online]. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Work_of_the_Parliament . [Accessed 21 February 2021].

⁴¹⁰ ibid.

อำนาจในการจัดตั้งรัฐบาลเป็นอำนาจที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่ได้มีการเลือกตั้ง สมาชิกที่มีเสียงส่วนใหญ่ในสภาจะเป็นฝ่ายที่มีอำนาจในการจัดตั้งรัฐบาล โดยหัวหน้าพรรคของฝ่ายที่มีเสียงข้างมากจะดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี⁴¹¹

3) อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน (Scrutinizes Government Administration) เป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหาร โดยในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรอาจจะมีการอภิปรายเพื่อให้ความเห็นชอบในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งเสนอโดยรัฐบาล มีอำนาจในการติดตามการดำเนินงานของรัฐบาลตามที่ได้มีการแถลงนโยบายของรัฐบาลไว้ตลอดจนมีอำนาจในการอภิปรายในประเด็นที่มีความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วน และมีอำนาจในการอภิปรายและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยคณะกรรมการธิการ รวมทั้งการอภิปรายเพื่อซักถามการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นล้วนเป็นอำนาจหน้าที่หลักที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อพิจารณาหาแนวทางแก้ไขต่อไป นอกจากนี้แล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ได้ โดยสามารถกระทำได้ทั้งโดยการยื่นเป็นลายลักษณ์อักษรหรือตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร

4) การเป็นผู้แทนของปวงชน (Represents the People) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนได้โดยตรง และสามารถหยิบยกเอาประเด็นปัญหาและคำร้องทุกข์ต่าง ๆ มาใช้ในการตั้งประเด็นเพื่ออภิปรายหรือตั้งกระทู้ถามในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้สมาชิกยังสามารถนำประเด็นเสนอส่งต่อไปยังคณะรัฐมนตรีและกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบนั้น⁴¹²

5) การควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาล (Controls Government Expenditure) รัฐบาลจะดำเนินการเก็บภาษีหรือใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินโดยมีพระราชบัญญัติภาษีอากรและพระราชบัญญัติงบประมาณเป็นกฎหมายรองรับ ซึ่งจะต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา นอกจากนี้ รัฐสภาจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี⁴¹³

⁴¹¹ Ibid.

⁴¹² ณ กมล ไม้ประดิษฐ์., รัฐสภาเครือรัฐออสเตรเลีย, (สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร : 2546)., หน้า 30.

⁴¹³ เรื่องเดียวกัน. หน้า 31.

6) มีอำนาจในการแต่งตั้งและมอบหมายให้คณะกรรมการการสามัญและคณะกรรมการการวิสามัญ ทำหน้าที่สอบสวนและทำรายงานในเรื่องต่าง ๆ เพื่อนำเสนอต่อสภา⁴¹⁴

นอกจากนี้แล้วในกระบวนการนิติบัญญัติของออสเตรเลียนั้น คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ (Bill) ได้โดยไม่ต้องมีสมาชิกคนอื่นลงชื่อสนับสนุนในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติจะผ่านสภาผู้แทนราษฎรหรือผ่านวุฒิสภาก่อนก็ได้ ซึ่งมีตัวอย่างของร่างพระราชบัญญัติที่ถูกเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น เมื่อปี ค.ศ. 2015 บิล ชอทเทน (Bill Shorten) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากเขตเลือกตั้งมารีบีนอง (Maribyrnong) มลรัฐวิกตอเรีย (Victoria) ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคเลเบอร์ (Australian Labor Party) และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ Marriage Amendment (Marriage Equality) Bill 2015 ต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558) รับรองสิทธิการแต่งงานของบุคคลเพศเดียวกันในประเทศออสเตรเลีย⁴¹⁵

3.3.1.3 รูปแบบของพรรคการเมืองในประเทศออสเตรเลีย

ระบบการปกครองของออสเตรเลียตั้งอยู่บนพื้นฐานของการดำรงอยู่ของพรรคการเมือง ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือกเป็นรายบุคคลเพื่อเป็นตัวแทนของแต่ละเขตเลือกตั้ง และโดยส่วนใหญ่แล้วสมาชิกที่ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นสมาชิกที่มีสังกัดพรรคการเมืองหรือได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมือง⁴¹⁶ โดยระบบพรรคการเมืองในประเทศออสเตรเลียนีลักษณะเป็นระบบสองพรรคการเมืองใหญ่ที่สลับขั้วกันผลัดเปลี่ยนเป็นรัฐบาลและเมื่อได้ศึกษาถึงพรรคการเมืองของออสเตรเลียก็ได้พบว่า พรรคการเมืองของออสเตรเลียมีที่มาตั้งแต่ในช่วง ค.ศ. 1880 โดยกรรมกรในออสเตรเลียได้ก่อตั้งสหภาพแรงงานที่มีความแข็งแกร่งขึ้นในช่วงที่เศรษฐกิจของออสเตรเลียมีความตกต่ำและทำให้สหภาพแรงงานต้องทำการหยุดงานเพื่อประท้วงให้คุ้มครองค่าแรงและเงื่อนไขในการทำงานของพวกเขา และต่อมากกรรมกรเหล่านั้นก็ได้

⁴¹⁴ โครงการศึกษารัฐสภาเปรียบเทียบ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เอกสารการศึกษาเรื่อง “หน่วยงานสนับสนุนด้านเลขานุการรัฐสภาต่างประเทศ : ออสเตรเลีย แคนาดา สาธารณรัฐเชค อินเดีย ฟิลิปปินส์ สหราชอาณาจักร และญี่ปุ่น”, หน้า 8.

⁴¹⁵ ทศพล เชี่ยวชาญประพันธ์, รัฐสภาอัจฉริยะ (Smart Parliament) กับการส่งเสริมหลักนิติธรรม: กรณีศึกษาของออสเตรเลียและข้อเสนอเบื้องต้นสำหรับประเทศไทย. [ออนไลน์]. เข้าถึงเมื่อ 22 มีนาคม 2564. แหล่งที่มา: <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=2036> .

⁴¹⁶ Parliament of Australia, Infosheet 22 - Political parties, [online]. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/00_-_Infosheets/Infosheet_22_-_Political_parties. [Accessed 21 February 2021].

เริ่มเข้ามามีบทบาทในเวทีทางการเมืองในช่วง ค.ศ. 1891 โดยการร่วมกันก่อตั้งพรรคเลเบอร์ (Australia Labor Party - ALP)⁴¹⁷ เพื่อเอาชนะและปรับปรุงค่าจ้างแรงงานและเงื่อนไขในการทำงานของกรรมกร คนชั้นกลาง ให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ในขณะที่พรรคเลเบอร์ได้เริ่มเติบโตและเป็นที่ยอมรับอย่างรวดเร็ว ในช่วง ค.ศ. 1910 พรรคการเมืองต่าง ๆ ก็ได้มีการรวมตัวกันเป็นพรรคลิเบอร์ล (Liberal Party) ซึ่งพรรคนี้เกิดจากการประชุมที่จัดขึ้นโดยนายโรเบิร์ต เม็นซีส์ (Robert Menzies) และต่อมา นายโรเบิร์ต เม็นซีส์ ก็ได้กลายเป็นนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งยาวนานที่สุดหลังสงครามโลกครั้งที่ 1⁴¹⁸ และจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่าพรรคเลเบอร์หรือพรรคแรงงาน (Australia Labor Party) เป็นพรรคการเมืองที่มีขนาดใหญ่และเก่าแก่ที่สุดของออสเตรเลีย โดยพรรคมีจุดกำเนิดมาจากขบวนการแรงงานในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 และนอกจากพรรคเลเบอร์และพรรคลิเบอร์ลแล้ว ออสเตรเลียก็มีพรรคการเมืองอีก 3 พรรค คือ พรรคเนชั่นแนล พรรคลิเบอร์ลเนชั่นแนล และพรรคคันทรีลิเบอร์ล โดยทั้งสามพรรคดังกล่าวมักจะมีการรวมตัวกับพรรคลิเบอร์ลเสมอไม่ว่าจะได้เป็นฝ่ายค้านหรือฝ่ายรัฐบาล การรวมตัวกันแบบนี้ เรียกว่า “the Coalition” อันเป็นการรวมของพรรคการเมืองที่มีแนวคิดและที่มาที่แตกต่างกันเพื่อสร้างกลุ่มที่ใหญ่ขึ้นและมีอำนาจมากขึ้น และขอสรุปให้เห็นที่มาหรือแนวคิดของแต่ละพรรคการเมือง ดังนี้⁴¹⁹

- พรรคลิเบอร์ล (Liberal Party of Australia - LP) มีนโยบายเสรีนิยมในทางเศรษฐกิจและอนุรักษ์นิยมในทางสังคม

- พรรคเนชั่นแนล (National Party of Australia - NP) มีฐานเสียงสำคัญอยู่ในเขตเกษตรกรรมในพื้นที่ชนบทของออสเตรเลีย และเป็นพรรคที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของคนทำปศุสัตว์และเกษตรกรในพื้นที่ชนบทของออสเตรเลีย

- พรรคลิเบอร์ลเนชั่นแนล (Liberal National Party - LNP) เกิดจากการควบรวมพรรคลิเบอร์ลและพรรคเนชั่นแนลในมลรัฐควีนส์แลนด์เป็นพรรคการเมืองเดียวกัน

⁴¹⁷ ชื่อพรรคเลเบอร์ของออสเตรเลียสะกดตามภาษาอังกฤษแบบสหรัฐอเมริกา คือ คำว่า Labor ไม่มีตัว u

⁴¹⁸ ปริญา เทวานฤมิตรกุล, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง “การยุบพรรคการเมืองโดยองค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ”, (บริษัท ธนาเพรส จำกัด : กรุงเทพฯ, 2558). หน้า 102 - 103.

⁴¹⁹ The Parliamentary Education Office (PEO), Political parties, [online]. Available from: <https://peo.gov.au/understand-our-parliament/parliament-and-its-people/people-in-parliament/political-parties/>. [Accessed 19 March 2021].

ทั้งสองฝ่ายมีจุดยืนด้านนโยบายที่เสริมกันและทำงานเป็นแนวร่วมในระดับรัฐบาลกลาง พวกเขาตัดสินใจรวมกันเป็นพรรคเดียวเพื่อเพิ่มคะแนนเสียงในการเลือกตั้งของรัฐควีนส์แลนด์⁴²⁰

- พรรคคันทรีลิเบอรัล (Country Liberal Party - CLP) อยู่ในเขตปกครองทางตอนเหนือ พรรคส่งเสริมค่านิยมของพรรคเสรีนิยมแบบดั้งเดิมเช่นลัทธิปัจเจกนิยมและองค์กรเอกชนและสิ่งที่อธิบายว่าเป็นนโยบายทางการเมืองแบบ "ก้าวหน้า" เช่นความเป็นรัฐเต็มรูปแบบสำหรับดินแดนทางเหนือ⁴²¹

หาก 4 พรรคนี้ชนะการเลือกตั้งและได้จัดตั้งรัฐบาลร่วมกัน หัวหน้าพรรคคันทรีลิเบอรัลจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และหัวหน้าพรรคเนชั่นแนลจะดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ควบตำแหน่งรัฐมนตรีอีก 1 ตำแหน่ง⁴²²

นอกจากนี้แล้วรูปแบบพรรคการเมืองและความหมายของพรรคการเมืองในออสเตรเลียก็มีกฎหมายบัญญัติไว้ โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสหพันธรัฐ ค.ศ. 1918 (Commonwealth Electoral Act 1918) ว่า “Political Party means an organization the object or activity, or one of the objects or activities, of which is the promotion of the election to the Senate or to the House of Representatives of a candidate endorsed by it”⁴²³ ในการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้น Commonwealth Electoral Act 1918 ใช้คำว่า “จดทะเบียน” (Register) ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งของออสเตรเลีย (Australian Electoral Commission, AEC) และการขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นจะต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสหพันธรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการจดทะเบียนพรรคการเมือง⁴²⁴

3.3.2 ผู้นำฝ่ายค้านในประเทศออสเตรเลีย

ผู้นำฝ่ายค้านของรัฐสภาคอมมอนเวลธ์แห่งออสเตรเลีย (Leader of the Opposition of the Commonwealth of Australia) เป็นตำแหน่งของหัวหน้าพรรคที่ไม่ได้อยู่ในรัฐบาลที่มีที่นั่ง

⁴²⁰ PARLIAMENT@WORK, Political parties, Liberal National Party (LNP), [online]. Available from: https://www.parliament.curriculum.edu.au/parties_lib_nat.html . [Accessed 19 March 2021].

⁴²¹ PARLIAMENT@WORK, Political parties, The Country Liberal Party (CLP), [online]. Available from: http://www.parliament.curriculum.edu.au/parties_countrylib.htm . [Accessed 19 March 2021].

⁴²² Ibid.

⁴²³ กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสหพันธรัฐ ค.ศ. 1918, มาตรา 4 อ้างใน ปริญา เทวานฤมิตรกุล, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง “การยุบพรรคการเมืองโดยองค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ”, (บริษัท ธนาเพรส จำกัด : กรุงเทพฯ, 2558). หน้า 103.

⁴²⁴ ปริญา เทวานฤมิตรกุล, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง “การยุบพรรคการเมืองโดยองค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ”, (บริษัท ธนาเพรส จำกัด : กรุงเทพฯ, 2558). หน้า 105.

มากที่สุดใสภา และเมื่ออยู่ในรัฐสภาผู้นำฝ่ายค้านจะนั่งที่ด้านซ้ายมือของโต๊ะกลางข้างหน้าฝ่ายค้าน และจะอยู่ในตำแหน่งตรงข้ามกับนายกรัฐมนตรี ผู้นำฝ่ายค้านจะได้รับเลือกจากพรรคของตน โดยผู้นำฝ่ายค้านคนใหม่อาจได้รับเลือกเมื่อผู้ดำรงตำแหน่งเสียชีวิตลาออกหรือมีการทำทนายชิงตำแหน่ง หัวหน้าพรรคคนใหม่ภายในพรรคฝ่ายค้าน เครือจักรภพแห่งออสเตรเลียเป็นระบอบรัฐธรรมนูญที่มีระบบรัฐสภาและยึดตามแบบจำลองเวสต์มินสเตอร์ คำว่าฝ่ายค้านมีความหมายเฉพาะในความหมายของรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของระบบเวสต์มินสเตอร์ โดยฝ่ายค้านทำหน้าที่ในการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลและพยายามที่จะเอาชนะและแทนที่รัฐบาล ฝ่ายค้านจึงถูกเรียกว่า "Government in waiting"⁴²⁵ และเป็นส่วนหนึ่งของระบบรัฐสภาอย่างเป็นทางการ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาล และชื่อที่เป็นทางการของผู้นำฝ่ายค้านคือ “ผู้นำฝ่ายค้านที่ภักดีของสมเด็จพระราชินี” (Leader of Her Majesty's Loyal Opposition)⁴²⁶ โดยชื่อนี้จะสะท้อนให้เห็นถึงระบบการปกครองของเวสต์มินสเตอร์ที่พบในหลายประเทศในเครือจักรภพอังกฤษซึ่งสามารถโยงไปถึงรากฐานทางการเมืองจากสหราชอาณาจักร

3.3.2.1 ที่มาและอำนาจหน้าที่ผู้นำฝ่ายค้านในประเทศออสเตรเลีย

ผู้นำฝ่ายค้านเป็นตำแหน่งที่อยู่คู่กันกับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ผู้นำฝ่ายค้านจะเตรียมการด้วยความพร้อมและความคาดหวังที่จะจัดตั้งรัฐบาลใหม่ หากรัฐบาลที่ดำรงตำแหน่งไม่สามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้ โดยทั่วไปแล้วการจัดตั้งรัฐบาลใหม่โดยผู้นำฝ่ายค้านจะเกิดขึ้นเมื่อฝ่ายค้านชนะการเลือกตั้งระดับสหพันธรัฐ (การเลือกตั้งรัฐบาลกลาง) ซึ่งหลังจากนั้นผู้นำฝ่ายค้านก็จะได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ตามผู้นำฝ่ายค้านอาจถูกเรียกร้องให้จัดตั้งรัฐบาลได้ หากสภาได้สูญเสียความเชื่อมั่นต่อผู้ดำรงตำแหน่งรัฐบาล⁴²⁷ (ซึ่งเคยมีเหตุการณ์นี้เกิดขึ้นใน ค.ศ.1941)⁴²⁸ และผู้นำฝ่ายค้านก็ยังทำหน้าที่เป็นหัวหน้าของรัฐมนตรีประจำกระทรวงเงา

⁴²⁵ Definition of 'government in waiting' is a political group which is hoping to be elected to govern in the near future. Meaning from Collins Dictionaries., [online]. Available from: <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/government-in-waiting>. [Accessed 21 March 2021].

⁴²⁶ Jaensch, Dean. *The Politics of Australia*. Melbourne: MacMillan Education Australia (1997). p. 100.

⁴²⁷ Parliament of Australia, THE (OFFICIAL) OPPOSITION, [online]. Available from: [https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter2/The_\(official\)_Opposition](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter2/The_(official)_Opposition) . [Accessed 21 February 2021].

⁴²⁸ ในวันที่ 7 ตุลาคม ค.ศ. 1941 หลังจากความพ่ายแพ้ในการลงคะแนนเสียงและผลที่ตามมาจากการลาออกของรัฐบาล Fadden (พรรค Country Party – United Australia Party) ผู้ว่าการรัฐได้เรียกร้องให้ผู้นำฝ่ายค้าน Curtin จัดตั้งรัฐบาล

(the shadow ministry) ซึ่งมีจัดสรรกันตามความเหมาะสม และในกรณีที่มีการรวมตัวกันของพรรคการเมืองแบบ “the Coalition” การตัดสินใจเลือกสมาชิกที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในแต่ละกระทรวงงาก็จะได้รับความช่วยเหลือจากรองผู้นำฝ่ายค้าน โดยตำแหน่งรองผู้นำฝ่ายค้านดังกล่าวก็ได้รับการยอมรับในข้อบังคับการประชุมสภาและมีสิทธิได้รับเงินเดือนเพิ่มเติม และนอกจากนี้แล้วผู้นำฝ่ายค้านก็มีหน้าที่สำคัญในการติดตามและควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร อาทิเช่น การมีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามเพื่อติดตามการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล และการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล เป็นต้น⁴²⁹ สำหรับตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านนั้นไม่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่มีอยู่ตามอนุสัญญาในระบบเวสต์มินสเตอร์ (Convention in the Westminster system)

ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในระบบรัฐสภาของประเทศออสเตรเลียได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ ใน ค.ศ. 1920 โดยได้มีการกำหนดเงินเดือนของผู้นำฝ่ายค้านไว้ให้สูงกว่ารัฐมนตรีที่มาจากฝ่ายเสียงข้างมาก และตำแหน่งผู้นำของฝ่ายค้านได้รับการจัดให้อยู่ในอันดับที่สิบในตารางลำดับความสำคัญของ the Commonwealth Table of Precedence และในเวลาต่อมา ช่วง ค.ศ. 1931 ก็ได้มีการบัญญัติถึงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในข้อบังคับการประชุมสภา (the standing orders) โดยผู้นำฝ่ายค้านได้รับสิทธิพิเศษเกี่ยวกับเวลาในการพูดในที่ประชุม และในข้อบังคับการประชุมสภาก็ได้ระบุกำหนดให้ตำแหน่งรองผู้นำฝ่ายค้านเป็นสมาชิกอย่างเป็นทางการของคณะกรรมการสิทธิประโยชน์และผลประโยชน์ของสมาชิก (the Committee of Privileges and Members' Interests) ด้วยเช่นกัน⁴³⁰ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านและตำแหน่งรองผู้นำฝ่ายค้านได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการจากรัฐสภาของออสเตรเลีย

นอกจากนี้แล้วผู้นำของฝ่ายค้านก็จะต้องทำให้ตัวเองเป็นผู้เชี่ยวชาญในภารกิจทุกด้านที่เกิดขึ้นต่อสภา และในบางครั้งผู้นำของฝ่ายค้านก็จะต้องจัดการหรือดำเนินการเรื่องที่มีความสำคัญในช่วงเวลาสั้น ๆ ภายใต้งแรงกดดันอย่างต่อเนื่อง โดยที่ผู้นำของฝ่ายค้านจะไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือจากข้าราชการประจำตลอดช่วงเวลาที่เขาเป็นโฆษกซึ่งทำหน้าที่วิพากษ์วิจารณ์หรือต่อต้านรัฐบาล และในการทำหน้าที่ผู้นำของฝ่ายค้าน ผู้นำของฝ่ายค้านจะต้องมีความตื่นตัวและกระตือรือร้นอย่างไม่หยุดยั้ง

⁴²⁹ Parliament of Australia, THE (OFFICIAL) OPPOSITION, [online]. Available from: [https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter2/The_\(official\)_Opposition](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter2/The_(official)_Opposition) . [Accessed 21 February 2021].

⁴³⁰ Ibid.

เพราะผู้นำฝ่ายค้านและนายกรัฐมนตรีต้องเป็นตัวแทนที่ทรงพลังที่สุดในการชี้นำและสร้างความคิดเห็นสาธารณะเกี่ยวกับประเด็นนโยบายการบริหารประเทศ⁴³¹

หน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านของประเทศออสเตรเลีย มีดังนี้

- 1) เป็นประธานการประชุมที่ฝ่ายค้านหาหรือนโยบายและตรวจสอบร่างกฎหมาย
- 2) เสนอนโยบายทางเลือกแก่รัฐบาล
- 3) คัดเลือกสมาชิกฝ่ายค้านเป็นรัฐมนตรีเงา
- 4) เป็นผู้นำคณะรัฐมนตรีเงา
- 5) ทำหน้าที่เป็นโฆษกหัวหน้าฝ่ายค้าน
- 6) เป็นแกนนำฝ่ายค้านในการเลือกตั้งสหพันธรัฐ⁴³²

ผู้นำฝ่ายค้านคนปัจจุบันของออสเตรเลีย คือ Mr. Anthony Albanese⁴³³ และ Mr. Albanese ก็เป็นหัวหน้าพรรคแรงงานออสเตรเลีย (ALP) ตั้งแต่ ค.ศ. 2019 ต่อจาก Mr. Bill Shorten ซึ่งดำรงตำแหน่งมาตั้งแต่ ค.ศ. 2016 และเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2021 เวลา 14.15 น. Mr. Albanese ได้นำเสนอรายชื่อกระทรวงเงาฉบับแก้ไขซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการสับเปลี่ยนที่ Mr. Albanese ได้เคยมีประกาศเปลี่ยนแปลง FEDERAL SHADOW MINISTRY เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2021⁴³⁴

⁴³¹ Ibid.

⁴³² The tasks of the Leader of the Opposition include:

- chairing meetings in which the opposition discusses policies and examines bills
- presenting alternative policies to those of the government
- selecting members of the opposition to be shadow ministers
- leading the shadow Cabinet
- acting as the chief opposition spokesperson
- leading the opposition in a federal election.

The Parliamentary Education Office (PEO), Leader of the Opposition, [online]. Available from: <https://peo.gov.au/understand-our-parliament/parliament-and-its-people/people-in-parliament/leader-of-the-opposition/> . [Accessed 16 July 2021].

⁴³³ Katharine Murphy, Anthony Albanese kicks off Labor leadership race with call for policy shift, [online]. Available from: <https://www.theguardian.com/australia-news/2019/may/19/anthony-albanese-kicks-off-labor-leadership-race-with-call-for-policy-shift> . [Accessed 20 March 2021].

⁴³⁴ Authority of the House of Representatives., House of Representatives Official Hansard Tuesday, 2 February 2021 FORTY-SIXTH PARLIAMENT FIRST SESSION—FIFTH PERIOD, [online]. Available from:

ผู้นำฝ่ายค้านที่สามารถมีโอกาสพลิกกลับมาชนะการเลือกตั้งและมีโอกาสได้จัดตั้งรัฐบาลในประเทศออสเตรเลีย

จากที่ได้ทำการศึกษาการเมืองการปกครองของประเทศออสเตรเลียผู้เขียนได้ให้ความสนใจกับผู้นำฝ่ายค้านที่สามารถมีโอกาสพลิกกลับมาชนะการเลือกตั้งและมีโอกาสได้จัดตั้งรัฐบาลท่านหนึ่ง คือ โทนี แอ็บบอต (Tony Abbott)

ในวันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ.2009 แอ็บบอตได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคเสรีนิยมแห่งออสเตรเลียเหนือเทิร์นบูลและโจฮ็อกก็เงารัฐมนตรีกระทรวงการคลัง แอ็บบอตเสนอให้ปิดกั้นการซื้อขายการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (anti-ETS position) ในขณะที่เทิร์นบูลพยายามแก้ไขร่างกฎหมายที่พรรคเสรีนิยมส่วนใหญ่ไม่สนับสนุน⁴³⁵ และเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม ค.ศ.2009 แอ็บบอตได้ประกาศรายชื่อคณะรัฐมนตรีเงาของเขา⁴³⁶

แอ็บบอตอธิบายแผนการซื้อขายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของนายกรัฐมนตรีรัตต์ (Prime Minister Rudd) ว่าเป็นการใช้ภาษีก้อนโตที่ยิ่งใหญ่และแอ็บบอตไม่เห็นด้วย แนวร่วมและพรรคย่อยลงมติไม่เห็นด้วยกับกฎหมาย ETS (กฎหมายเกี่ยวกับการซื้อขายการปล่อยก๊าซเรือนกระจก) ของรัฐบาลในชั้นตรวจร่างกฎหมายโดยวุฒิสภาและกฎหมายดังกล่าวถูกปฏิเสธ นอกจากนี้แอ็บบอตยังได้ประกาศนโยบายแนวร่วมใหม่เกี่ยวกับการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.2010 ซึ่งกำหนดให้กลุ่มพันธมิตรลดการปล่อย 5 เปอร์เซ็นต์ภายใน ค.ศ.2020 และแอ็บบอตได้เสนอให้มีการจัดตั้ง 'กองทุนลดการปล่อยก๊าซ' เพื่อให้สิ่งจูงใจโดยตรงแก่ภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรในการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ และในเดือนเมษายนใน ค.ศ. 2010 นายกรัฐมนตรีรัตต์ (Prime Minister Rudd) ได้ประกาศว่าแผนการเปิดตัว ETS ของเขาจะล่าช้าไปจนถึง ค.ศ. 2013⁴³⁷

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/chamber/hansardr/7db96a7b-474a-4dd3-8dce-bda08a6345ac/toc_pdf/House%20of%20Representatives_2021_02_02_8444_Official.pdf;fileType=application%2Fpdf . p.40 - 44. [Accessed 21 March 2021].

⁴³⁵ Mark Davis., “Abbott wins by standing for something”, December 1, 2009. [online]. Available from: <https://www.theage.com.au/politics/federal/abbott-wins-by-standing-for-something-20091201-k1xz.html> . [Accessed 2 April 2021].

⁴³⁶ The Sydney Morning Herald., “Abbott goes back to the future in new front bench”, December 8, 2009. [online]. Available from: <https://www.smh.com.au/national/abbott-goes-back-to-the-future-in-new-front-bench-20091208-kgod.html> . [Accessed 2 April 2021].

⁴³⁷ Herald Sun., “Kevin Rudd delays plans for emissions trading scheme until 2013”, April 27, 2010. [online]. Available from: <https://www.heraldsun.com.au/news/kevin-rudd-delays-plans-for-emissions->

ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2010 แอ็บบอตต์ได้ประกาศนโยบายใหม่ที่จะให้สิทธิในการลาเพื่อเลี้ยงดูบุตรเป็นเวลาหกเดือน โดยเขาประเมินว่าแผนการของเขาที่จะเรียกเก็บเงิน 1.7 เปอร์เซ็นต์สำหรับธุรกิจที่มีรายได้มากกว่า 5 ล้านดอลลาร์ต่อปีจะเพิ่มรายได้ 2.7 พันล้านดอลลาร์ต่อปี ซึ่งกลุ่มธุรกิจและรัฐบาลคัดค้านแผนนี้ แต่นโยบายนี้ก็ได้รับการสนับสนุนจากพรรค Australian Greens⁴³⁸

นอกจากนี้แล้วแอ็บบอตต์ยังเคยใช้เวลาอยู่ในชุมชนชาวอะบอริจินในเคปยอร์ก (Cape York Aboriginal communities) ที่ห่างไกลในรัฐนอร์เทิร์น เทร์ริทอรี ซึ่งจัดโดยโนเอล เพียร์สัน (Noel Pearson) นักเคลื่อนไหวพื้นเมืองที่มีชื่อเสียง แอ็บบอตต์ได้พูดถึงความชื่นชมที่เขามีต่อเพียร์สันแล้วซ้ำเล่า และในเดือนมีนาคม ค.ศ.2010 แอ็บบอตต์ได้เสนอคัดค้านร่างกฎหมาย Wild Rivers (การจัดการสิ่งแวดล้อม) ต่อรัฐสภาเพื่อสนับสนุนการรณรงค์ของเพียร์สันในการคว่ำกฎหมาย Wild Rivers ของรัฐบาลควีนส์แลนด์ แอ็บบอตต์และเพียร์สันเชื่อว่ากฎหมายของรัฐควีนส์แลนด์จะขัดขวางการพัฒนาเศรษฐกิจของดินแดนพื้นเมืองและแทรกแซงสิทธิในที่ดินของชาวอะบอริจิน⁴³⁹

ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2010 แอ็บบอตต์ได้เข้าร่วมการแข่งขัน Ironman Triathlon ที่ Port Macquarie รัฐนิวเซาท์เวลส์⁴⁴⁰ และต่อมาในเดือนเมษายนเขาออกปั่นจักรยานการกุศลเป็นเวลา 9 วันระหว่างเมลเบิร์นถึงซิดนีย์ ซึ่งเป็นงาน Pollie Pedal ประจำปีการเข้าร่วมการแข่งขันกีฬาของเขา ทำให้เกิดการถกเถียงทางการเมืองว่าเขาทุ่มเทเวลาให้กับการวัดสมรรถภาพทางกายมากเกินไปหรือไม่ แต่แอ็บบอตต์ก็อธิบายว่าเหตุการณ์นี้เป็นโอกาสที่จะหยุดที่เมืองเล็ก ๆ มากมายระหว่างทาง ทำให้เขาได้มีโอกาสเจอผู้คน และผู้คนเหล่านั้นก็อาจไม่ค่อยได้เห็นสมาชิกรัฐสภาของรัฐบาลกลางบ่อยนัก⁴⁴¹ แอ็บบอตต์ยังคงทำกิจกรรมและมีส่วนร่วมกับสังคมเรื่อยมาจนกระทั่งในการเลือกตั้งระดับรัฐบาลกลาง

[trading-scheme-until-2013/news-story/999d4ea4533e0dc67392fcd6abe587a9](https://www.abc.net.au/news/2010-03-28/abbott-the-ironman-of-australian-politics/383300) . [Accessed 2 April 2021].

⁴³⁸ SBS World News., “Abbott pledges parental leave scheme”, [online]. Available from: <https://www.sbs.com.au/news/abbott-pledges-parental-leave-scheme> . [Accessed 2 April 2021].

⁴³⁹ Patricia karvelas., “Coalition leads way on land rights, says Pearson”, March 30, 2010. [online]. Available from: <http://www.kooriweb.org/foley/pearson/aust31mar2010.pdf> . [Accessed 2 April 2021].

⁴⁴⁰ Emma Siossian., ABC News., “Abbott the 'ironman of Australian politics'”, March 28, 2010. [online]. Available from: <https://www.abc.net.au/news/2010-03-28/abbott-the-ironman-of-australian-politics/383300> . [Accessed 2 April 2021].

⁴⁴¹ ABC News., “Abbott sets off on Pollie Pedal”, April 7, 2010. [online]. Available from: <https://www.abc.net.au/news/2010-04-07/abbott-sets-off-on-pollie-pedal/2602278> . [Accessed 2 April 2021].

เมื่อวันที่ 7 กันยายน ค.ศ. 2013 แอ็บบอตได้นำกลุ่มแนวร่วม Liberal-National Coalition ไปสู่ชัยชนะเหนือรัฐบาลแรงงานที่นำโดยเควิน รัตต์ และเมื่อวันที่ 18 กันยายน ค.ศ. 2013 แอ็บบอตและรัฐมนตรีแต่ละกระทรวงของเขาก็ได้สาบานตนเข้ารับตำแหน่ง⁴⁴²

3.3.2.2 พรรคการเมืองฝ่ายค้านในประเทศออสเตรเลีย

ผู้นำฝ่ายค้านจะรวบรวมผู้ที่มีความสามารถจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงา (Shadow Cabinet) ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาล และเตรียมพร้อมที่จะจัดตั้งรัฐบาลทันทีในกรณีที่รัฐบาลลาออก⁴⁴³

หน้าที่หลักของพรรคการเมืองฝ่ายค้านคือบทบาทของการตรวจสอบข้อเท็จจริงและการวิพากษ์วิจารณ์และตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ในยุคปัจจุบันฝ่ายค้านมีบทบาทสำคัญในเรื่องตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ดังนั้นหน้าที่ของฝ่ายค้านจึงถูกระบุและเชื่อมโยงกับบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญ ดังต่อไปนี้⁴⁴⁴

- การล้มล้างรัฐบาล (unmaking the Government) โดยฝ่ายค้านจะพยายามที่จะเอาชนะรัฐบาลหรือทำให้รัฐบาลลาออก ในทางทฤษฎีอาจกล่าวได้ว่าฝ่ายค้านพยายามที่จะบรรลุเป้าหมายนี้โดยการชักชวนให้ผู้สนับสนุนรัฐบาลยอมรับมุมมองของตน แต่ในความเป็นจริงคือเป็นการทำหน้าที่ในลักษณะที่เตรียมการเพื่อเป็นรัฐบาลเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปเพื่อเอาชนะรัฐบาลชุดเดิม และพยายามที่จะบรรลุเป้าหมายนี้โดยการชักชวนประชาชน

- ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการวิจารณ์และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายและข้อเสนอทางการเงิน การตรวจสอบรายจ่ายและบัญชีสาธารณะ

- ทำหน้าที่ในการแสวงหาข้อมูลและการชี้แจงนโยบายของรัฐบาล (โดยเฉพาะกระทู้ถามที่เป็นลายลักษณ์อักษรและกระทู้ถามสดที่ไม่ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า)

- เข้าไปมีส่วนร่วมทำงานในคณะกรรมการชุดที่ตรวจสอบรายจ่ายและบัญชีสาธารณะ และคณะกรรมการในชุดทำหน้าที่เกี่ยวกับประเด็นสำคัญระดับชาติ

⁴⁴² Aljazeera., “Abbott sworn in as Australia’s PM”, September 18, 2013. [online]. Available from: <https://www.aljazeera.com/news/2013/9/18/abbott-sworn-in-as-australias-pm> . [Accessed 2 April 2021].

⁴⁴³ The Parliamentary Education Office (PEO), Opposition, [online]. Available from: <https://peo.gov.au/understand-our-parliament/parliament-and-its-people/opposition/> . [Accessed 19 March 2021].

⁴⁴⁴ Parliament of Australia, THE (OFFICIAL) OPPOSITION, [online]. Available from: [https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter2/The_\(official\)_Opposition](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter2/The_(official)_Opposition) . [Accessed 21 February 2021].

- ทำหน้าที่ในการเฝ้าระวัง คอยตรวจสอบประเมินผลและการวิพากษ์วิจารณ์ การบริหารงานของรัฐบาล นำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาจากฝ่ายค้านเพื่อให้รัฐบาลรับไป พิจารณาและแก้ไขปัญหาต่อไป และมีหน้าที่ในการตรวจสอบกฎหมายที่ได้รับมอบหมาย

นอกจากนี้แล้วยังมีสองประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของฝ่ายค้าน กล่าวคือ ฝ่ายค้านต้องมีคุณสมบัติประการแรกคือ ต้องให้ความร่วมมือระหว่างฝ่ายต่างๆ ในการติดต่อทำหน้าที่ และในการประสานงานกับสภาเพื่อให้สามารถจัดสรรเวลาและใช้ประโยชน์ได้ดีในเวลาเท่าที่มีอยู่ และ ประการที่สองคือ บทบาทของฝ่ายค้านต้องไม่ได้เป็นเพียงการวิพากษ์วิจารณ์อย่างเดียว แต่ในบางครั้ง ก็ต้องเสนอข้อตกลง ความช่วยเหลือ หรือการปรับปรุงการดำเนินการและนโยบายของรัฐบาลเพื่อ ผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ⁴⁴⁵

ในประเทศออสเตรเลียก็มีวิปฝ่ายค้าน (Opposition Whip) เช่นเดียวกันกับใน ประเทศอังกฤษ และประเทศแคนาดา โดยวิปฝ่ายค้านทำหน้าที่เพื่อให้แน่ใจว่าจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาหรือในการประชุมคณะกรรมการเพียงพอที่จะชนะการลงคะแนนหาก มีการเรียกให้ลงคะแนนเสียงในสภา โดยมีหน้าที่หลักในการควบคุมคะแนนเสียงของฝ่ายค้าน บทบาทของวิปฝ่ายค้านมีความสำคัญอย่างยิ่งเมื่อต้องมีการลงคะแนนเสียง และหัวหน้าวิปฝ่ายค้านก็มี หน้าที่รับผิดชอบในการจัดจำนวนและลำดับของผู้อภิปรายของพรรคในการอภิปรายด้วยเช่นกัน⁴⁴⁶

วิปในประเทศออสเตรเลียไม่เหมือนกับในประเทศอังกฤษ เนื่องจากวิปของออสเตรเลีย ไม่ได้ดำรงตำแหน่งอย่างเป็นทางการ แต่ได้รับการยอมรับเพื่อวัตถุประสงค์ในรัฐสภา ในทางปฏิบัติ การควบคุมโดยวิปของออสเตรเลียมีบทบาทน้อยกว่าในอังกฤษ เนื่องจากระเบียบวินัยของพรรคใน ออสเตรเลียมีแนวโน้มที่จะเข้มงวดมากขึ้น⁴⁴⁷ และในการเลือกหัวหน้าวิปของแต่ละพรรคการเมืองก็มี ความแตกต่างกัน⁴⁴⁸ เช่น หัวหน้าวิปของพรรค Liberal จะได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าพรรค ในขณะที่

⁴⁴⁵ Ibid.

⁴⁴⁶ Parliament of Australia, Infosheet 19 - The House, government and opposition, [online]. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/00_-_Infosheets/Infosheet_19_-_The_House_government_and_opposition. [Accessed 22 February 2022].

⁴⁴⁷ Parliament of Australia : Parliamentary Library., Free Votes in Australian and some Overseas Parliaments, [online]. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/Publications_Archive/CIB/cib0203/03CIB01 . [Accessed 21 March 2021].

⁴⁴⁸ The Parliamentary Education Office (PEO), Party Whip, [online]. Available from: https://web.archive.org/web/20130519231354/http://www.peo.gov.au/students/fact_sheets/party_whip.html . [Accessed 21 March 2021].

หัวหน้าวิพรรค Australian Labor จะถูกเลือกโดยการประชุมของสมาชิกหรือกลุ่มผู้นำของพรรค เพื่อลงคะแนนเลือก

3.3.2.3 คณะรัฐมนตรีเงาในประเทศออสเตรเลีย

สมาชิกของฝ่ายค้านบางคนจะได้รับการคัดเลือกจากผู้นำฝ่ายค้านให้เป็นรัฐมนตรีเงา และมีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐมนตรี ตัวอย่างเช่น รัฐมนตรีเงากระทรวงการต่างประเทศ ตรวจสอบการทำงานของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอย่างใกล้ชิด เป็นต้น⁴⁴⁹ ผู้นำของฝ่ายค้านและรัฐมนตรีเงาจะรวมตัวกันเป็นคณะรัฐมนตรีเงา ซึ่งเป็นการทำหน้าที่โดยกลุ่มที่มีการตัดสินใจระดับแนวหน้าในฝ่ายค้าน มีการประชุมกันเป็นประจำเพื่อพัฒนานโยบายของฝ่ายค้าน⁴⁵⁰

ในอดีตรัฐมนตรีเงาของฝ่ายค้านมีจำนวนน้อยกว่ารัฐมนตรี แต่ในช่วงตอนต้นของรัฐสภาสมัยที่ 35 รัฐมนตรีเงาของฝ่ายค้านมีจำนวนมากกว่ารัฐมนตรี และตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา กระทรวงเงาก็มักจะมีสมาชิกมากกว่ากระทรวงหลายครั้ง หลังจากการแต่งตั้งเลขาธิการรัฐสภาตามปกติในปี ค.ศ.1990 ฝ่ายค้านก็ได้กำหนดให้สมาชิกบางคนเป็นเลขาธิการรัฐสภาเงา และในบางครั้งก็มีเลขาธิการรัฐสภาเงามากกว่าเลขาธิการรัฐสภาเช่นกัน ซึ่งในเวลาต่อมาในช่วงตั้งแต่รัฐสภาสมัยที่ 45 เป็นต้นมา ตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเงาก็ถูกนำมาใช้แทนตำแหน่งเลขาธิการรัฐสภาเงา⁴⁵¹

รัฐมนตรีเงาแต่ละคนมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตรวจสอบและติดตามการทำงานของรัฐมนตรี ครอบคลุมความรับผิดชอบของรัฐมนตรีคนหนึ่งหรือหลายคนหรืออาจมากกว่านั้น โดยรัฐมนตรีเงาทำหน้าที่เป็นเหมือนโฆษกฝ่ายค้านในส่วนที่ตนได้รับมอบหมายในฐานะรัฐมนตรีเงาที่มีศักยภาพ ตำแหน่งรัฐมนตรีเงาจะดึงดูดการตรวจสอบของสาธารณชนและสื่ออย่างใกล้ชิดมากกว่าสมาชิกคนอื่น ๆ เนื่องจากตำแหน่งรัฐมนตรีเงาเป็นตำแหน่งทางการเมืองที่ค่อนข้างมีความอ่อนไหวในทางการเมือง ตัวอย่างเช่น หากมีข้อกล่าวหาเรื่องความไม่เหมาะสมก็อาจทำให้พวกเขาต้องหยุดการปฏิบัติหน้าที่ในกระทรวงเงา ในขณะที่อาจจะมีเรื่องบางเรื่องอยู่ระหว่างการสอบสวน⁴⁵²

⁴⁴⁹ The Parliamentary Education Office (PEO), Opposition, [online]. Available from: <https://peo.gov.au/understand-our-parliament/parliament-and-its-people/opposition/> . [Accessed 19 March 2021].

⁴⁵⁰ Ibid.

⁴⁵¹ Parliament of Australia, THE (OFFICIAL) OPPOSITION, [online]. Available from: [https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter2/The_\(official\)_Opposition](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter2/The_(official)_Opposition) . [Accessed 21 March 2021].

⁴⁵² Ibid.

นอกจากนี้แล้ว ผู้บริหารของฝ่ายค้าน (the Opposition Executive) ก็มีระบบคณะกรรมการของสมาชิกฝ่ายค้านเพื่อพัฒนาแนวคิดที่มีต่อนโยบายของรัฐบาลและพัฒนานโยบายทางเลือกเพื่อนำเสนอต่อรัฐสภาเช่นเดียวกันกับคณะรัฐมนตรีที่ได้รับความช่วยเหลือจากระบบคณะกรรมการประจำพรรคและคณะกรรมการพรรคของสมาชิกรัฐบาล⁴⁵³

การมีคณะรัฐมนตรีเงาทำให้เกิดผลดีหลายประการ กล่าวคือ ประชาชนสามารถที่จะทราบได้ว่าพรรคฝ่ายค้านในขณะนั้นมีสมาชิกที่มีฝีมือกี่คน ทำงานได้ดีหรือไม่ สมควรที่จะได้รับเลือกให้เป็นรัฐบาลในอนาคตหรือไม่ และในส่วนของทางด้านสมาชิกของพรรคฝ่ายค้านเองก็ทำให้สมาชิกสามารถที่จะทราบได้ว่าสมาชิกคนใดบ้างที่เป็นผู้มีความรู้ความสามารถภายในพรรค และมีความรู้ความสามารถในด้านใด สำหรับในส่วนของข้าราชการประจำก็จะทำให้ข้าราชการทราบว่าสมาชิกท่านใดเป็นรัฐมนตรีเงาและมีความต้องการข้อมูลในกระทรวงของตน ซึ่งจะเห็นได้ว่าการมีรัฐมนตรีเงาทำให้เกิดการเตรียมตัวล่วงหน้าเพื่อที่จะทำให้การเลือกตั้งในอนาคตมีผลเปลี่ยนแปลงทำให้คณะรัฐมนตรีเงามีโอกาสกลับมาเป็นรัฐบาล แต่ก็มีข้อที่น่าสังเกตกล่าวคือ การมีคณะรัฐมนตรีเงานี้ในประเทศที่ยังไม่พัฒนา ก็อาจจะทำให้ถูกมองว่าฝ่ายค้านมีการคิดล้มล้างหรือถูกกล่าวหาว่าเป็นกบฏเตรียมล้มล้างรัฐบาล ส่วนข้าราชการประจำเองก็ไม่กล้าให้ความร่วมมือกับคณะรัฐมนตรีเงาเท่าที่ควร⁴⁵⁴

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับประสิทธิภาพการทำหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเงาของประเทศออสเตรเลีย

Punnett ได้ระบุอย่างชัดเจนถึงบทบาทสองประการของฝ่ายค้านที่สำคัญ⁴⁵⁵ กล่าวคือ ต้องทำการวิจารณ์ในสิ่งที่รัฐบาลกำลังทำอยู่ และก็ต้องเป็นการทำหน้าที่เสมือนเป็นรัฐบาลทางเลือก โดยแสดงให้เห็นว่ามีความรับผิดชอบเพียงพอที่จะทำงานได้ดีขึ้นกว่ากระทรวงที่รัฐมนตรีในปัจจุบันดำรงตำแหน่งอยู่ กล่าวโดยย่อคือต้อง 'ทำสงคราม' กับรัฐบาล ในขณะที่ในขณะเดียวกันก็ต้องพิจารณาถึงปัญหาที่จะเผชิญในภารกิจภายหลังสงครามที่สร้างขึ้น⁴⁵⁶ ดังนั้น ประสิทธิภาพ

⁴⁵³ Ibid.

⁴⁵⁴ อมร รักษาสัตย์, “กลไกการเมืองและการพัฒนาในออสเตรเลีย”, รายงานการเยือนออสเตรเลียโดยคณะผู้แทนรัฐสภาอาเซียน (2530), หน้า 28.

⁴⁵⁵ R. M. Punnett , *Front-bench opposition:: The role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and Shadow Government in British politics*, (New Hampshire: Heinemann, 1973) .p.124.

⁴⁵⁶ Punnett succinctly notes the dual role of an opposition, which must:

... lead the attack on what the Government is currently doing, but it also has to appear as the alternative Government, demonstrating that it is sufficiently responsible to do a better job than the current Ministry. In short, it has to ‘conduct a war’ against the Government while at the same time considering the problems that it will itself face in the task of ‘post-war reconstruction’.

การทำหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเงาของประเทศออสเตรเลีย ก็ต้องศึกษาโดยพิจารณาจากการทำหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเงาว่าสามารถวิจารณ์ในสิ่งที่รัฐบาลกำลังทำอยู่ และสามารถทำหน้าที่เสมือนเป็นรัฐบาลทางเลือกได้หรือไม่ และอีกประการหนึ่งก็คือ เมื่อมีการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของคณะรัฐมนตรีที่แท้จริงแล้ว คณะรัฐมนตรีเงาสามารถเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาก็ดีกว่าได้หรือไม่

ในการศึกษาถึงประสิทธิภาพการทำหน้าที่ในฐานะของคณะรัฐมนตรีเงาของประเทศออสเตรเลีย ขอยกตัวอย่างศึกษาในกรณีของสถานการณ์โรคระบาดโควิด – 19

ในช่วงที่มีสถานการณ์โรคระบาดโควิด – 19 มาร์ค บัตเลอร์ (Mark Butler) รัฐมนตรีสาธารณสุขเงา วิจารณ์การเปิดตัววัคซีนโควิด-19 ของออสเตรเลีย โดยระบุว่าควรมีทางเลือกมากกว่านี้ ชาวออสเตรเลียจะต้องได้รับวัคซีนป้องกัน COVID-19 ภายในสิ้นปีนี้ เพื่อปกป้องสุขภาพของประชากร และนายบัตเลอร์ยังกล่าวต่อไปอีกว่า "ผู้เชี่ยวชาญหลายคนในออสเตรเลียกล่าวว่าแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดคือต้องมีข้อตกลงมากกว่าสี่ถึงหกฉบับ ซึ่งสหราชอาณาจักรมีข้อตกลงถึงเจ็ดอยู่ในมือ เพื่อให้แน่ใจว่ามีวัคซีนสำรอง ตัวอย่างเช่น สหราชอาณาจักรกำลังจัดการกับข้อเท็จจริงที่พวกเขาจะไม่มอบ AstraZeneca ให้กับคนหนุ่มสาว แต่พวกเขาสามารถทดแทนวัคซีน Moderna ซึ่งเป็นวัคซีน mRNA ที่มีประสิทธิภาพสูงได้ เพื่อทดแทนวัคซีนของจอห์นสัน แอนด์ จอห์นสัน ด้วยเช่นกัน" นอกจากนี้บัตเลอร์ยังกล่าวทิ้งท้ายไว้อีกว่า "เป็นเรื่องสำคัญที่ผู้คนจะต้องได้รับการฉีดวัคซีนโดยเร็วที่สุด เพื่อป้องกันไวรัสชนิดต่างๆ ที่เป็นไปได้ ขณะนี้ในหลายประเทศทั่วโลกกำลังเตรียมพร้อมสำหรับความเป็นไปได้ของการฉีดบูสเตอร์ ซึ่ง Moderna ก็ได้ส่งการฉีดบูสเตอร์ไปทดลองใช้ในสหรัฐอเมริกาอย่างถนัดใจ รัฐบาลสหราชอาณาจักรกำลังเตรียมการสำหรับการฉีดบูสเตอร์ในปลายปีนี้ นี้ไม่ใช่แค่คำถามเกี่ยวกับความแข็งแกร่งในการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของออสเตรเลีย แต่ยังเป็นคำถามเกี่ยวกับสุขภาพของประชากรของชาวออสเตรเลียด้วย"⁴⁵⁷

จากกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการทำหน้าที่ของ มาร์ค บัตเลอร์ รัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุขเงา ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ในสิ่งที่รัฐบาลกำลังทำอยู่ และได้มีการเรียกร้องและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดีกว่า ซึ่งทำให้เห็นได้ว่าถ้าหากมีรัฐมนตรีเงาที่ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ย่อมก่อให้เกิดผลดีต่อประชาชนและประเทศชาติ

⁴⁵⁷ Cameron Gooley, "Shadow Health Minister Mark Butler criticises Australia's COVID-19 vaccine rollout, saying more options should have been secured". 11 April 2021. Retrieved 11 April 2021. [online]. Available from: <https://www.abc.net.au/news/2021-04-11/labor-mark-butler-covid-vaccine-rollout/100061644> . [Accessed 29 October 2021].

3.3.3 บทบาทของผู้นำฝ่ายค้านที่แสดงผ่านพรรคฝ่ายค้านในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลในประเทศออสเตรเลีย

ในการศึกษาถึงการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยผู้นำฝ่ายค้านและพรรคฝ่ายค้านในประเทศออสเตรเลีย ต้องศึกษาถึงกลไกการตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการตรวจสอบโดยคณะกรรมการ ซึ่งการตั้งกระทู้ถามเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้นำฝ่ายค้านและสมาชิกฝ่ายเสียงข้างน้อยในระบบรัฐสภามีโอกาสในการสอบถามรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อก่อให้เกิดการติดตาม ตรวจสอบและแก้ไขปัญหาของประเทศได้อย่างทันที่ และกลไกการตรวจสอบโดยการอภิปรายก็เป็นอีกหนึ่งกลไกที่มีความสำคัญเนื่องจากการอภิปรายเป็นการบังคับให้รัฐบาลต้องชี้แจงถึงการกระทำต่าง ๆ ของตน และบางครั้งก็อาจจะเป็นการอภิปรายเพื่อพิสูจน์หรือป้องกันตนเอง ซึ่งหากรัฐบาลไม่สามารถตอบกระทู้ถามหรืออธิบายชี้แจงข้ออภิปรายได้อย่างละเอียดและชัดเจน ก็อาจจะนำไปสู่การขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ซึ่งอาจจะมีผลต่อเสถียรภาพความเป็นอยู่ของฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร เช่น อาจจะนำไปสู่การโยกย้ายตำแหน่งรัฐมนตรี ข้าราชการประจำระดับสูง และการยุบสภา เป็นต้น นอกจากนี้แล้วกลไกการตรวจสอบโดยคณะกรรมการก็มีความสำคัญเช่นกัน เนื่องจากฝ่ายค้านสามารถมีโอกาสเข้าไปทำงานในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ร่วมกับฝ่ายรัฐบาล ทำให้ฝ่ายค้านสามารถเข้าไปมาบทบาทในเชิงเสาะหาข้อมูลเพื่อการจัดทำรายงาน โดยสามารถที่จะเชิญรัฐมนตรีและข้าราชการประจำมาให้ข้อมูล อันเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามแนวนโยบายของรัฐบาล

3.3.3.1 การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถามเป็นกลไกการตรวจสอบการทำงานที่ของฝ่ายบริหาร ในระบอบรัฐสภาของประเทศออสเตรเลีย รัฐมนตรีมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินและต้องชี้แจงการทำงานที่ต่อรัฐสภา เมื่อมีสมาชิกในสภาตั้งกระทู้ถามถึงการทำหน้าที่และงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีคนนั้น ๆ⁴⁵⁸ นอกจากนี้แล้วช่วงเวลาของการตั้งกระทู้ถามยังเป็นช่วงเวลาที่เปิดโอกาสให้รัฐมนตรีนำเสนอแนวคิดความสามารถในการเป็นผู้นำและทักษะทางการเมืองของพวกเขา และในช่วงเวลาดังกล่าว ฝ่ายค้านก็มีโอกาสที่จะเสนอตัวในการทำหน้าที่เป็นรัฐบาลทางเลือกได้

⁴⁵⁸ Parliament of Australia, Question, [online]. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/00_-_Infosheets/Infosheet_1_-_Questions . [Accessed 19 March 2021].

เช่นกัน⁴⁵⁹ ช่วงเวลาของการตั้งกระทู้ถามจึงเป็นช่วงเวลาที่เปิดโอกาสให้รัฐมนตรีแสดงทักษะทางการเมืองและแสดงความสามารถในการดูแลบริหารประเทศในแง่บวก และในขณะเดียวกันสมาชิกคนอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกที่ทำหน้าที่ในฐานะรัฐมนตรีกระทรวงเงาของฝ่ายค้านก็จะใช้ช่วงเวลานี้ในการซักถามถึงการทำงานของรัฐมนตรี เพื่อหวังว่าจะเปิดเผยจุดอ่อนในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีและมีโอกาสในการแสดงตัวว่าเป็นรัฐบาลทางเลือกอีกทางหนึ่ง ดังนั้นช่วงเวลาของการตั้งกระทู้ถามจึงสามารถมองเห็นได้ว่าทั้งรัฐบาลและรัฐบาลทางเลือก ต่างก็พยายามที่จะแสดงให้สภาผู้แทนราษฎรและสาธารณชนเห็นว่าความสามารถในการปกครองและการบริหารของพวกเขาดีกว่าของฝ่ายตรงข้าม และสิ่งที่สำคัญคือฝ่ายรัฐบาลต้องมีความรับผิดชอบทางการเมือง⁴⁶⁰ เนื่องจากรัฐสภาออสเตรเลียมีประเพณีอันยาวนานในการคาดหวังให้รัฐบาลรับผิดชอบในการตอบกระทู้ถามของตนเองในช่วงเวลาของการตั้งกระทู้ถาม⁴⁶¹ และในรัฐสภาออสเตรเลียก็ได้มีการกำหนดรูปแบบของการตั้งกระทู้ถามไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา (Standing Order) โดยการตั้งกระทู้ถามในสภาผู้แทนราษฎรสามารถแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ คือ กระทู้ถามสดโดยไม่แจ้งให้ทราบล่วงหน้า (Oral Questions (without notice)) และกระทู้ถามที่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งมีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้า (Written Questions (on notice))⁴⁶²

- กระทู้ถามสด (Oral Questions)

ในระบบการปกครองของออสเตรเลีย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่ร่วมกันเป็นฝ่ายบริหารมีหน้าที่รับผิดชอบต่อรัฐสภาสำหรับการกระทำของตน เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดที่รัฐบาลต้องมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภานี้ รัฐมนตรีจึงอาจถูกขอให้ชี้แจงและอธิบายการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁴⁵⁹ The Parliamentary Education Office (PEO), Question Time in the Australian Parliament, [online]. Available from: <https://peo.gov.au/understand-our-parliament/how-parliament-works/parliament-at-work/question-time-in-the-australian-parliament/>. [Accessed 19 March 2021].

⁴⁶⁰ Parliament of Australia, Infosheet 1 - Questions, [online]. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/00_-_Infosheets/Infosheet_1_-_Questions. [Accessed 21 March 2021].

⁴⁶¹ The Parliamentary Education Office (PEO), Question Time in the Australian Parliament, [online]. Available from: <https://peo.gov.au/understand-our-parliament/how-parliament-works/parliament-at-work/question-time-in-the-australian-parliament/>. [Accessed 19 March 2021].

⁴⁶² Parliament of Australia, Infosheet 1 - Questions, [online]. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/00_-_Infosheets/Infosheet_1_-_Questions. [Accessed 19 March 2021].

ดำเนินการบริหารของตน โดยใช้กลไกการตั้งกระทู้ถาม⁴⁶³ กระทู้ถามสดเป็นกระทู้ถามรูปแบบหนึ่งที่ถามในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในช่วงเวลาที่เรียกกันทั่วไปว่า Question Time กระทู้ถามเหล่านี้จะถูกคาดหวังว่าจะได้รับคำตอบจากรัฐมนตรีโดยทันที⁴⁶⁴ รัฐสภาประเทศออสเตรเลียได้มีการกำหนดวิธีการในการตั้งกระทู้ถามสดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา (Standing Order) และแนวปฏิบัติที่สืบต่อกันมา (Practice) โดยประเด็นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นขออนุญาตตั้งกระทู้ถามต่อประธานที่ประชุม มักจะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ โดยวาระของการตั้งกระทู้ถาม (Question time) ในสภาผู้แทนราษฎรของประเทศออสเตรเลีย จะถูกจัดให้มีขึ้นในเวลา 14.00 น. ของวันที่มีการประชุม โดยประธานสภาผู้แทนราษฎรอาจจะแทรกให้มีการตั้งกระทู้ถามสดก่อนเข้าวาระอื่น⁴⁶⁵ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้มีสิทธิในการตั้งกระทู้ถามสดต่อบุคคลดังต่อไปนี้

(1) การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี มีการกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาข้อที่ 98⁴⁶⁶ ซึ่งกำหนดไว้ว่าสภาผู้แทนราษฎรสามารถตั้งกระทู้ถามต่อรัฐมนตรี รวมไปถึงนายกรัฐมนตรีในประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องที่รัฐมนตรีคนนั้นรับผิดชอบอยู่ได้ และหากกระทู้ถามดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องที่อยู่ในรับผิดชอบของรัฐมนตรีหลายคน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ควรที่จะตั้งกระทู้ถามต่อรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ตั้งกระทู้ถามมากที่สุด และในขณะเดียวกันรัฐมนตรีท่านอื่นก็อาจปฏิเสธที่จะตอบกระทู้ถามนั้นก็ได้ หากเห็นว่ากระทู้ถามนั้นเป็นประเด็นที่อยู่นอกเหนือจากเรื่องที่ตนรับผิดชอบ และอาจโอนเรื่องดังกล่าวไปให้รัฐมนตรีคนนั้นที่รับผิดชอบในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเด็นแทนได้ นอกจากนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังสามารถตั้งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรีช่วยว่าการได้เช่นกัน⁴⁶⁷

⁴⁶³ Ibid.

⁴⁶⁴ Ibid.

⁴⁶⁵ House of Representatives Standing Orders., Standing Order of Representative House of Australia Parliament (2019) Article 97. [online]. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/House_of_Representatives_Standing_Orders . [Accessed 21 March 2021].

⁴⁶⁶ House of Representatives Standing Orders., Standing Order of Representative House of Australia Parliament (2019) Article 98. [online]. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/House_of_Representatives_Standing_Orders . [Accessed 21 March 2021].

⁴⁶⁷ Parliament of Australia, Rules governing questions, [online]. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter15/Rules_governing_questions . [Accessed 21 March 2021].

(2) การตั้งกระทู้ถามสมาชิกรัฐสภาที่ไม่ได้สังกัดฝ่ายใด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจตั้งกระทู้ถามไปยังสมาชิกรัฐสภาที่ไม่ได้สังกัดฝ่ายใด ไม่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีช่วย ซึ่งมีการกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาข้อที่ 99⁴⁶⁸ โดยกระทู้ถามที่จะถามนั้น ต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติ ญัตติ หรือเรื่องอื่นใดที่สมาชิกรัฐสภาบุคคลนั้นเป็นผู้รับผิดชอบ อาทิเช่น แลกสการณของสมาชิกรัฐสภา การถามผู้นำฝ่ายค้านที่มีแลสการณหรือให้ สัมภาษณ์ทางโทรทัศน เป็นต้น การตั้งกระทู้ถามในลักษณะนี้ถือว่าเป็นกลไกในการตรวจสอบ การกระทำของสมาชิกรัฐสภาคนนั้นอีกทางหนึ่งด้วย⁴⁶⁹

(3) การตั้งกระทู้ถามประธานคณะกรรมการธิการ ในทางปฏิบัติการตั้งกระทู้ถามที่เป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานคณะกรรมการธิการมักจะไม่ได้รับการอนุมัติจากประธานสภา จึงทำให้รัฐสภาออสเตรเลียสร้างกลไกเพื่อใช้ในการตั้งกระทู้ถามต่อประธานคณะกรรมการธิการ ซึ่งตาม ข้อบังคับการประชุมสภาข้อที่ 99⁴⁷⁰ ได้อนุญาตให้สมาชิกรัฐสภาสามารถตั้งกระทู้ถามสดต่อสมาชิกสภา คนอื่นๆ นอกเหนือจากรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีช่วยด้วย ซึ่งรวมไปถึงคณะกรรมการธิการซึ่งจะถูกตั้งกระทู้ถามในประเด็นที่ตนได้รับผิดชอบ⁴⁷¹

ในการตอบกระทู้ถามสดก็มีหลักเกณฑ์ของการตอบกระทู้ถามสดด้วยเช่นกัน โดย เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมและแนวปฏิบัติของสภาผู้แทนราษฎรออสเตรเลีย เมื่อสมาชิกรัฐสภา ได้ทำการตั้งกระทู้ถามสดไปยังรัฐมนตรีแล้ว รัฐมนตรีที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องโดยตรงกับ

⁴⁶⁸ House of Representatives Standing Orders., Standing Order of Representative House of Australia Parliament (2019) Article 99. [online]. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/House_of_Representatives_Standing_Orders. [Accessed 21 March 2021].

⁴⁶⁹ Parliament of Australia, Rules governing questions, [online]. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter15/Rules_governing_questions. [Accessed 21 March 2021].

⁴⁷⁰ House of Representatives Standing Orders., Standing Order of Representative House of Australia Parliament (2019) Article 99. [online]. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/House_of_Representatives_Standing_Orders. [Accessed 21 March 2021].

⁴⁷¹ Parliament of Australia, Rules governing questions, [online]. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter15/Rules_governing_questions. [Accessed 21 March 2021].

ประเด็นในกระทู้ถามนั้น จะต้องตอบให้ตรงกับประเด็นที่ถูกถาม และจะมีเวลาในการตอบกระทู้ถามแต่ละเรื่องไม่เกิน 3 นาที⁴⁷² และหากรัฐมนตรีต้องการตอบกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษร รัฐมนตรีก็สามารถส่งคำตอบไปยังเจ้าหน้าที่ และเจ้าหน้าที่จะต้องจัดเตรียมสำเนาคำตอบให้กับสมาชิกที่ตั้งกระทู้ถาม กระทู้ถามและคำตอบจะได้รับการเผยแพร่ใน Hansard และหากไม่ได้รับคำตอบ ภายใน 60 วันหลังจากมีการตั้งกระทู้ถามจากสมาชิกที่ตั้งกระทู้ถาม ในตอนท้ายของการตอบกระทู้ถาม รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องชี้แจงเหตุผลในการตอบกระทู้ล่าช้าด้วย⁴⁷³

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในข้อบังคับการประชุมและแนวปฏิบัติของสภาผู้แทนราษฎรจะไม่ได้มีกำหนดบทบัญญัติหรือข้อกำหนดที่บังคับให้ผู้ถูกตั้งกระทู้ถามต้องตอบกระทู้ถามก็ตาม แต่ในการตอบกระทู้ถามผู้ถูกตั้งกระทู้ถามจะต้องตอบคำถามให้ตรงกับประเด็นเรื่องที่ถูกตั้งกระทู้ถามเท่านั้น (directly relevant to the question) และรัฐมนตรีที่ถูกตั้งกระทู้ถามก็ไม่มีพันธผูกพันที่จะต้องตอบกระทู้ถาม รัฐมนตรีสามารถที่จะไม่ให้คำตอบแก่ผู้ตั้งกระทู้ถามสดในประเด็นนั้นได้ หรืออาจให้เหตุผลว่าเป็นประเด็นที่อ่อนไหว หรือเป็นความลับ หรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคงและความปลอดภัย เป็นต้น⁴⁷⁴ นอกจากนี้แล้ว ในออสเตรเลียก็ไม่ได้มีการกำหนดถึงจำนวนกระทู้ถามสดไว้ โดยเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอกระทู้ถามสดภายในระยะเวลา 1 ชั่วโมง ที่เป็นวาระการประชุมของกระทู้ถาม จึงทำให้ในแต่ละวันมีกระทู้ถามสดที่จะต้องถูกพิจารณาให้คำตอบจากฝ่ายบริหารเป็นจำนวนมากและมีความหลากหลาย ซึ่งส่งผลทำให้ฝ่ายบริหารต้องมีความกระตือรือร้น รมมีตระวังในการทำหน้าที่ ตลอดจนต้องให้ความสำคัญกับ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁴⁷² House of Representatives Standing Orders., Standing Order of Representative House of Australia Parliament (2019) Article 104. [online]. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/House_of_Representatives_Standing_Orders . [Accessed 21 March 2021].

⁴⁷³ House of Representatives Standing Orders., Standing Order of Representative House of Australia Parliament (2019) Article 105. [online]. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/House_of_Representatives_Standing_Orders . [Accessed 21 March 2021].

⁴⁷⁴ Parliament of Australia, No. 12 - Questions, [online]. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/Senate_Briefs/Brief12. [Accessed 21 March 2021].

การตอบกระทู้ถาม เนื่องจากการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารอาจจะถูกนำมาหยิบยกเป็นประเด็นเพื่อตั้งกระทู้ถามสดในที่ประชุมสภาได้เสมอ⁴⁷⁵

กระทู้ถามในประเทศออสเตรเลียที่ผู้นำฝ่ายค้านเป็นผู้ถาม มีตัวอย่างดังต่อไปนี้

1) กระทู้ถามที่ Mr. ABBOTT ผู้นำฝ่ายค้านและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านคนอื่น ๆ ได้ตั้งกระทู้ถาม เพื่อถามนายกรัฐมนตรี Mrs. Julia Eileen Gillard ในวันที่ 12 - 14 และ 18 - 21 มีนาคม 2013 เป็นเวลารวมทั้งสิ้น 7 วัน

โดยในการตั้งกระทู้ถามครั้งนี้ โทนี แอบบ็อต ผู้นำฝ่ายค้านและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านคนอื่น ๆ ได้ตั้งกระทู้ถาม นายกรัฐมนตรีจูเลีย กิลลาร์ด โดยมีการตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรี ในประเด็นเกี่ยวกับการเก็บภาษีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ การเก็บภาษีจากบริษัทเหมืองแร่ ความล้มเหลวในการบริหารงบประมาณให้กลับสู่ภาวะสมดุลหรือเกินดุลได้ตามระยะเวลาที่สัญญาไว้ ความล้มเหลวของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาผู้อพยพเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายทางเรือที่เพิ่มขึ้นตลอดเวลานับตั้งแต่พรรคเลเบอร์ซึ่งนำโดยนายกรัฐมนตรี จูเลีย กิลลาร์ด ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้นำในรัฐบาลกลางของออสเตรเลีย ตั้งแต่เมื่อ ค.ศ. 2007 และในอีกหลายประเด็นที่นายกรัฐมนตรีจูเลีย กิลลาร์ด ต้องเผชิญในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และแม้จะมีประเด็นกระทู้ถามมากมายแต่นายกรัฐมนตรีจูเลีย กิลลาร์ด ก็เข้าร่วมการประชุมและตอบคำถามรวมทั้งรับฟังคำวิพากษ์วิจารณ์ต่าง ๆ จากผู้นำฝ่ายค้านและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านคนอื่น ๆ ด้วยตนเอง⁴⁷⁶

2) กระทู้ถามที่ Mr. SHORTEN ผู้นำฝ่ายค้านได้ตั้งกระทู้ถาม เพื่อถามนายกรัฐมนตรี Mr. MORRISON ในวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2019 โดยมีประเด็นของกระทู้ถามดังนี้ “นายกรัฐมนตรีจะอ้างได้อย่างไรว่ารัฐบาลของท่านไม่เคยต่อต้านพระราชกฤษฎีกาผู้ทุพพลภาพ แต่สมาชิกวุฒิสภาฝ่ายรัฐบาลทุกคนลงคะแนนคัดค้านเมื่อสัปดาห์ก่อน และในวันนี้นายกรัฐมนตรีกลับจะแสดงจุดยืนของรัฐบาลและให้คำมั่นที่จะจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการป้องกันการล่วงละเมิดและใช้ความรุนแรงต่อคนพิการก่อนการเลือกตั้งครั้งต่อไป” ซึ่งกระทู้ถามนี้ก็ได้รับการตอบจากนายกรัฐมนตรี⁴⁷⁷

⁴⁷⁵ Parliament of Australia, Question Time, [online]. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter15/Question_Time . [Accessed 21 March 2021].

⁴⁷⁶ ทศพล เชี่ยวชาญประพันธ์ และทิพย์ศรีน ภัทรนกุล, จิตสำนึกของสตรีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออสเตรเลียที่นำยกย่อง (ตอนที่ 1). [ออนไลน์]. เข้าถึงเมื่อ 22 มีนาคม 2564. แหล่งที่มา: <https://Canberra.academia.edu/ThosaphonChieochampraphan> .

⁴⁷⁷ Authority of the House of Representatives, Questions without Notice Disability Services QUESTION Monday, 18 February 2019, [online]. Available from: <https://parinfo>.

3) กระทู้ถามที่ Mr. ALBANESE ผู้นำฝ่ายค้านได้ตั้งกระทู้ถามในช่วงกระทู้ถามสด (QUESTIONS WITHOUT NOTICE) เพื่อถามนายรัฐมนตรี Mr. MORRISON ในวันที่ 22 มีนาคม 2021 โดยมีประเด็นของกระทู้ถามเกี่ยวกับการจัดการของรัฐบาลเรื่องการสอบสวนที่ดำเนินการโดยเลขานุการแผนก Phil Gaetjens และกระทู้ถามนี้ก็ได้รับการตอบจากนายรัฐมนตรี⁴⁷⁸

Mr ALBANESE (Grayndler—Leader of the Opposition) (14:11): คำถามของฉันถึงนายรัฐมนตรี เหตุใดนายรัฐมนตรีจึงบอกสภาเกี่ยวกับการไต่สวนว่า การสอบสวนจะดำเนินการโดยเลขานุการแผนก Gaetjens ในวันพฤหัสบดี แต่เมื่อ Prime Minister's former chief of staff ของนายรัฐมนตรีได้ให้ปากคำต่อวุฒิสภาในวันนี้ เขาได้บอกว่าเขาได้แจ้งแก่นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 มีนาคม(สองสัปดาห์ก่อน) ว่าเขาถูกระงับการสอบสวน ดังนั้นทำไมนายรัฐมนตรีต้องทำให้รัฐสภาเข้าใจผิดว่ามีการไต่สวนไปแล้วตั้งแต่เมื่อวันพฤหัสบดี

Mr MORRISON (Cook—Prime Minister and Minister for the Public Service) (14:11): ฉันไม่ได้ทำสิ่งนั้น ฉันชัดเจนมากกับสภานี้ว่าการดำเนินการสอบสวนเป็นเรื่องของเลขาฯ และเขากำลังดำเนินการไต่สวนอย่างสุดความสามารถ ฉันแจ้งสภาว่าเมื่อสัปดาห์ที่แล้วเขาไม่ได้แจ้งให้ฉันทราบเกี่ยวกับกรอบเวลาที่รายงานสอบสวนนั้นจะเสร็จสิ้น

- กระทู้ถามที่เป็นลายลักษณ์อักษร (Written Questions)

เดิมทีกระทู้ถามที่เป็นลายลักษณ์อักษร เป็นส่วนหนึ่งของการตอบกระทู้ถามในสภา ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐมนตรีอ่านคำตอบสำหรับคำถามเป็นลายลักษณ์อักษร ในการตั้งกระทู้ถามที่เป็นลายลักษณ์อักษร ผู้ตั้งกระทู้ถามมักจะได้รับคำตอบในวันที่ได้รับการแจ้งเตือนว่าจะมีการอ่านคำตอบสำหรับกระทู้ถามที่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้น⁴⁷⁹

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansardr/c1561753-a807-47fe-adfb-c33f47305e94/0251/hansard_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf . [Accessed 22 March 2021].

⁴⁷⁸ Authority of the House of Representatives., House of Representatives Hansard MONDAY, 22 MARCH 2021, [online]. Available from: https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/chamber/hansardr/3e42e28e-dc18-4720-91ea-093f53a95be2/toc_pdf/House%20of%20Representatives_2021_03_22_8613.pdf;fileType=application%2Fpdf . [Accessed 31 March 2021].

⁴⁷⁹ Parliament of Australia, Questions in writing, [online]. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Capter15/Questions_in_writing . [Accessed 21 March 2021].

3.3.3.2 การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยการอภิปราย

ในรัฐสภาออสเตรเลียการลงมติไม่ไว้วางใจ จำเป็นต้องให้สมาชิกส่วนใหญ่ที่อยู่ในสภาผู้แทนราษฎรเห็นด้วย การลงคะแนนเสียงจะทำการกันอย่างตรงไปตรงมา การลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลเป็นการลงมติอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลหรือรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่มักจะไม่ค่อยประสบความสำเร็จในสภาผู้แทนราษฎร แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ก็ได้มีเหตุการณ์ที่รัฐบาลได้ลาออกหรือนายกรัฐมนตรีแนะนำให้ยุบสภาหลังจากพ่ายแพ้ต่อประเด็นอื่นๆ ต่อหน้าสภาถึง 8 ครั้ง⁴⁸⁰ และครั้งสุดท้ายที่รัฐบาล

⁴⁸⁰ While there has never been a successful vote of no confidence or censure of a Government in the House of Representatives, on eight occasions Governments have either resigned or advised a dissolution following their defeat on other questions:

1. Deakin Ministry, 21 April 1904—The Government resigned following its defeat 29:38 in committee (detail stage) on an amendment moved by the Opposition to the Commonwealth Conciliation and Arbitration Bill.
2. Watson Ministry, 12 August 1904—The Government resigned following its defeat 34:36 on an amendment to its motion that the Commonwealth Conciliation and Arbitration Bill, which it inherited from the previous Government and carried through the committee (detail) stage, be recommitted for consideration of certain clauses and a schedule.
3. Reid Ministry, 30 June 1905—The Government resigned following the House agreeing 42:25 to an amendment to the Address in Reply (proposing to add the words ‘but are of the opinion that practical measures should be proceeded with’).
4. Deakin Ministry, 10 November 1908—The Government resigned following its defeat 13:49 on an amendment to the motion to alter the hour of next meeting.
5. Fisher Ministry, 27 May 1909—The Government resigned following defeat 30:39 on a motion moved by a private Member to adjourn debate on the Address in Reply.
6. Bruce–Page Ministry, 10 September 1929—The Governor-General accepted the Prime Minister’s advice to dissolve the House after an amendment had been agreed to in committee (detail stage) to the Maritime Industries Bill (35:34). The amendment was to the effect that proclamation of the Act would not be earlier than its submission to the people either at a referendum or a general election.
- 7.. Scullin Ministry, 25 November 1931—The Governor-General accepted the Prime Minister’s advice to dissolve the House after the question ‘That the House do now adjourn’ was agreed to 37:32, against the wishes of the Government.

ลาออก คือ ภายหลังจากพ่ายแพ้ในสภาในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1941 เมื่อสภาปฏิเสธงบประมาณของรัฐบาลฝ่ายเสียงข้างน้อยของอาร์เธอร์ฟาเดน (Arthur Fadden's minority government)⁴⁸¹

การอภิปรายไม่ไว้วางใจหรือการลงมติไม่ไว้วางใจต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ผู้นำฝ่ายค้าน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำพรรคการเมืองจะเป็นผู้เสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ หากญัตติไม่ไว้วางใจหรือการลงมติไม่ไว้วางใจได้แสดงให้เห็นว่ามีเหตุที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งหรือความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง รัฐบาลก็ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบอย่างเต็มที่ในเรื่องนี้โดยตรง โดยอาจปล่อยให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งหรือนายกรัฐมนตรีลาออก⁴⁸²

เมื่อมีการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจในรัฐสภา ญัตติจะมีถ้อยความที่ระบุว่าสภาไม่มีความเชื่อมั่นในรัฐบาลอีกต่อไป กฎพิเศษที่ใช้กับญัตติไม่ไว้วางใจ หรือข้อบังคับการประชุมสภาได้มีการกำหนดขึ้น เพื่อไม่ให้รัฐบาลสามารถปิดกั้นการลงคะแนนไม่ไว้วางใจที่จะเกิดขึ้น โดยปกติแล้วญัตติไม่ไว้วางใจจะถูกเสนอโดยผู้นำฝ่ายค้าน และจะมีการโต้แย้งกันในประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินกิจการภายในรัฐสภา⁴⁸³

การถอดถอนความเชื่อมั่นของสภาที่มีต่อรัฐบาลอาจแสดงออกมาได้ดังนี้

- โดยการลงมติตำหนิหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาลโดยตรง
- ด้วยความพ่ายแพ้ในประเด็นที่เป็นนโยบายแกนกลางของรัฐบาล หรือปฏิเสชมาตรการทางกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลและรัฐบาลได้ประกาศยอมรับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง ในทางกลับกันหากการลงคะแนนโดยสภาที่ยอมรับมาตรการทางกฎหมายโดยเฉพาะหรือบทบัญญัติที่ขัดต่อคำแนะนำและความยินยอมของรัฐบาล ก็ถือได้ว่าเป็นเรื่องของความเชื่อมั่นเช่นเดียวกัน และภายหลังจากที่รัฐบาลประสบความสำเร็จ ความพ่ายแพ้ รัฐบาลอาจเลือกที่จะลาออก

8.Fadden Ministry, 3 October 1941—The Government resigned when, during the Budget debate in committee of supply, an opposition amendment to the effect that the first item in the estimates be reduced by a nominal sum (£1) was agreed to 36:33.

⁴⁸¹ Parliament of Australia, Motions of no confidence and censure, [online]. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter9/Motions_of_no_confidence_and_censure . [Accessed 24 March 2021].

⁴⁸² Ibid.

⁴⁸³ Campbell Rhodes, What is a vote of no-confidence?, [online]. Available from: <https://www.moadoph.gov.au/blog/what-is-a-vote-of-no-confidence/#> [Accessed 24 March 2021].

แต่ความฟ่ายแพ้ของรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้หมายความว่าสูญเสียความเชื่อมั่นของสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรเสมอไป สิ่งที่รัฐบาลจะถือว่ามีความสำคัญเพียงพอต่อการเรียกร้องให้ลาออกหรือยุบสภานั้น ส่วนใหญ่จะเป็นประเด็นที่ฝ่ายค้านเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล⁴⁸⁴ และในบางครั้ง ฝ่ายค้านก็อาจเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจเฉพาะรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งได้เช่นกัน⁴⁸⁵

การลงคะแนนเสียงคัดค้านนายกรัฐมนตรีจะส่งผลกระทบต่อรัฐบาล กล่าวคือ หากสภาผู้แทนราษฎรไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ก็ได้กำหนดให้ถือว่าเป็นการสูญเสียการสนับสนุนจากเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรีประจำกระทรวงต่าง ๆ ทั้งหมดก็ควรลาออก หรือมิฉะนั้นแล้วนายกรัฐมนตรีก็อาจเสนอให้ยุบสภาได้ มีครั้งเดียวที่มีการญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้สำเร็จ คือ เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน ค.ศ.1975⁴⁸⁶

ในกรณีของการเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจเฉพาะรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง หากญัตติไม่ไว้วางใจหรือตำหนิรัฐมนตรีคนดังกล่าวประสบความสำเร็จและมีเหตุผลเกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบายของรัฐบาล จะเป็นประเด็นสำคัญที่นายกรัฐมนตรีต้องตัดสินใจต่อไป กล่าวคือหากเป็นเหตุที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของรัฐมนตรีโดยตรงหรือเป็นเรื่องเกี่ยวกับความเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีคนนั้น ๆ รัฐบาลก็ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบอย่างเต็มที่ในเรื่องนี้ โดยอาจจะปล่อยให้รัฐมนตรีคนที่มีปัญหาในขณะนั้นทำการลาออก⁴⁸⁷ และหากเป็นกรณีของการลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ รัฐบาลจะต้องลาออก⁴⁸⁸

⁴⁸⁴ Parliament of Australia, Motions of no confidence and censure, [online]. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter9/Motions_of_no_confidence_and_censure . [Accessed 24 March 2021].

⁴⁸⁵ Ibid.

⁴⁸⁶ Parliament of Australia, Motions of no confidence and censure, [online]. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter9/Motions_of_no_confidence_and_censure . [Accessed 24 March 2021].

⁴⁸⁷ Ibid.

⁴⁸⁸ Parliament of Australia, FUNCTIONS OF THE HOUSE, [online]. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice6/Practice6HTML?file=Chapter1§ion=10&fullscreen=1 . [Accessed 24 March 2021].

3.3.3.3 การมีอำนาจในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโดยใช้ระบบ คณะกรรมการธิการ

คณะกรรมการธิการ จัดเป็นกลไกที่มีความสำคัญยิ่งในอันที่จะดำเนินการตรวจสอบการบริหารราชการของรัฐบาล เนื่องจากคณะกรรมการธิการมีอำนาจในการเรียกให้บุคคล ซึ่งรวมถึงข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าชี้แจงรวมทั้งสามารถร้องขอเอกสารข้อมูลที่มีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาได้ นอกจากนี้คณะกรรมการธิการสามารถพิจารณาตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของภาครัฐ และสามารถเรียกให้รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐเข้าชี้แจงถึงเหตุผลในการดำเนินนโยบาย หรือการตัดสินใจในเชิงการบริหารงานใด ๆ ได้ ระบบคณะกรรมการธิการนี้ส่งผลสะท้อนต่อประสิทธิภาพของการกำหนดและการดำเนินนโยบาย และส่งผลต่อประสิทธิภาพของกระบวนการทางนิติบัญญัติด้วยเช่นกัน โดยระบบการตรวจสอบโดยคณะกรรมการธิการมีลักษณะเป็นการเอื้อให้คณะกรรมการธิการสามารถเข้าถึงประชาชน และสามารถรับทราบมุมมองของกลุ่มผู้มีความรู้ ความชำนาญในประเด็นที่กำลังดำเนินการอยู่ อีกทั้งยังเอื้อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในนามของคณะกรรมการธิการสามารถมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนได้โดยสะดวก เนื่องจากมีระบบข้อบังคับที่มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับแนวทางในการปฏิบัติงานในรูปแบบของคณะกรรมการธิการได้เป็นอย่างดี⁴⁸⁹

คณะกรรมการธิการแบ่งออกได้หลายรูปแบบ ดังนี้

1) คณะกรรมการธิการสามัญ (Standing Committee) คือ คณะกรรมการธิการที่แต่งตั้งขึ้นและมีอายุตามวาระของรัฐสภา โดยทั่วไปจะมีการแต่งตั้งขึ้นใหม่เพื่อทดแทนคณะกรรมการชุดเดิมภายหลังจากการเลือกตั้ง⁴⁹⁰

2) คณะกรรมการวิสามัญ (Select Committee) คือ คณะกรรมการธิการที่แต่งตั้งขึ้นตามวัตถุประสงค์ หรือความต้องการอันเป็นการเฉพาะกิจจึงมีวาระจำกัดและได้รับการกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานไว้ล่วงหน้า เมื่อคณะกรรมการวิสามัญได้ดำเนินการสอบสวนศึกษาแล้วเสร็จ และได้เสนอรายงานต่อรัฐสภาเรียบร้อยแล้ว จึงเป็นอันสิ้นสุดหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญนั้น⁴⁹¹

⁴⁸⁹ มณิศรา เทพหัสดิน ณ อยุธยา, “เครือข่ายรัฐออสเตรเลีย”, เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง การพัฒนาการให้บริการทางวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, (2552), หน้า 19 – 23.

⁴⁹⁰ Parliament of Australia, Parliamentary committees, [online]. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter18/Types_of_committees_and_terminology . [Accessed 24 March 2021].

⁴⁹¹ Ibid.

3) คณะกรรมาธิการร่วม (Joint Committees) คือ คณะกรรมาธิการที่มีกรรมาธิการมาจากสมาชิกของทั้ง 2 สภา ดำเนินการในประเด็นใด ๆ ร่วมกัน เพื่อรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา หรือรัฐสภา⁴⁹²

- อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการ

คณะกรรมาธิการมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตรวจสอบและศึกษาในประเด็นหรือกรณีใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายหรือการบริหารงานของรัฐบาล หรือประสิทธิภาพของรัฐบาล คณะกรรมาธิการจะปฏิบัติงานที่ประชุมใหญ่ของผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาไม่สามารถดำเนินการได้ โดยในกรณีที่คณะกรรมาธิการดำเนินการแทน ได้แก่ การติดตามหรือสอบสวนข้อเท็จจริง การค้นหาหลักฐานจากคำชี้แจงหรือจากผู้อำนวยการในประเด็นหนึ่งประเด็นใด และเมื่อได้รับข้อมูลแล้วก็จะนำเอาข้อมูลนั้นมาวิเคราะห์และสรุปเหตุผลประกอบข้อสรุปที่ได้ เพื่อรวบรวมให้แก่ที่ประชุมใหญ่ของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาแล้วแต่กรณี โดยวิธีการดำเนินการในรูปแบบนี้ก่อให้เกิดประสิทธิภาพเนื่องจากสมาชิกมีจำนวนน้อย⁴⁹³

นอกจากนี้คณะกรรมาธิการยังสามารถเรียกบุคคลมาเพื่อชี้แจง หรือเรียกเอกสารที่เกี่ยวข้องมาเป็นข้อมูลประกอบการดำเนินการได้ และคณะกรรมาธิการก็มีอำนาจในการที่จะลงโทษการกระทำซึ่งถือเป็นการรบกวนหรือกีดขวางการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการ ในกรณีที่บุคคลซึ่งถูกเรียกให้เข้าชี้แจงหรือให้ข้อมูลแก่คณะกรรมาธิการปฏิเสธที่จะเข้าชี้แจง หรือหากมีการให้ข้อมูลอันเป็นเท็จปกปิดข้อเท็จจริงหรือทำให้เกิดการเข้าใจไม่ถูกต้อง ก็สามารถถูกฟ้องร้องดำเนินคดีได้ และนอกจากนี้หากผู้ใดมีพฤติการณ์ในลักษณะขัดขวางหรือข่มขู่ในการให้ข้อมูลแก่คณะกรรมาธิการ บุคคลดังกล่าวก็สามารถถูกฟ้องร้องและถูกดำเนินคดีได้เช่นเดียวกัน⁴⁹⁴

- จำนวนและวาระการดำรงตำแหน่งกรรมาธิการ

สมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดยกเว้นเพียงคณะรัฐมนตรี สามารถเป็นคณะกรรมาธิการได้ ทั้งนี้แม้กระทั่งประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภาก็สามารถร่วมเป็นสมาชิกของคณะกรรมาธิการคณะใดคณะหนึ่งได้ ขนาดของแต่ละกรรมาธิการจะแตกต่างกันไปโดยสามารถ

⁴⁹² Ibid.

⁴⁹³ Parliament of Australia, Parliamentary committees, [online]. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter18/Types_of_committees_and_terminology . [Accessed 24 March 2021].

⁴⁹⁴ มณิศรา เทพหัสดิน ณ อยุธยา, “เครือรัฐออสเตรเลีย”, เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง การพัฒนาการให้บริการทางวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, (2552) , หน้า 19 – 23.

ประกอบด้วยสมาชิกระหว่างน้อยที่สุด 7 คน หรือมากที่สุดไม่เกิน 32 คน โดยทั่วไปคณะกรรมการธิการจะประกอบด้วยสมาชิกจากพรรคการเมืองต่าง ๆ หรือจากสมาชิกอิสระในสัดส่วนตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองในสภา ดังนั้นสมาชิกรัฐสภาจึงเป็นสมาชิกส่วนใหญ่ในคณะกรรมการธิการแต่ละคณะ และในคณะกรรมการธิการแต่ละคณะจะมีประธานเป็นสมาชิกฝ่ายรัฐบาล และมีรองประธานเป็นสมาชิกที่มาจากฝ่ายค้าน ส่วนกรรมการจำนวนที่เหลือจะได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกจากพรรคการเมืองโดยการเสนอชื่อ หรือในบางกรณีเป็นการเสนอชื่อต่อประธานสภาแล้วจึงให้สภามีมติแต่งตั้ง การทำงานของคณะกรรมการธิการถือเป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของสมาชิกรัฐสภา⁴⁹⁵

นอกจากนี้แล้วระบบคณะกรรมการธิการของออสเตรเลียก็ถือว่าเป็นกลไกสำคัญในการทำงานของสภา เนื่องจากคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการออสเตรเลียนีมีสภาพบังคับของคำสั่งที่มีลักษณะที่เป็นไปตามทฤษฎีอำนาจลงโทษโดยรัฐสภา (Power of House to Punish Offenders) เช่นเดียวกับอังกฤษ กล่าวคือ แต่ละสภาจะมีอำนาจลงโทษความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาในฐานะเป็นผู้สืบทอดอำนาจของศาลสูงของรัฐสภา (High Court of Parliament) โดยอำนาจของกฎหมายและจารีตประเพณีของรัฐสภา ซึ่งอำนาจดังกล่าวเป็นหลักสำคัญของเอกสิทธิ์ของรัฐสภาและเทียบได้กับอำนาจเด็ดขาดของศาลในการลงโทษผู้ละเมิดอำนาจศาล⁴⁹⁶ และตาม Commonwealth of Australia Constitution Act มาตรา 49 ก็ได้มีการกำหนดให้อำนาจ เอกสิทธิ์ และความคุ้มกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาของ ออสเตรเลียเป็นไปตามที่กฎหมายของสหราชอาณาจักรกำหนดไว้⁴⁹⁷

3.3.4 ประสิทธิภาพการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศออสเตรเลีย

ในประเทศออสเตรเลียการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้าน มีหน้าที่สำคัญคือการเตรียมความพร้อมเพื่อที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในอนาคตเช่นเดียวกันกับในประเทศอังกฤษและประเทศแคนาดา โดยในขณะที่ดำรงตำแหน่ง ผู้นำฝ่ายค้านจะต้องเป็นผู้นำพรรคฝ่ายค้านในรัฐสภา ซึ่งจากการศึกษาจะพบว่าผู้นำฝ่ายค้านของออสเตรเลียจะทำหน้าที่เป็นประธานการประชุมที่ฝ่ายค้านหรือนโยบายและตรวจสอบร่างกฎหมาย ตลอดจนเสนอแนะนโยบายทางเลือกแก่รัฐบาลและผู้นำฝ่ายค้านของออสเตรเลียก็มีหน้าที่สำคัญในการเป็นผู้นำคณะรัฐมนตรีเงาและเป็นผู้คัดเลือกสมาชิกฝ่ายค้านเป็นรัฐมนตรีเงา และโดยส่วนใหญ่แล้วกระบวนการในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงาตลอดจนการทำหน้าที่

⁴⁹⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁴⁹⁶ กองบรรณาธิการ สำนักกฎหมาย, “สภาพบังคับทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการ”, *จุลนิติ* ปีที่ 7 ฉบับที่ 2 (เดือนมีนาคม - เมษายน พ.ศ.2553), หน้า 1-5.

⁴⁹⁷ เรื่องเดียวกัน. หน้า 22.

ของคณะรัฐมนตรีเงา ก็ช่วยในการส่งเสริมให้ผู้นำฝ่ายค้านมีโอกาสในการเตรียมตัวเพื่อเป็นนายกรัฐมนตรีในอนาคต ซึ่งในการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านของประเทศออสเตรเลียโดยส่วนใหญ่ก็จะมีการทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากแนวคิดของ Jim Buller และ Toby James ที่ได้กำหนดเกณฑ์การประเมินผลประสิทธิภาพของผู้นำฝ่ายค้านโดยเน้นองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ คือ กลยุทธ์ที่ทำให้ก้าวไปชนะการเลือกตั้ง (winning electoral strategy) การบรรลุชื่อเสียงด้านความสามารถในการปกครอง (achieving a reputation for governing competence) ความสามารถในการบริหารจัดการภายในพรรคการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ (efficient management of the party machine) การชนะข้อโต้แย้งที่สำคัญในหมู่ผู้แสดงความคิดเห็นและชนชั้นสูงทางการเมือง (winning the key arguments among opinion-formers and the political elite) และการปฏิรูประบบรัฐธรรมนูญเพื่อปกป้องผลประโยชน์ในการเลือกตั้งของพรรค (reforming the constitution to protect the party's electoral interests)⁴⁹⁸ ดังนั้น จึงขอยกตัวอย่างการทำหน้าที่ผู้นำฝ่ายค้านของโทนี่ แอ็บบอต (Tony Abbott) โดยพิจารณาผ่านเกณฑ์การประเมินผลประสิทธิภาพของผู้นำฝ่ายค้านของ Jim Buller และ Toby James ที่เน้นองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ ดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁴⁹⁸ Jim Buller, Toby S. James., “Statecraft and the Assessment of National Political Leaders: The Case of New Labour and Tony Blair”, *British Journal of Politics and International Relations* (2011). [Online]. Available from: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1467-856X.2011.00471.x>. [Accessed 18 July 2021.]

| เกณฑ์การประเมินผลประสิทธิภาพ | การทำงานที่ของ โทนี แอ็บบอต ในขณะดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้าน | ผลงานที่ปรากฏเป็นที่ประจักษ์แก่สาธารณชน |
|---|---|---|
| 1. กลยุทธ์ที่ทำให้ก้าวไปชนะการเลือกตั้ง | <ul style="list-style-type: none"> - โทนี แอ็บบอต ทำกิจกรรมและมีส่วนร่วมกับสังคมเรื่อยๆ ตลอดมาจนกระทั่งได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งระดับรัฐบาลกลาง - เลือกคณะรัฐมนตรีเงา (Shadow Cabinet) เพื่อทำหน้าที่ติดตามการทำงานของรัฐบาล - มีความแน่วแน่ที่มุ่งพัฒนาประเทศอย่างสร้างสรรค์ - ในฐานะผู้นำฝ่ายค้าน เขาเป็นที่รู้จักดีที่สุดจากวิธีการพูดตรงไปตรงมา ซึ่งบางทีก็อาจจะเรียกได้ว่าเป็นตัวอย่างที่ดีที่สุด⁴⁹⁹ - แอ็บบอต เป็นผู้นำฝ่ายค้านที่มีสัญชาติญาณความเป็นนักสู้⁵⁰⁰ | <ul style="list-style-type: none"> - เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 28 ของออสเตรเลีย เขาได้ดำรงตำแหน่งหลังจากชนะการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2013 - แอ็บบอต ได้ประกาศในคืนชัยชนะในการเลือกตั้งของเขาว่า: "ตอนนี้ผมตั้งตารอที่จะจัดตั้งรัฐบาลที่มีความสามารถ เชื่อถือได้ และตั้งเป้าไว้อย่างแน่วแน่และเป็นระบบเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาของเราที่มีต่อชาวออสเตรเลียทุกคน" และเขายังกล่าวต่อไปอีกด้วยว่า "สิทธิในการปกครองออสเตรเลีย เป็นของคุณ ชาวออสเตรเลีย"⁵⁰¹ |
| 2. การบรรลุชื่อเสียงด้านความสามารถในการปกครอง | <p>แอ็บบอตรู้ปัญหาทางการเมือง เขาเคยเป็นเลขาธิการสื่อมวลชนและที่ปรึกษาของผู้นำฝ่ายค้าน John Hewson เมื่อย้อนกลับไปในช่วงต้นทศวรรษ 1990 และเขาได้ขึ้นเป็นรัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุขในรัฐบาล John Howard's หลังจากช่วงที่เขาเป็นผู้นำฝ่ายค้าน ดูเหมือนว่าเป็นไปได้ที่เขาจะรวมประสบการณ์ทั้งหมดนั้นเข้าเป็น Tony Abbott คนใหม่⁵⁰²</p> | <p>แอ็บบอตเป็นหนึ่งในผู้นำฝ่ายค้านที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด ในประวัติศาสตร์การเมืองของออสเตรเลีย⁵⁰³</p> |

⁴⁹⁹ Wendy Frew., "How it all went wrong for Australian PM Tony Abbott". BBC News Online Published 14 September 2015, . [online]. Available from: <https://www.bbc.com/news/world-australia-34241486> . [Accessed 13 October 2021].

⁵⁰⁰ Tony Wright., "Tony Abbott, an accidental leader who once surprised everyone, goes full circle". The Sydney Morning Herald, Published 15 September 2015, . [online]. Available from: <https://www.smh.com.au/politics/federal/tony-abbott-an-accidental-leader-who-once-surprised-everyone-goes-full-circle-20150914-gjmj0c.html> . [Accessed 29 October 2021].

⁵⁰¹ Ibid.

| เกณฑ์การประเมินผลประสิทธิภาพ | การทำหน้าที่ของ โทนี แอ็บบอต ในขณะดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้าน | ผลงานที่ปรากฏเป็นที่ประจักษ์แก่สาธารณชน |
|---|---|---|
| 3. ความสามารถในการบริหารจัดการภายในพรรคการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ | แอ็บบอต ใช้ประสบการณ์ทั้งหมดที่เขาได้สั่งสมมาเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้นำฝ่ายค้านอย่างเต็มประสิทธิภาพ เมื่ออยู่ในระหว่างการทำงาน แอ็บบอต จะเชื่อมโยงการทำงานของเขาเข้ากับสโลแกนที่เขาเคยกล่าวไว้เสมอ ⁵⁰⁴ | <ul style="list-style-type: none"> - เป็นผู้นำของพรรคเสรีนิยมมาตั้งแต่ ค.ศ. 2006 โดยแอ็บบอตได้เริ่มเป็นสมาชิกรัฐสภาเขตซิดนีย์ จากการได้รับการเลือกตั้งครั้งแรกในการเลือกตั้งเมื่อ ค.ศ. 1994 - แอ็บบอตสร้างความประหลาดใจให้กับพรรคของเขาอีกครั้งด้วยการเป็นหนึ่งในผู้นำฝ่ายค้านที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองของออสเตรเลีย⁵⁰⁵ |
| 4. การชนะข้อโต้แย้งที่สำคัญในหมู่ผู้แสดงความคิดเห็น (opinion-formers) และชนชั้นสูงทางการเมือง (political elite) | แอ็บบอตอธิบายแผนการซื้อขายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของนายกรัฐมนตรีริอร์ด (Prime Minister Rudd) ว่าเป็นการใช้ภาษีก้อนโตที่ยิ่งใหญ่และแอ็บบอตไม่เห็นด้วย ซึ่งแนวร่วมและพรรคย่อยก็ได้ลงมติไม่เห็นด้วยกับกฎหมาย ETS (กฎหมายเกี่ยวกับการซื้อขายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของรัฐบาลและกฎหมายดังกล่าวถูกปฏิเสธ) | <ul style="list-style-type: none"> - แอ็บบอตก็ได้ประกาศนโยบายแนวร่วมใหม่เกี่ยวกับการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนในเดือนกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ.2010 - แอ็บบอตสร้างความประหลาดใจให้กับพรรคของเขาอีกครั้งด้วยการเป็นหนึ่งในผู้นำฝ่ายค้านที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองของออสเตรเลีย |

⁵⁰² Tony Wright., “Tony Abbott, an accidental leader who once surprised everyone, goes full circle”. The Sydney Morning Herald, Published 15 September 2015., [online]. Available from: <https://www.smh.com.au/politics/federal/tony-abbott-an-accidental-leader-who-once-surprised-everyone-goes-full-circle-20150914-gjmj0c.html> . [Accessed 29 October 2021].

⁵⁰³ Ibid.

⁵⁰⁴ Ibid.

⁵⁰⁵ Tony Wright., “Tony Abbott, an accidental leader who once surprised everyone, goes full circle”. The Sydney Morning Herald, Published 15 September 2015., [online]. Available from: <https://www.smh.com.au/politics/federal/tony-abbott-an-accidental-leader-who-once-surprised-everyone-goes-full-circle-20150914-gjmj0c.html> . [Accessed 29 October 2021].

| เกณฑ์การประเมินผลประสิทธิภาพ | การทำงานที่ของ โทนี แอ็บบอต ในขณะที่ดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้าน | ผลงานที่ปรากฏเป็นที่ประจักษ์แก่สาธารณชน |
|--|---|--|
| 5. การปฏิรูปรัฐธรรมนูญเพื่อปกป้องผลประโยชน์ในการเลือกตั้งของพรรค | - ไม่ปรากฏว่ามีการปฏิรูปรัฐธรรมนูญเพื่อปกป้องผลประโยชน์ในการเลือกตั้งของพรรค แต่มีการปฏิรูปรัฐธรรมนูญในกรณีที่แอ็บบอตทรงขอให้ยอมรับชนชาวพื้นเมืองออสเตรเลียในรัฐธรรมนูญของออสเตรเลีย และในการกล่าวสุนทรพจน์ในพิธีต้อนรับสู่ประเทศเพื่อเฉลิมฉลองการเปิดรัฐสภาครั้งที่ 44 ใน ค.ศ. 2013 แอ็บบอตให้คำมั่นที่จะปฏิบัติตามการรับรองชาวพื้นเมืองออสเตรเลียในรัฐธรรมนูญของออสเตรเลีย ⁵⁰⁶ | แอ็บบอตให้คำมั่นที่จะปฏิบัติตามการรับรองชาวพื้นเมืองออสเตรเลียในรัฐธรรมนูญของออสเตรเลีย และมีการตั้งข้อสังเกตว่ารัฐสภาแห่งที่ 44 จะมีสมาชิกชาวพื้นเมืองสองคน ซึ่งถือได้ว่าการรับรองสิทธิชาวพื้นเมืองออสเตรเลียที่เป็นผลต่อการปกครองของประเทศ |

จากตารางดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า โทนี แอ็บบอต (Tony Abbott) เป็นผู้นำฝ่ายค้านที่ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามเกณฑ์การประเมินผลประสิทธิภาพของผู้นำฝ่ายค้านของ Jim Buller และ Toby James

จากหลักการและวิวัฒนาการของการเมืองการปกครองออสเตรเลียความเป็นมาและอำนาจหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในออสเตรเลียตามเนื้อหาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประเทศออสเตรเลียมีรูปแบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่ระบบการปกครองของออสเตรเลียตั้งอยู่บนพื้นฐานของการดำรงอยู่ของพรรคการเมือง โดยระบบพรรคการเมืองในประเทศออสเตรเลียมีลักษณะเป็นระบบสองพรรคการเมืองใหญ่ที่สลับซับซ้อนผลัดเปลี่ยนเป็นรัฐบาล ซึ่งมีลักษณะที่ค่อนข้างใกล้เคียงกันกับพรรคการเมืองในประเทศอังกฤษและประเทศแคนาดา

ผู้นำฝ่ายค้านจะมีอำนาจในการจัดตั้งรัฐมนตรีเงาเพื่อที่จะรวมตัวกันเป็นคณะรัฐมนตรีเงาในการทำหน้าที่ติดตามการทำงานของฝ่ายรัฐบาลอย่างใกล้ชิดเช่นเดียวกับผู้นำฝ่ายค้านของอังกฤษและแคนาดา การมีคณะรัฐมนตรีเงาทำให้เกิดผลดีหลายประการ กล่าวคือ ประชาชนจะสามารถทราบได้ว่าพรรคฝ่ายค้านมีสมาชิกที่มีฝีมือก็คน ทำงานได้ดีหรือไม่สมควรที่จะได้รับเลือกให้เป็นรัฐบาลหรือไม่ และในส่วนของทางด้านสมาชิกของพรรคฝ่ายค้านเองก็ทำให้สมาชิกทราบว่าใครบ้างในพรรคที่เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ แล้วมีความรู้ความสามารถในด้านใด และในส่วนของ

⁵⁰⁶ BBC News., “Australia PM Abbott wants indigenous referendum in 2017”. BBC News Online Published 12 December 2014, . [online]. Available from <https://www.bbc.com/news/world-australia-30443319> . [Accessed 29 October 2021].

ข้าราชการประจำก็จะทำให้ข้าราชการทราบว่าใครเป็นรัฐมนตรีเงาและมีความต้องการข้อมูลในกระทรวงของตน การมีรัฐมนตรีเงาทำให้เกิดการเตรียมตัวล่วงหน้าเพื่อที่จะทำให้การเลือกตั้งในอนาคตมีผลเปลี่ยนแปลงทำให้คณะรัฐมนตรีเงามีโอกาสกลับมาเป็นรัฐบาล

ในส่วนของการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยผู้นำฝ่ายค้านและพรรคฝ่ายค้านในประเทศออสเตรเลีย ต้องศึกษาถึงกลไกการตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการตรวจสอบโดยคณะกรรมการ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าในส่วนของการตั้งกระทู้ถาม ไม่ปรากฏหลักการพิเศษใด ๆ ที่กำหนดไว้สำหรับการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในช่วงของการตั้งกระทู้ถามไว้เป็นการเฉพาะ แต่จากการศึกษาถึงการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ พบว่าการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออสเตรเลียเป็นการถามต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง โดยมีลักษณะเป็นการถามตอบกันแบบต่อหน้า ซึ่งทำให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ถูกตั้งคำถามไม่อาจที่จะหลีกเลี่ยงการตอบได้ และจากการที่ได้ทำการศึกษาที่พบว่า กระทู้ถามที่ผู้นำฝ่ายค้านถามนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีก็ค่อนข้างให้ความสำคัญกับการตั้งกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้าน โดยนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ตอบกระทู้ถามเหล่านั้นด้วยตนเอง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถามในรัฐสภาออสเตรเลียค่อนข้างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่มีหน้าที่รับผิดชอบกระทรวงต่าง ๆ ค่อนข้างให้ความสำคัญกับการตั้งกระทู้ถาม โดยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้ทำหน้าที่โดยคำนึงถึงความรับผิดชอบและการมีสภาวะของความเป็นผู้นำ

ในส่วนของการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจประเทศออสเตรเลียก็ไม่ปรากฏถึงความพิเศษของหลักการใด ๆ เช่นกัน โดยหลักการในการเสนอญัตติเพื่ออภิปรายไม่ไว้วางใจก็มีลักษณะที่ค่อนข้างมีความใกล้เคียงกับประเทศอังกฤษและแคนาดาที่ผู้นำฝ่ายค้านจะเป็นผู้นำเสนอญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีบางคนหรือทั้งคณะ

นอกจากนี้แล้วยังพบว่า คณะกรรมการคือได้ว่าเป็นกลไกที่มีความสำคัญยิ่งในการที่จะดำเนินการตรวจสอบการบริหารราชการของรัฐบาล เนื่องจากคณะกรรมการมีอำนาจในการเรียกให้บุคคล ซึ่งรวมถึงข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าชี้แจงรวมทั้งสามารถร้องขอเอกสารข้อมูลที่มีความเกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณาได้ และคำสั่งเรียกของคณะกรรมการออสเตรเลียมีสภาพบังคับของคำสั่งที่มีลักษณะที่เป็นไปตามทฤษฎีอำนาจลงโทษโดยรัฐสภา (Power of House to Punish Offenders) เช่นเดียวกับอังกฤษ กล่าวคือ มีอำนาจลงโทษความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาในฐานะเป็นผู้สืบทอดอำนาจของศาลสูงของรัฐสภา (High Court of Parliament) โดยอำนาจของกฎหมายและจารีตประเพณีของรัฐสภา ซึ่งอำนาจดังกล่าวเป็นหลักสำคัญของเอกสิทธิ์ของรัฐสภา และเทียบได้กับอำนาจเด็ดขาดของศาลในการลงโทษผู้ละเมิดอำนาจศาล

3.4 เปรียบเทียบอำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในต่างประเทศ

จากที่ได้ทำการศึกษาถึงความเป็นมาทางการเมืองการปกครอง อำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้าน และการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยผู้นำฝ่ายค้านและพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ในประเทศอังกฤษ ประเทศแคนาดา และประเทศออสเตรเลียแล้ว ขอสรุปเปรียบเทียบเป็นตาราง ดังนี้

ตาราง : เปรียบเทียบอำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในต่างประเทศ

| เรื่อง | ประเทศอังกฤษ | ประเทศแคนาดา | ประเทศออสเตรเลีย |
|--|--|---|---|
| 1. ที่มาของผู้นำฝ่ายค้าน | ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาสามัญเกิดขึ้นจากธรรมเนียมประเพณีในระบบรัฐสภาของอังกฤษ | นำธรรมเนียมประเพณีในระบบรัฐสภาของอังกฤษมาใช้ และตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในประเทศแคนาดาได้มีการบัญญัติยอมรับเป็นครั้งแรกใน ค.ศ. 1905 | นำธรรมเนียมประเพณีในระบบรัฐสภาของอังกฤษมาใช้ และตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในระบบรัฐสภาของประเทศออสเตรเลียได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ ใน ค.ศ. 1920 |
| 2. อำนาจหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านที่มีการระบุไว้ในกฎหมาย | 1) หน้าที่ตามรัฐธรรมนูญสูงสุดของผู้นำฝ่ายค้านคือพร้อมที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี 2) เป็นผู้นำพรรคในรัฐสภาและในประเทศ 3) จุดประสงค์หลักของฝ่ายค้านอย่างชัดเจนคือการต่อต้าน แต่บางครั้งผู้นำฝ่ายค้านก็ต้องตัดสินใจว่าจะละทิ้งจุดประสงค์นั้นเพื่อเสนอความร่วมมือกับนายกรัฐมนตรี เมื่อนายกรัฐมนตรีเสนอให้เข้าถึงข้อมูลทางการที่เป็นความลับหรือเชิญเข้าปรึกษาหารือเกี่ยวกับนโยบายรัฐบาล นอกจากนี้ยังพบว่าผู้นำฝ่ายค้านก็ยังมีอำนาจหน้าที่อื่นอีก เช่น | 1) ถ้ามคำถามแรกในช่วงการตั้งกระทู้ถาม ในการตั้งกระทู้ถามกับรัฐบาลผู้นำฝ่ายค้านมักจะถามเกี่ยวกับการดำเนินการและนโยบายของรัฐบาล เพื่อช่วยให้รัฐบาลแคนาดารับผิดชอบต่อประชาชนชาวแคนาดา ในการทำหน้าที่ตั้งกระทู้ถามนี้ผู้นำฝ่ายค้านมักจะต่อต้านรัฐบาลและผู้นำฝ่ายค้านก็จะเสนอนโยบายทางเลือกอื่นด้วยเช่นกัน 2) ทำหน้าที่ในการลงคะแนนเสียงผ่านร่างกฎหมาย เข้าร่วมในการอภิปรายการพิจารณา ร่างกฎหมายครั้งที่สอง และ/หรือเสนอแก้ไขญัตติร่างพระราชบัญญัติครั้งที่สอง 3) พบปะกับสมาชิกสภาผู้แทน | 1) เป็นประธานการประชุมที่ฝ่ายค้านหาเรียนโยบายและตรวจสอบร่างกฎหมาย 2) เสนอนโยบายทางเลือกแก่รัฐบาล 3) คัดเลือกสมาชิกฝ่ายค้านเป็นรัฐมนตรีเงา 4) เป็นผู้นำคณะรัฐมนตรีเงา 5) ทำหน้าที่เป็นโฆษกหัวหน้าฝ่ายค้าน 6) เป็นแกนนำฝ่ายค้านในการเลือกตั้งสหพันธรัฐ |

| เรื่อง | ประเทศอังกฤษ | ประเทศแคนาดา | ประเทศออสเตรเลีย |
|--------|--|--|------------------|
| | <p>1) เมื่อผู้นำฝ่ายค้านมักถูกมองว่าเป็นนายกรัฐมนตรีทางเลือกหรือนายกรัฐมนตรีเงา ดังนั้นผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านจึงทำหน้าที่เป็นหัวหน้าของคณะรัฐมนตรีเงา ฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการเพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองการกระทำของคณะรัฐมนตรีที่นำโดยนายกรัฐมนตรีตลอดจนเสนอนโยบายทางเลือก</p> <p>2) ฝ่ายค้านมีเครื่องมือหลักสองอย่างในการตรวจสอบข้อเท็จจริงในรัฐสภา คือ การตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับรัฐสภาและคณะกรรมการ ดังนั้นในช่วงของการตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรี (PMQ) ซึ่งจัดขึ้นในที่ประชุมสภาทุกวันพุธ ผู้นำฝ่ายค้านจึงได้รับสิทธิในการตั้งกระทู้ถามเพื่อถามนายกรัฐมนตรีได้ถึงหกคำถาม</p> <p>3. มีสิทธิพิเศษบางอย่างของรัฐสภาซึ่งมีลักษณะเฉพาะสำหรับบทบาทของผู้นำฝ่ายค้าน เช่น การเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ธรรมเนียมปฏิบัติกำหนดให้อภิปรายในสภาได้ทันที ธรรมเนียมปฏิบัตินี้ยอมรับผู้นำฝ่ายค้านในฐานะนายกรัฐมนตรีที่มีศักยภาพ (Potential Prime Minister)</p> | <p>ราษฎรและวุฒิสมาชิกคนอื่นๆ จากพรรคของฝ่ายค้านเป็นประจำเพื่อตัดสินใจเกี่ยวกับกลยุทธ์และยืนยันทันทีของผู้นำฝ่ายค้านที่มีต่อในประเด็นประจำวันที่เกิดขึ้น และผู้นำฝ่ายค้านก็มีฐานะเป็นโฆษกของพรรค จึงต้องเตรียมตัวให้พร้อมสำหรับการอภิปรายและการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลในระหว่างการอภิปรายและช่วงของการตั้งกระทู้ถาม</p> <p>4) ผู้นำฝ่ายค้านจะแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคนต่อหนึ่งกระทรวงของรัฐบาลกลาง เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้วิจารณ์การตัดสินใจของรัฐมนตรีประจำกระทรวงเหล่านั้น และการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้วิจารณ์นี้ ประกอบขึ้นเป็นคณะรัฐมนตรีเงา และนอกจากนี้แล้วการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านก็ยังมี การกำหนดไว้ในกฎหมายอื่นๆ ของประเทศแคนาดา</p> | |

| เรื่อง | ประเทศอังกฤษ | ประเทศแคนาดา | ประเทศออสเตรเลีย |
|------------------------------|---|--|---|
| 3. เงินเดือนของผู้นำฝ่ายค้าน | มีการกำหนดให้เงินเดือนของผู้นำฝ่ายค้านสูงกว่าเงินเดือนของสมาชิกสภาสามัญทั่วไป | ผู้นำฝ่ายค้านได้รับเงินเดือนและเบี้ยเลี้ยงเช่นเดียวกับรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี | มีการกำหนดเงินเดือนของผู้นำฝ่ายค้านไว้ให้สูงกว่ารัฐมนตรีที่มาจากฝ่ายเสียงข้างมาก |
| 4. ระบบพรรคการเมือง | ระบบสองพรรคการเมือง | มีหลายพรรคการเมืองแต่มีการรวมตัวกัน จนทำให้มีลักษณะคล้ายกับระบบสองพรรคการเมือง | มีหลายพรรคการเมืองแต่มีการรวมตัวกัน จนทำให้มีลักษณะคล้ายกับระบบสองพรรคการเมือง |
| 5. การตั้งกระทู้ถาม | ฝ่ายค้านจะฉวยโอกาสในการจับผิดรัฐมนตรีจากช่วงของการตั้งกระทู้ถามและตอบกระทู้ถาม และผู้นำฝ่ายค้านได้รับอนุญาตให้ถามคำถามได้ทั้งหมดทุกข้อ และผู้นำฝ่ายค้านก็เป็นสมาชิกสภาสามัญเพียงคนเดียวที่ได้รับอนุญาตให้กลับมาตั้งคำถามเพิ่มเติมได้ | ผู้นำฝ่ายค้านก็มีสิทธิพิเศษในการตั้งกระทู้ถามเป็นคำถามแรกในช่วงการตั้งกระทู้ถามเสมอ (Question Period) และเมื่อมีการตอบกระทู้ถามโดยไม่มี ความชัดเจน ก็อาจจะนำไปสู่การขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล | ไม่ปรากฏหลักการพิเศษใด ๆ ที่กำหนดไว้สำหรับการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในช่วงของการตั้งกระทู้ถามไว้เป็นการเฉพาะ |
| 6. การอภิปราย | มีการกำหนดวัน opposition days เป็นเวลา 20 วันในแต่ละสมัยการประชุม จัดเตรียมไว้สำหรับการอภิปรายในหัวข้อที่ฝ่ายค้านเลือก ในอังกฤษก็เกิดการอภิปรายไม่ไว้วางใจบ่อยข้าน้อย เนื่องจากเป็นระบบสองพรรคการเมือง และสมาชิกสภาสามัญค่อนข้างรักชาวินัยทางการเมืองอย่างเคร่งครัด | มีวัน opposition days (allotted day) 22 วันต่อหนึ่งสมัยการประชุมสภา โดยวันจะถูกแบ่งออกเป็นของแต่ละพรรคฝ่ายค้านตามสัดส่วนสมาชิก และพรรคฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการจะได้รับการจัดสรรมากที่สุด | ในออสเตรเลียไม่มีการกำหนดวัน opposition days และในออสเตรเลียก็ไม่ค่อยประสบความสำเร็จในการยื่นเสนอญัตติขออภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล |

| เรื่อง | ประเทศอังกฤษ | ประเทศแคนาดา | ประเทศออสเตรเลีย |
|-----------------------------|---|--|---|
| 7. คณะกรรมการ | บทบาทรอบของคณะกรรมการในประเทศอังกฤษมีลักษณะที่มุ่งเน้นกระบวนการในการร่างกฎหมายมากกว่าการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร | กระบวนการในการเลือกคณะกรรมการของแคนาดามีลักษณะที่พิเศษต่างจากประเทศอื่น กล่าวคือ มีตำแหน่งประธานคณะกรรมการ 5 คน ซึ่งประธานจะต้องได้รับเลือกจากฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการเท่านั้น | ในทางปฏิบัติคณะกรรมการแต่ละชุด จะมีประธานเป็นสมาชิกฝ่ายรัฐบาล และมีรองประธานเป็นสมาชิกที่มาจากฝ่ายค้าน ส่วนกรรมการจำนวนที่เหลือ จะได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกจากพรรคการเมืองโดยการเสนอชื่อผ่านหรือในบางกรณีเป็นการเสนอชื่อต่อประธานสภาแล้วจึงให้สภามีมติแต่งตั้ง |
| 8. คำสั่งเรียกของคณะกรรมการ | คำสั่งเรียกของคณะกรรมการอังกฤษมีสภาพบังคับของคำสั่งที่มีลักษณะที่เป็นไปตามทฤษฎีอำนาจลงโทษโดยรัฐสภา (Power of House to Punish Offenders) กล่าวคือแต่ละสภาจะมีอำนาจลงโทษความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาในฐานะเป็นผู้สืบทอดอำนาจของศาลสูงของรัฐสภา (High Court of Parliament) ซึ่งอำนาจดังกล่าวเป็นหลักสำคัญของเอกสิทธิ์ของรัฐสภา | คำสั่งเรียกของคณะกรรมการแคนาดามีสภาพบังคับของคำสั่งที่มีลักษณะที่เป็นไปตามทฤษฎีอำนาจลงโทษโดยรัฐสภา (Power of House to Punish Offenders) เช่นเดียวกับอังกฤษ โดยการปฏิบัติไม่ชอบของพยานหรือการขัดขวางพยานนั้นในแคนาดาก็เป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาและมีโทษเช่นเดียวกันในอังกฤษเช่นกัน | คำสั่งเรียกของคณะกรรมการออสเตรเลียมีสภาพบังคับของคำสั่งที่มีลักษณะที่เป็นไปตามทฤษฎีอำนาจลงโทษโดยรัฐสภา (Power of House to Punish Offenders) เช่นเดียวกับอังกฤษ |
| 9. การจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงา | ผู้นำฝ่ายค้านก็มีอำนาจอย่างเป็นทางการในการเลือกรัฐบาลเงา (Shadow Cabinet) เพื่อติดตามการทำงานของฝ่ายรัฐบาล | ผู้นำฝ่ายค้านจะมอบหมายให้สมาชิกฝ่ายค้านของตนทำหน้าที่เป็นคณะรัฐมนตรีเงาเพื่อติดตามการทำงานของฝ่ายรัฐบาล แต่ในแคนาดาไม่ได้เรียกผู้ที่ทำหน้าที่ติดตามการทำงานของรัฐบาลว่า Shadow Minister แต่เรียกว่า opposition critics | ผู้นำฝ่ายค้านก็มีอำนาจอย่างเป็นทางการในการเลือกรัฐบาลเงา (Shadow Cabinet) เพื่อติดตามการทำงานของฝ่ายรัฐบาล |

จากตารางที่ได้ทำการสรุปอำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในต่างประเทศที่สะท้อนผ่านธรรมเนียมปฏิบัติ แนวคิดทางการเมือง และหลักกฎหมายของประเทศอังกฤษ ประเทศแคนาดา และประเทศออสเตรเลีย สามารถสรุปได้ว่า ประเทศอังกฤษ แคนาดา และออสเตรเลีย มีระบอบการเมืองการปกครองที่ค่อนข้างมีความคล้ายคลึงกันกล่าวคือ เป็นระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์ทางเป็นประมุข และในการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบ ก็มีตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านเป็นตำแหน่งสำคัญที่เป็นเสมือนผู้นำของฝ่ายเสียงข้างน้อย เป็นผู้ที่เป็นผู้นำในการตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยในการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทอังกฤษซึ่งเป็นต้นแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาก็มิได้มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านไว้โดยตรง แต่การทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านจะสะท้อนให้เห็นผ่านธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองการปกครองในรูปแบบรัฐสภา และในประเทศแคนาดาและประเทศออสเตรเลียก็มีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงาเพื่อติดตามการทำหน้าที่ของฝ่ายรัฐบาล และเพื่อเตรียมความพร้อมในการเป็นรัฐบาลทางเลือกเช่นเดียวกันกับประเทศอังกฤษ และในแต่ละประเทศก็มีกลไกการตรวจสอบรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารบางประการที่มีความแตกต่างกัน ซึ่งความแตกต่างนี้จะนำไปตามแนวปฏิบัติและข้อบังคับการประชุมสภาที่ได้มีการกำหนดไว้ในแต่ละประเทศ

บทที่ 4

อำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศไทย

การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา ได้ให้การยอมรับและเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกได้รับเลือกตั้งมากที่สุดมีความชอบธรรมในการเป็นฝ่ายที่มีอำนาจในการจัดตั้งรัฐบาล และหัวหน้าพรรคดังกล่าวก็จะได้รับการสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยอาจจะจัดตั้งรัฐบาลเพียงพรรคการเมืองเดียว หรือร่วมกับพรรคการเมืองอื่นจัดตั้งรัฐบาลในรูปแบบรัฐบาลผสม ในกรณีที่มีจำนวนสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งภายในพรรคมีจำนวนไม่มากเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดในสภา และในขณะเดียวกันสมาชิกและพรรคการเมืองอื่นที่มีได้เข้าร่วมในรัฐบาลและมีเสียงสนับสนุนข้างน้อยก็จะทำหน้าที่ตรวจสอบการทำหน้าที่ของรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดินในฐานะของฝ่ายค้าน โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกในพรรคมากที่สุดที่มีได้เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาล ทำหน้าที่ดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร⁵⁰⁷

ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เกิดจากแนวคิดของประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นต้นแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นผู้นำในการตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลและทำหน้าที่เป็นเสมือน นายกรัฐมนตรีเงาที่คอยตรวจสอบการทำงานของนายกรัฐมนตรีและรัฐบาล โดยมีคณะรัฐมนตรีเงา (Shadow Cabinet) ที่ตรวจสอบการทำงานของคณะรัฐมนตรีอย่างใกล้ชิด ซึ่งแนวคิดนี้ถือหลักว่าหากมีเหตุการณ์อันใดที่ทำให้รัฐบาลไม่สามารถบริหารประเทศได้ ผู้นำฝ่ายค้านและรัฐมนตรีเงาก็พร้อมที่จะนำเสนอนโยบายและเข้าบริหารประเทศแทนได้ทันที จึงนับได้ว่าผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญทั้งในการถ่วงดุลอำนาจและการบริหารราชการแผ่นดิน⁵⁰⁸

ในการศึกษาเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศไทยนั้น ต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์และแนวความคิดของการมีผู้นำฝ่ายค้านในประเทศไทย อำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศไทย โดยขอแบ่งศึกษาตามรัฐธรรมนูญที่ปรากฏว่าได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางประกอบในการวิเคราะห์และเปรียบเทียบกับอำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้าน ประสิทธิภาพการทำงานของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศไทย และวิเคราะห์เกี่ยวกับ

⁵⁰⁷ กลุ่มงานพิพิธภัณฑสถานและจดหมายเหตุ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร, รวมเรื่องประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทย, หน้า 100.

⁵⁰⁸ กลุ่มงานผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร, ผลการดำเนินงานผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรประจำปี 2563, หน้า 3.

กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่เกี่ยวกับผู้นำฝ่ายค้านในประเทศไทย โดยสามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

4.1 ที่มาและอำนาจหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศไทย

ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (Leader of the Opposition) เป็นตำแหน่งสำคัญที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้นจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ที่สมาชิกในสังกัดของพรรคมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดในบรรดาพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี โดยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่นั้นจะต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร⁵⁰⁹ และหากไม่มีพรรคการเมืองใดมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึงหนึ่งในห้า ก็ให้เลือกหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ใช้วิธีการจับสลากตัดสิน⁵¹⁰

ดังนั้น ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร จึงถือได้ว่าเป็นหัวหน้าของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรที่ทำหน้าที่เป็นผู้นำของสมาชิกฝ่ายเสียงข้างน้อยที่มีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ตามกระบวนการทางนิติบัญญัติ

4.1.1 ที่มาและอำนาจหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศไทยก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

หลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยทั่วไปแล้วได้กำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากสนับสนุนมากที่สุดจะได้รับเลือกให้เป็นฝ่ายรัฐบาล และมีอำนาจในฐานะเป็นฝ่ายบริหาร ส่วนฝ่ายที่ไม่ได้เป็นรัฐบาลก็จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน โดยมีผู้นำฝ่ายค้านซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกในสังกัดของพรรคมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นผู้นำในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล และควบคุมให้ฝ่ายบริหารดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามที่รัฐบาลได้เคยแถลงไว้ต่อรัฐสภา และถ้าฝ่ายรัฐบาลโดยการนำของนายกรัฐมนตรีไม่สามารถทำงานได้หรือไม่ประสบความสำเร็จในการทำหน้าที่จนต้องพ้นจากตำแหน่ง ในระบบรัฐสภาที่จะเปิดโอกาสให้ผู้นำฝ่ายค้านได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทน ดังนั้น ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านจึงมีความสำคัญ เพราะจะเป็นตัวเลือกสำคัญในการมีโอกาสเข้าไปดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไปในอนาคต ตามเจตนารมณ์และแนวความคิดในการกำหนดให้มีผู้นำฝ่ายค้านในรัฐธรรมนูญได้แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้

⁵⁰⁹ คณิน บุญสุวรรณ, ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ : สุขภาพใจ, 2548), หน้า 608-609.

⁵¹⁰ เดโช สวานานนท์, พจนานุกรมศัพท์การเมืองไทย, (กรุงเทพฯ : หน้าต่างสู่โลกกว้าง, 2537), หน้า 158.

มีตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านขึ้นก็เพื่อให้ผู้นำฝ่ายค้านทำหน้าที่เป็นผู้นำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายเสียงข้างมากในสภา และเมื่อผู้นำฝ่ายค้านเป็นผู้นำให้การทำหน้าที่ดังกล่าวก็ย่อมก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพขึ้นในหมู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อย และย่อมส่งผลให้เกิดการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้น การมีผู้นำฝ่ายค้านจึงเป็นการช่วยส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและการดำเนินกิจกรรมในทางรัฐสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นด้วยเช่นกัน

4.1.1.1 ผู้นำฝ่ายค้านตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

4.1.1.1.1 ความเป็นมาและเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ

ตามประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของประเทศไทย ประเทศไทยได้ให้การยอมรับและให้ความสำคัญกับตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยได้มีการกำหนดให้มีตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 โดยกำหนดว่า “ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุดในบรรดาพรรคการเมืองซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร”⁵¹¹

ในการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 64 วันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2517 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 หลังจากที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการได้มีการอภิปรายถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีความน่าสนใจ ดังนี้⁵¹²

นายวิกรม เมลาณนท์ (กรรมการ) “...แนวอันนี้จะว่ากันโดยตรงแล้ว เรารับมาจากแนวของอังกฤษ อันที่จริงเราก็ปรึกษากันในคณะกรรมการว่า แนวที่อังกฤษทำในเรื่องผู้นำฝ่ายค้านนี้ จริงอยู่ถึงแม้ของอังกฤษจะเกิดขึ้นมาโดยวิถีทางของธรรมเนียมประเพณีก็ตาม

⁵¹¹ ศุภพรรัตน์ สุขพุ่ม, ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร. [ออนไลน์]. เข้าถึงเมื่อ 20 กันยายน 2561. แหล่งที่มา: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร>

⁵¹² กลุ่มงานพิพิธภัณฑสถานและจดหมายเหตุ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร. รวมเรื่องประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทย. หน้า 101.

แต่รู้สึกว่าจะมีประโยชน์ต่อระบอบประชาธิปไตย เราจึงได้คิดกันขึ้นมา แล้วในที่สุดเราก็คิดว่าถ้าหากเราจะคอยให้มันเกิดเป็นธรรมเนียมประเพณีขึ้นมาเอง มันก็คงจะต้องใช้เวลาอันยาวนานมาก เราก็ริเริ่มเขียนขึ้นมาในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้...”

“...มีบางครั้งที่ผู้นำของประเทศสำคัญ ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับอังกฤษก็มาที่อังกฤษ ในขณะที่นายกรัฐมนตรีเขาจัดพิธีต้อนรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรับประทานอาหารค่ำที่คุยกันซุบซิบกันเพียงคนสองคน ซึ่งเป็นเรื่องที่เป็นนโยบายสำคัญของประเทศของเขาทั้งสองนั้น หรืออาจกระทบกระเทือนถึงความเป็นอยู่ของโลกด้วยนั้นนะ นายกรัฐมนตรีมักจะชวนหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านเข้าไปนั่งรับรู้ไว้ด้วย อันนี้เป็นหลักการที่ว่านายกรัฐมนตรีเขาตระหนักดีว่าเขาไม่รู้ว่าพรรคของเขายินยอมคงกระพันเป็นรัฐบาลต่อไปหรือไม่ เขาจึงให้เกียรติพรรคฝ่ายค้านและเป็นการให้ประโยชน์แก่ประเทศชาติของเขาด้วย... เมื่อเวลาต่อไปรัฐบาลแพ้เลือกตั้ง ฝ่ายค้านขึ้นเป็นหัวหน้ารัฐบาลจะได้สานเรื่องต่อไปได้ถูก...”

นายจรรยา สุภาพ (สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) “...กระผมเชื่อว่าถ้าพรรคฝ่ายค้านนั้นมีศักดิ์ศรี มีฐานะขึ้นมาอย่างน้อยในสายตาของประชาชนและทางกฎหมายนั้น พรรคฝ่ายค้านก็จะเป็นเครื่องมืออันหนึ่งของประชาชน คือจะเป็นเครื่องรั้งและถ่วงอำนาจพรรคฝ่ายรัฐบาล ซึ่งอาจจะทำอะไรผิดพลาดไปก็ได้ และที่สำคัญที่สุดก็คือ อาจจะเป็นที่พึ่งของประชาชน ในยามที่ประเทศไปสู่ระบอบประชาธิปไตยซึ่งประชาชนจะได้ปกครองตนเอง... น่าจะเป็นมาตรการซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้ระบอบประชาธิปไตยของเรานั้นก้าวไปในทิศทางที่ถูกต้อง...”

สำหรับเหตุผลของคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ก็เนื่องด้วยเหตุที่ว่าต้องการจะทำให้ฝ่ายค้านสามารถรับผิดชอบและทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ ซึ่งก็จะเป็นผลดีต่อการเมืองการปกครองของระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา เพราะฝ่ายค้านจะได้ทำงานในฐานะตัวแทนของประชาชนที่จะคอยเหนี่ยวรั้งและถ่วงดุลอำนาจของรัฐบาลที่อาจดำเนินการบางอย่างผิดพลาดและไม่รอบคอบได้อย่างเต็มที่ และนอกจากนี้ยังก่อให้เกิดประโยชน์ต่อระบบพรรคการเมืองโดยตรง กล่าวคือทำให้พรรคการเมืองพยายามรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองที่ใหญ่ขึ้น⁵¹³

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 นี้ หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรคนแรกของประเทศไทย⁵¹⁴ ซึ่งถือได้ว่าเป็นประวัติศาสตร์การเมืองไทยครั้งหนึ่ง เนื่องจากพรรคการเมืองที่ได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

⁵¹³ กลุ่มงานผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร. ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร. วารสารการจัดการความรู้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ฉบับพิเศษ (2551). หน้า 38.

⁵¹⁴ เรื่องเดียวกัน.

น้อยกว่าสามารถเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลได้ โดยในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2518 หลังจากการเลือกตั้ง หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล และหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ได้รับโปรดเกล้าฯ เป็นนายกรัฐมนตรีและจัดตั้งคณะรัฐมนตรี แต่ได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนเพียง 103 คนไม่ถึงครึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร (ไม่ถึง 135 คน) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ก็กำหนดว่า การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาเมื่อถึงวันแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อสภา ปรากฏว่ารัฐบาลหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ได้รับเสียงสนับสนุนเพียง 111 เสียง ซึ่งต้องถือว่าไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช และพรรคประชาธิปัตย์จึงแสดงความรับผิดชอบด้วยการลาออกและสละสิทธิ์การตั้งรัฐบาล

เมื่อพรรคกิจสังคมซึ่งในขณะนั้นมีหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นหัวหน้าพรรค และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียง 18 ที่นั่ง แต่สามารถรวบรวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคต่างๆ ได้ถึง 8 พรรค และมีจำนวนคะแนนเสียง 135 เสียง ซึ่งเท่ากับครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพอดี ดังนั้น หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช จึงสามารถเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลได้ และหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ก็ได้รับโปรดเกล้าฯ เป็นนายกรัฐมนตรี ส่วนพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งในขณะนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดในสภา จำนวน 74 เสียง ได้กลับกลายเป็นฝ่ายค้าน ส่งผลให้หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ได้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำฝ่ายค้านคนแรกของประเทศไทย⁵¹⁵

4.1.1.1.2 หลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบัญญัติให้มีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยบัญญัติในมาตรา 126 ดังนี้

“มาตรา 126 ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 184 แล้ว พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุดในบรรดาพรรคการเมือง แต่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

⁵¹⁵ ยอดชาย วิถีพานิช, “บทบาทของพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร”, รัฐสภาสาร ปีที่ 66 ฉบับที่ 2 (เดือนมีนาคม - เมษายน พ.ศ.2561). หน้า 59 - 60.

ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ย่อมพ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติ ดังกล่าวในวรรคหนึ่ง และให้นำบทบัญญัติมาตรา 130 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ในกรณีเช่นนี้ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่าง”

4.1.1.1.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่

4.1.1.1.3.1 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้นำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยและเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เป็นการปกครองโดยใช้หลักเสียงข้างมากที่ต้องเคารพต่อฝ่ายเสียงข้างน้อย ต้องมีหลักการและกฎเกณฑ์ที่ได้มีการกำหนดขึ้นเพื่อให้สิทธิแก่ฝ่ายเสียงข้างน้อยในการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายเสียงข้างมาก และเพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายเสียงข้างมากใช้อำนาจกดขี่ฝ่ายเสียงข้างน้อย จึงต้องให้การรับรองสิทธิของฝ่ายเสียงข้างน้อยไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

การกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านขึ้นในกฎหมายรัฐธรรมนูญถือได้ว่าเป็นการยอมรับรับรองถึงสิทธิของฝ่ายเสียงข้างน้อยซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน โดยให้ผู้นำฝ่ายค้านเป็นผู้นำในการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาล ซึ่งในรัฐธรรมนูญได้มีการบัญญัติถึงหลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 โดยได้มีการกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคของไม่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุดในบรรดาพรรคการเมือง แต่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา⁵¹⁶ เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ในส่วนของพรรคการเมืองฝ่ายค้านนั้น โดยทั่วไปแล้วพรรคการเมืองฝ่ายค้านจะประกอบด้วยพรรคการเมืองที่ไม่ได้เป็นพรรคการเมืองอยู่ในฝ่ายเดียวกับฝ่ายรัฐบาล และมักจะเป็นพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงรองลงมาจากพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล พรรคฝ่ายค้านจะมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาล ซึ่งในการทำหน้าที่นี้จะมีผู้นำฝ่ายค้านซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้าน เป็นผู้นำในการตรวจสอบ โดยใช้กลไกการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ ผ่านกลไกการตั้งกระทู้ถาม การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ และการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในฐานะเป็นผู้นำที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านดังกล่าวก็จะต้องเป็นการทำหน้าที่ที่เป็นไปตามกฎกติกาของระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภา

⁵¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 126

4.1.1.1.3.2 บทบาทของผู้นำฝ่ายค้านที่แสดงผ่านพรรคฝ่ายค้าน

ในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล

- ผู้นำฝ่ายค้านกับการตรวจสอบการทำงานของ
รัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถาม

กระทู้ถามเป็นกลไกการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลที่เป็นมาตรการหนึ่งที่สมาชิกรัฐสภานิยมใช้กันมาก โดยกระทู้ถามถือเป็นการควบคุมการใช้อำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีที่กระทำในฐานะรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามที่ได้รับการยอมรับมาตั้งแต่ในสมัยที่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 โดยวิธีการในการตั้งกระทู้ถามในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 40 ซึ่งหลักการเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ก็ล้วนมีความคล้ายคลึงกัน โดยให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศได้ แต่รัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามนั้นก็ได้ หากเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่ควรเปิดเผยเพราะจะมีผลต่อความปลอดภัยหรือผลประโยชน์สำคัญของประเทศ⁵¹⁷ จากหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว ก็ไม่ปรากฏว่ามีการเพิ่มบทบาทพิเศษใด ๆ ให้แก่ผู้นำฝ่ายค้านให้สามารถดำเนินการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาลผ่านกลไกการตั้งกระทู้ถามได้พิเศษกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไป

- ผู้นำฝ่ายค้านกับการตรวจสอบการทำงานของ
รัฐบาลโดยผ่านกลไกการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

สำหรับในเรื่องของการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนั้น เกิดจากหลักการที่ว่า การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีจะยังคงดำรงอยู่ได้ก็ด้วยความไว้วางใจจากสภา และหากสภาได้สิ้นสุดความไว้วางใจลง รัฐบาลก็ย่อมไม่อาจบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้ ซึ่งจากหลักการนี้ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยหรือฝ่ายค้านมีบทบาทสำคัญในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินหรือควบคุมการทำงานของรัฐบาลซึ่ง

⁵¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 40

ฝ่ายบริหาร โดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจถือได้ว่าเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่ได้ผลดีที่สุด⁵¹⁸

การอภิปรายไม่ไว้วางใจจะเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ก็ต่อเมื่อได้มีการอภิปรายแล้วมีการลงมติ และหากเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล รัฐบาลก็ต้องพ้นจากตำแหน่ง หรือหากมิได้พ้นจากตำแหน่งก็ต้องถือว่าการได้รับการลงมติไม่ไว้วางใจนั้นก็อาจก่อให้เกิดมลทินแก่รัฐบาล และก่อให้เกิดผลกระทบที่อาจทำให้นายกรัฐมนตรีต้องดำเนินการปรับคณะรัฐมนตรีและในบางครั้งรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจก็ออกจากตำแหน่งหรืออาจจะมีการโยกย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งภายในคณะรัฐมนตรี ซึ่งหลักการเรื่องการอภิปรายไม่ไว้วางใจนี้รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สิทธิแก่ผู้นำฝ่ายค้านในฐานะผู้นำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งอยู่ในสังกัดพรรคการเมืองฝ่ายค้านในการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาล

หลักการในการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะและรายบุคคล เริ่มมีขึ้นตั้งแต่เมื่อประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้สิทธิในการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะ แต่ไม่ได้มีการกำหนดถึงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการยื่นเสนอญัตติ และไม่ได้มีการกำหนดถึงวิธีการในการลงมติไว้เช่นกัน⁵¹⁹ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ก็ยังคงบัญญัติรับรองหลักการในลักษณะทำนองเดียวกัน แต่ได้มีการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการยื่นเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะว่าต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร⁵²⁰ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 159 ก็ยังได้มีการบัญญัติกำหนดให้ในกรณีที่มีการลงมติไม่ไว้วางใจ แต่มีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้นทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะไม่อาจเสนอเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้อีกตลอดสมัยการประชุม ซึ่งแสดงให้เห็นว่าได้มีการกำหนดให้การเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ กระทำได้ไม่เกิน

⁵¹⁸ นพจุจ วัฒนสุ, “ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559), หน้า 382.

⁵¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 41

⁵²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 159

1 ครั้งตลอดสมัยประชุม⁵²¹ ขึ้นเป็นครั้งแรก ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าทั้ง 5 ฉบับ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ก็ไม่ปรากฏว่ามีหลักการในลักษณะดังกล่าว และนอกจากนี้แล้ว ในการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภายังให้ผู้นำฝ่ายค้านเป็นผู้นำในการตรวจสอบรัฐบาล โดยเฉพาะช่วงเวลาของการยื่นญัตติอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี ซึ่งในประเพณีทางปฏิบัติมักจะทำให้ผู้นำฝ่ายค้านเป็นผู้อภิปรายสรุปญัตติทั้งหมด

- ผู้นำฝ่ายค้านกับการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลใช้ระบบคณะกรรมการ

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้มีการให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านเข้าไปทำหน้าที่ในคณะกรรมการสามัญ โดยเป็นการให้สิทธิและบทบาทเข้าไปมีส่วนร่วมกับการทำงานกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาล และการให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านเข้าไปทำหน้าที่นี้ก็เป็น การตรวจสอบการทำหน้าที่ของรัฐบาลด้วยเช่นกัน ซึ่งตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรก⁵²² ระบบคณะกรรมการก็ได้ถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกพร้อมกับการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย โดยได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งคณะกรรมการขึ้น แต่ไม่ได้กำหนดสัดส่วนที่ให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงน้อยเข้าไปอยู่ในคณะกรรมการสามัญ

การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านเข้าไปทำหน้าที่ในคณะกรรมการสามัญปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517⁵²³ โดยการกำหนดสัดส่วนของสมาชิกในคณะกรรมการสามัญให้เป็นไปตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมือง และหลักการดังกล่าวได้รับรองไว้ตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญ

⁵²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 159 วรรคสาม “ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรายบุคคลหรือทั้งคณะอีกตลอดสมัยประชุมนั้น”

⁵²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง

⁵²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 161

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 โดยกรรมการได้รับการแต่งตั้งจากผู้ที่ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด โดยจำนวนของกรรมการต้องมีจำนวนใกล้เคียงกับอัตราส่วนของ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร และไม่ปรากฏว่า มีการกำหนดให้ประธานคณะกรรมการคณะที่มีความสำคัญ ๆ บางคณะต้องมาจาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยหรือมาจากการคัดเลือกหรือเสนอโดยผู้นำฝ่ายค้าน

4.1.1.1.3.3 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงา

ในช่วงเวลาดังกล่าวไม่ปรากฏว่ามีการนำแนวความคิดเรื่องการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงามาใช้ในประเทศไทยเพื่อติดตามตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือ ฝ่ายรัฐบาล

4.1.1.2 ผู้นำฝ่ายค้านตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

4.1.1.2.1 ความเป็นมาและเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ได้มีการบัญญัติ เกี่ยวกับคุณสมบัติและการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรไว้ในทำนองเดียวกันกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

4.1.1.2.2 หลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 บัญญัติเกี่ยวกับผู้นำฝ่ายค้าน ในสภาผู้แทนราษฎรในมาตรา 105 ดังนี้

“มาตรา 105 ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภา ผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุด ในบรรดาพรรคการเมืองซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่า หนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรย่อมพ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติ ดังกล่าวในวรรคหนึ่งและให้นำบทบัญญัติมาตรา 109 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ในกรณีเช่นนี้ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่าง”

4.1.1.2.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่

4.1.1.2.3.1 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้นำสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยและเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

การกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านขึ้นในกฎหมายรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 ในมาตรา 105 ถือได้ว่าเป็นการยอมรับรับรองถึงสิทธิของฝ่ายเสียงข้างน้อย โดยให้ผู้นำฝ่ายค้านเป็นผู้นำในการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาล และในมาตราดังกล่าวได้มีการกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคไม่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุดในบรรดาพรรคการเมือง แต่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

นอกจากนี้แล้วผู้นำฝ่ายค้านก็จะทำหน้าที่เป็นหัวหน้าของพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งพรรคการเมืองฝ่ายค้านจะประกอบด้วยพรรคการเมืองที่ไม่ได้เป็นพรรคการเมืองอยู่ในฝ่ายเดียวกับฝ่ายรัฐบาล และมักจะเป็นพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงรองลงมาจากพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล และผู้นำฝ่ายค้านซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านก็จะเป็นผู้นำในการตรวจสอบ โดยใช้กลไกการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้แล้วผู้นำฝ่ายค้านก็ยังได้มีการเลือกคณะกรรมการประสานงานพรรคฝ่ายค้าน (วิปฝ่ายค้าน) เพื่อทำหน้าที่ในการประสานงานกับคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) ด้วยเช่นกัน⁵²⁴

4.1.1.2.3.2 บทบาทของผู้นำฝ่ายค้านที่แสดงผ่านพรรคฝ่ายค้านในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล

- ผู้นำฝ่ายค้านกับการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถาม

ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามล้วนมีความคล้ายคลึงกัน⁵²⁵ โดยให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทน

⁵²⁴ คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร มีชื่อย่อว่า ปสส. มีการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการในสมัยรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เมื่อพุทธศักราช 2526 โดยมีนายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ เป็นประธาน ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี และหลังจากนั้นก็ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานคณะนี้เรื่อยมาทุกรัฐบาล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปฏิบัติงานระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเสนอร่างกฎหมาย ยุติติ การตอบกระทู้ถาม รวมทั้งเรื่องอื่น ๆ ดำเนินไปด้วยความราบรื่นและมีประสิทธิภาพ

⁵²⁵ ในช่วงหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ต่อมาก็ได้มีการใช้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฉบับแรก คือ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 และในปัจจุบันก็ได้มีการประกาศใช้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว จำนวนทั้งสิ้น 11 ฉบับ โดยฉบับล่าสุดคือ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2563

ราษฎรในการตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศได้ แต่รัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามนั้นก็ได้ หากเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่ควรเปิดเผยเพราะจะมีผลต่อความปลอดภัยหรือผลประโยชน์สำคัญของประเทศ⁵²⁶ ซึ่งหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว ไม่ปรากฏให้เห็นได้ว่าการเพิ่มบทบาทให้แก่ผู้นำฝ่ายค้านให้สามารถดำเนินการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาลได้เป็นพิเศษ คงมีเพียงสิทธิในการตั้งกระทู้ถามเช่นเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไป

- ผู้นำฝ่ายค้านกับการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

หลักการเรื่องการอภิปรายไม่ไว้วางใจนี้รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สิทธิแก่ผู้นำฝ่ายค้านในฐานะผู้นำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาล หลักการในการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะและรายบุคคล ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ก็ยังคงบัญญัติรับรองหลักการในลักษณะทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้นี้ และได้มีการกำหนดถึงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการยื่นเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะว่าต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร⁵²⁷ และในข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ก็ได้กำหนดไว้แต่เพียงว่าเมื่อสมาชิกมีความประสงค์จะเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137 ของรัฐธรรมนูญ ก็ให้ยื่นต่อประธานสภาเป็นหนังสือแสดงว่าจะเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะในเรื่องใดบ้าง⁵²⁸ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ก็ได้มีการบัญญัติกำหนดให้ในกรณีที่มีการลงมติไม่ไว้วางใจ แต่มีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะไม่อาจเสนอเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้อีกตลอดสมัยการประชุม ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

⁵²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 136

⁵²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 137

⁵²⁸ ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ข้อ 126

กระทำได้ไม่เกิน 1 ครั้งตลอดสมัยประชุม⁵²⁹ เช่นเดียวกับที่มีการกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อนหน้า

นอกจากนี้แล้ว ในการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภายังให้ผู้นำฝ่ายค้านเป็นผู้นำในการตรวจสอบรัฐบาล โดยเฉพาะเวลานับถือนิติอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี และโดยประเพณีมักให้ผู้นำฝ่ายค้านเป็นผู้อภิปรายสรุปญัตติทั้งหมด

- ผู้นำฝ่ายค้านกับการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลใช้ระบบคณะกรรมการ

การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้ราษฎรฝ่ายค้านเข้าไปอยู่ในคณะกรรมการสามัญปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 โดยการกำหนดสัดส่วนของสมาชิกในคณะกรรมการสามัญให้เป็นไปตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมือง และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ก็ยังคงรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในทำนองเดียวกัน โดยกรรมการได้รับการแต่งตั้งจากผู้ที่ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจำนวนกรรมการในแต่ละคณะต้องมีจำนวนใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร⁵³⁰ และไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดให้ประธานคณะกรรมการคณะที่มีความสำคัญ ๆ บางคณะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้ราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยหรือมาจากการคัดเลือกหรือเสนอโดยผู้นำฝ่ายค้าน

4.1.1.2.3.3 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงา

ในช่วงเวลาดังกล่าวไม่ปรากฏว่ามีการนำแนวความคิดเรื่องการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงามาใช้ในประเทศไทยเพื่อติดตามตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาล

⁵²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 137 วรรคสาม “ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรายบุคคลหรือทั้งคณะอีกตลอดสมัยประชุมนั้น”

⁵³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 139

4.1.1.3 ผู้นำฝ่ายค้านตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

4.1.1.3.1 ความเป็นมาและเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติและการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรไว้ในทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

4.1.1.3.2 หลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 บัญญัติเกี่ยวกับผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรในมาตรา 116 ดังนี้

“มาตรา 116 ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุดในการบรรดาพรรคการเมือง ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรในขณะแต่งตั้งเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรย่อมพ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติดังกล่าว ในวาระหนึ่ง และให้นำบทบัญญัติมาตรา 120 ววรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม ในกรณีเช่นนี้ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่าง”

4.1.1.3.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่

4.1.1.3.3.1 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้นำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยและเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

หลักเกณฑ์ที่กำหนดให้มีการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านขึ้นในมาตรา 116 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ถือได้ว่าเป็นการยอมรับรับรองถึงสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อย โดยให้ผู้นำฝ่ายค้านเป็นผู้นำในการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาล และในมาตราดังกล่าวได้มีการกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคไม่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุดในการบรรดาพรรคการเมือง แต่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เช่นเดียวกับที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อนหน้า

ในการทำหน้าที่เป็นผู้นำฝ่ายค้านซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคการเมือง ฝ่ายค้าน ผู้นำฝ่ายค้านจะเป็นผู้นำในการตรวจสอบควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาล โดยใช้กลไกการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ ผ่านกลไกการตั้งกระทู้ถาม การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ โดยเฉพาะเวลายื่นญัตติอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี และตามประเพณีทางปฏิบัติก็มักจะให้ผู้นำฝ่ายค้านเป็นผู้อภิปรายสรุปญัตติทั้งหมด และการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในฐานะเป็นผู้นำที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านก็จะต้องเป็นการทำหน้าที่ที่เป็นไปตามกฎกติกาของระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภา

นอกจากนี้แล้วผู้นำฝ่ายค้านก็ยังได้มีการเลือกคณะกรรมการประสานงานพรรคฝ่ายค้าน (วิปฝ่ายค้าน) เพื่อทำหน้าที่ในการประสานงานกับคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) ด้วยเช่นกัน

4.1.1.3.3.2 บทบาทของผู้นำฝ่ายค้านที่แสดงผ่านพรรคฝ่ายค้านในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล

- ผู้นำฝ่ายค้านกับการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถาม

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ก็ปรากฏว่าได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์การตั้งกระทู้ถามที่ค่อนข้างมีความสำคัญ กล่าวคือ ได้มีการกำหนดให้การตอบกระทู้ถามทั่วไปต้องตอบในราชกิจจานุเบกษาเป็นหลัก สำหรับกระทู้ถามที่จะให้รัฐมนตรีตอบในที่ประชุมมีได้แค่ 2 กรณีเท่านั้น กรณีที่หนึ่ง คือ กระทู้ถามนั้นเป็นกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้าน และกรณีที่สอง คือ เป็นกระทู้ถามที่ประธานสภาอนุญาต เมื่อประธานสภาได้พิจารณาแล้วเห็นว่ากระทู้ถามของสมาชิกผู้นั้นเป็นกรณีที่มีความเร่งด่วนหรือเป็นเรื่องที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม หรือจะเป็นประโยชน์แก่การบริหารแผ่นดิน ซึ่งสาเหตุที่มีการกำหนดให้ตอบในราชกิจจานุเบกษาเป็นหลัก ก็เพื่อเผยแพร่ให้ประชาชนทั่วไปได้ตรวจสอบและติดตามการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มากยิ่งขึ้น และในกรณีที่เป็นการกระทู้ของผู้นำฝ่ายค้านหรือกระทู้ถามที่ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเร่งด่วนหรือเป็นเรื่องที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม หรือเป็นประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดิน ประธานสภาจะกำหนดให้ตอบกระทู้ถามนั้นในที่ประชุมก็ได้ ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 นี้⁵³¹ ซึ่งจะเห็น

⁵³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 149

ได้ว่าบทบัญญัติมาตรา 149 วรรคสอง ดังกล่าวมีลักษณะเป็นการเพิ่มบทบาทให้แก่ผู้นำฝ่ายค้านให้สามารถดำเนินการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาลได้ดียิ่งขึ้นโดยผ่านกลไกการตั้งกระทู้ถามที่กำหนดให้ต้องตอบในที่ประชุม

- ผู้นำฝ่ายค้านกับการตรวจสอบการทำงานของ รัฐบาลโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

หลักการในการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ และรายบุคคล เริ่มมีขึ้นตั้งแต่เมื่อประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ก็ยังคงบัญญัติรับรองหลักการในลักษณะทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการยื่นเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะว่าต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร⁵³² และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ก็ได้มีการบัญญัติกำหนดให้ในกรณีที่มีการลงมติไม่ไว้วางใจ แต่มีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะไม่อาจเสนอเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้อีกตลอดสมัยการประชุม ซึ่งแสดงให้เห็นว่าได้มีการกำหนดให้การเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ กระทำได้ไม่เกิน 1 ครั้งตลอดสมัยประชุม⁵³³ เช่นเดียวกับที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อนหน้า

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

“มาตรา 149 สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

การตอบกระทู้ถามตามวรรคหนึ่ง ให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา เว้นแต่เป็นกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร หรือเป็นกระทู้ถามที่ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แลวแต่กรณี เห็นว่าเป็นกรณีเร่งด่วน หรือเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นอันรวม หรือจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การบริหารราชการแผ่นดิน จะกำหนดให้ตอบในที่ประชุมแห่งสภานั้นๆ ก็ได้”

⁵³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 156

⁵³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 150 วรรคสาม “ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรายบุคคลหรือทั้งคณะอีกตลอดสมัยประชุมนั้น”

นอกจากนี้แล้ว ในการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภายังให้ผู้นำฝ่ายค้านเป็นผู้นำในการตรวจสอบรัฐบาล โดยเฉพาะในช่วงเวลาของการยื่นญัตติอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีมักจะทำให้ผู้นำฝ่ายค้านเป็นผู้อภิปรายสรุปญัตติทั้งหมด

- ผู้นำฝ่ายค้านกับการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลใช้ระบบคณะกรรมการ

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ก็ยังคงรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า โดยให้กรรมการได้รับแต่งตั้งมาจากผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด และสัดส่วนจำนวนกรรมการต้องมีจำนวนใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร⁵³⁴ และไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดให้ประธานคณะกรรมการคณะที่มีความสำคัญ ๆ บางคณะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้ราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยหรือมาจากการคัดเลือกหรือเสนอโดยผู้นำฝ่ายค้าน

4.1.1.3.3 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงา

ในช่วงเวลาดังกล่าวไม่ปรากฏว่ามีการนำแนวความคิดเรื่องการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงามาใช้ในประเทศไทยเพื่อติดตามตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาล

4.1.1.4 ผู้นำฝ่ายค้านตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538

4.1.1.4.1 ความเป็นมาและเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติและการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรไว้ในทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จนกระทั่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 โดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้มีแนวความคิดว่า หากกำหนดคุณสมบัติของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรไว้เฉพาะว่าต้องเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดไม่ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเพียงอย่างเดียวดังเช่นในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา หากต่อมาในอนาคตปรากฏว่าผลการเลือกตั้งทั่วไปไม่มีพรรคการเมืองใดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 1 ใน 5 ของจำนวน

⁵³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 153

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดก็เป็นเหตุให้ไม่มีผู้ที่มีคุณสมบัติได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งนำไปสู่ภาวะทางการเมืองที่ไม่มีผู้นำฝ่ายค้าน ดังนั้นเพื่อป้องกันการเกิดภาวะดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 จึงกำหนดคุณสมบัติของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยเพิ่มเติมความในมาตรา 122 วรรคสอง โดยได้บัญญัติให้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาว่า “ในกรณีที่ไม่มีพรรคการเมืองใดในสภาผู้แทนราษฎรมีลักษณะดังกล่าว คือ มีเสียงสนับสนุนไม่ถึงหนึ่งในห้า ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่เสียงสนับสนุนเท่ากันให้ใช้วิธีจับฉลาก”⁵³⁵

4.1.1.4.2 หลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ได้บัญญัติแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาว่า ถ้าไม่มีพรรคการเมืองใดมีลักษณะดังกล่าวข้างต้น คือ มีเสียงสนับสนุนไม่ถึงหนึ่งในห้า ก็ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านที่มีเสียงสนับสนุนมากที่สุด เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยบัญญัติเกี่ยวกับผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรในมาตรา 122 ดังนี้

“มาตรา 122 ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุดในการบรรดาพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรในขณะแต่งตั้งเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่ไม่มีพรรคการเมืองใดในสภาผู้แทนราษฎรมีลักษณะที่กำหนดไว้ตามวรรคหนึ่ง ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งได้รับเสียงสนับสนุนข้างมาก จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่เสียงสนับสนุนเท่ากันให้ใช้วิธีจับสลาก

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

⁵³⁵ กลุ่มงานพิพิธภัณฑสถานและจดหมายเหตุ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร. รวมเรื่องประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทย. หน้า 102.

ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรย่อมพ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติดังกล่าวในวรรคหนึ่ง และให้นำบทบัญญัติมาตรา 126 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ในกรณีเช่นนี้ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่าง”

4.1.1.4.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่

4.1.1.4.3.1 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้นำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยและเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

การกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านขึ้นในกฎหมายรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ในมาตรา 122 ถือได้ว่าเป็นการยอมรับรับรองถึงสิทธิของฝ่ายเสียงข้างน้อย โดยให้ผู้นำฝ่ายค้านเป็นผู้นำในการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาล และได้มีการบัญญัติแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาว่า ถ้าไม่มีพรรคการเมืองใดมีลักษณะดังกล่าวข้างต้น คือ มีเสียงสนับสนุนไม่ถึงหนึ่งในห้า ก็ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านที่มีเสียงสนับสนุนมากที่สุดเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งการบัญญัติในลักษณะเช่นนี้ส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาการเกิดภาวะทางการเมืองที่ไม่มีผู้นำฝ่ายค้าน

ผู้นำฝ่ายค้านจะทำหน้าที่เป็นหัวหน้าของพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งพรรคการเมืองฝ่ายค้านจะประกอบด้วยพรรคการเมืองที่ไม่ได้เป็นพรรคการเมืองอยู่ในฝ่ายเดียวกับฝ่ายรัฐบาล และมักจะเป็นพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงรองลงมาจากพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล และผู้นำฝ่ายค้านซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านก็จะเป็นผู้นำในการตรวจสอบ โดยใช้กลไกการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในฐานะเป็นผู้นำที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านดังกล่าวก็ต้องเป็นการทำหน้าที่ที่เป็นไปตามภาคทวิภาคของระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภา และผู้นำฝ่ายค้านซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านก็จะเป็นผู้นำในการตรวจสอบ โดยใช้กลไกการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้แล้วผู้นำฝ่ายค้านก็ยังได้มีการเลือกคณะกรรมการประสานงานพรรคฝ่ายค้าน (วิปฝ่ายค้าน) เพื่อทำหน้าที่ในการประสานงานกับคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) ด้วยเช่นกัน

4.1.1.4.3.2 บทบาทของผู้นำฝ่ายค้านที่แสดงผ่านพรรคฝ่ายค้านในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล

- ผู้นำฝ่ายค้านกับการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล
โดยการตั้งกระทู้ถาม

หลักการในเรื่องการตั้งกระทู้ถามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ได้มีการแก้ไข

เปลี่ยนแปลงให้แตกต่างไปจากที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 155⁵³⁶ ได้กำหนดให้กลับไปใช้ข้อความในลักษณะเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ก่อนจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งถือได้ว่าเป็นการลดความสำคัญของกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้าน เนื่องจากได้มีการกำหนดบทบัญญัติที่ไม่ได้มีลักษณะในการให้สิทธิพิเศษใด ๆ แก่กระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านให้ต้องมีการตอบกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านในที่ประชุมสภา ซึ่งส่งผลให้กระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านมีลักษณะเช่นเดียวกับกับกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไป

- ผู้นำฝ่ายค้านกับการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

หลักการในการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ และรายบุคคล ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ก็ยังคงบัญญัติรับรองหลักการในลักษณะทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ แต่มีการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการยื่นเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะว่าต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร⁵³⁷ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ก็ได้มีการบัญญัติกำหนดให้ในกรณีที่มีการลงมติไม่ไว้วางใจ แต่มีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะไม่อาจเสนอเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้อีกตลอดสมัยการประชุม ซึ่งแสดงให้เห็นว่าได้มีการกำหนดให้การเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ กระทำได้ไม่เกิน 1 ครั้งตลอดสมัยประชุม⁵³⁸ เช่นเดียวกับที่ได้กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อนหน้า นอกจากนี้

⁵³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 155 “สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน การตอบกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา”

⁵³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 156

⁵³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 156 วรรคสาม “ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรายบุคคลหรือทั้งคณะอีกตลอดสมัยประชุมนั้น”

ในช่วงเวลาของการยื่นญัตติอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี โดยประเพณีแล้วมักให้ผู้นำฝ่ายค้านเป็นผู้อภิปรายสรุปญัตติทั้งหมด

ในสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี นายบรรหาร ศิลปอาชา ผู้นำฝ่ายค้าน เป็นผู้เสนอญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่ไร้ประสิทธิภาพ โดยประเด็นการอภิปรายดังกล่าวมีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลในยุคนั้นเป็นอย่างมาก ซึ่งทำให้เห็นว่าหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมีข้อมูลพยานหลักฐานที่แน่นอนชัดเจน ก็สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและการควบคุมการทำงานของฝ่ายเสียงข้างมากได้ และการที่ผู้นำฝ่ายค้านและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยสามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ย่อมได้รับความเชื่อถือจากประชาชน

การทำงานของฝ่ายค้านในยุคนั้นเป็นการทำงานในลักษณะของการประสานงาน ทำให้พลังอำนาจของพรรคฝ่ายค้านมีความแข็งแกร่ง การดำเนินงานมีการจัดตั้งศูนย์บัญชาการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับเรื่อง สปก. 4 - 01 ในการทำงานในยุคนั้นสมาชิกพรรคฝ่ายค้านชุดใหญ่ อันประกอบด้วย นายบรรหาร ศิลปอาชา, พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ พร้อมด้วยแกนนำฝ่ายค้านได้ร่วมเดินทางไปที่จังหวัดภูเก็ต จังหวัดกระบี่ และจังหวัดสุราษฎร์ธานี เพื่อหาข้อมูลเพิ่มเติม โดยฝ่ายค้านได้จัดวางแกนหลักสำหรับการอภิปรายไม่ไว้วางใจจำนวน 17 คน โดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร “กลุ่ม 16” เป็นผู้มีข้อมูลลับที่จะเปิดเผยต่อสาธารณะ นายเนวิน ชิดชอบ แกนนำของ “กลุ่ม 16” สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งพรรคชาติไทย เป็นผู้หาข้อมูลมาเปิดเผยได้มากที่สุดและลึกที่สุด และใน “กลุ่ม 16” ก็ได้มีการเตรียมหาหลักฐานกันเป็นเวลานานถึง 5 เดือน เพื่อเตรียมข้อมูลสำหรับการอภิปรายไม่ไว้วางใจ นอกจากนี้แล้วพรรคมวลชนก็พยายามหาข้อมูลหลักฐานเช่นกัน และร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง หัวหน้าพรรคมวลชนก็ได้ทำการเปิดเผยเอกสารลับต่อสาธารณชน ในเรื่องการแจกเอกสารสิทธิ สปก. 4 - 01 ซึ่งจากประสบการณ์และการวางแผนของพรรคฝ่ายค้านทำให้พรรคฝ่ายค้านได้เปรียบเป็นอย่างมากในการแถลงข้อมูลอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากประชาชนที่ได้รับทราบข่าวสารก็จะมองเห็นได้อย่างชัดเจนถึงการทำงานของฝ่ายรัฐบาล ซึ่งในการอภิปรายครั้งนั้นก็นำไปสู่การยุบสภาของฝ่ายรัฐบาล โดยสาเหตุสำคัญก็สืบเนื่องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย มีความพร้อมในการจัดเตรียมรวบรวมพยานหลักฐานและสามารถใช้สื่อมวลชนได้เป็นอย่างดี ในการชี้แจงให้เห็นถึงความไม่ชอบธรรมทางการเมืองของรัฐบาล ในเรื่องการขึ้นนโยบายออกเอกสารสิทธิ สปก. 4 - 01 ซึ่งจากกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าผู้นำฝ่ายค้านและพรรคการเมืองฝ่ายค้านในยุคนั้นได้ทำหน้าที่ตามบทบาทของตนเองอย่างเหมาะสม โดยบทบาทของผู้นำฝ่ายค้านและพรรคการเมืองฝ่ายค้านในการดำเนินการทางการเมืองก็มีเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก ซึ่งแสดงให้เห็นว่าถ้าผู้นำฝ่ายค้านและพรรคการเมือง

ฝ่ายค้านมีความเข้มแข็งและสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ย่อมนำไปสู่การยุบสภาหรือการเปลี่ยนแปลงของฝ่ายรัฐบาลได้⁵³⁹

- ผู้นำฝ่ายค้านกับการตรวจสอบการทำงานของ รัฐบาลใช้ระบบคณะกรรมการ

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ก็ยังคงรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า โดยให้กรรมการได้รับการแต่งตั้งมาจากผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด และสัดส่วนจำนวนกรรมการต้องมีจำนวนใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดให้ประธานคณะกรรมการคณะที่มีความสำคัญ ๆ บางคณะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยหรือมาจากการคัดเลือกหรือเสนอโดยผู้นำฝ่ายค้าน

4.1.1.4.3.3 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงา

“รัฐบาลเงา” หรือ “คณะรัฐมนตรีเงา” เริ่มเป็นคำที่รู้จักอย่างแพร่หลายในช่วงปลาย พ.ศ. 2539 สมัยรัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ทำหน้าที่บริหารประเทศ และมีพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นหัวหน้าพรรค ทำหน้าที่ผู้นำพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร⁵⁴⁰

4.1.1.5 ผู้นำฝ่ายค้านตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

4.1.1.5.1 ความเป็นมาและเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการบัญญัติถึงการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในลักษณะเดียวกันกับที่เคยมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 และการบัญญัติในลักษณะนี้ก็ช่วยแก้ไขปัญหาการเกิดภาวะทางการเมืองที่ไม่มีผู้นำฝ่ายค้านได้จริง เนื่องจากทำให้หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งในขณะนั้นคือ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้รับตำแหน่งเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เป็นคนที่ 7 ของประเทศไทย ซึ่งผลการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2548 พรรคประชาธิปัตย์ โดยมีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นหัวหน้าพรรคที่มีสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งเป็น

⁵³⁹ ร้อยตำรวจโท อุดมศักดิ์ จิตตธรรม, “บทบาทของฝ่ายค้านในสมัยรัฐบาล ชวน หลีกภัย” (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 77 - 80.

⁵⁴⁰ ยอดชาย วิถีพานิช, “บทบาทของพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร”, รัฐสภาสาร ปีที่ 66 ฉบับที่ 2 (เดือนมีนาคม - เมษายน พ.ศ.2561), หน้า 61-62.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 96 คน ไม่ถึงเกณฑ์ 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด (500 คน) ก็สามารถมีคุณสมบัติได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร⁵⁴¹

4.1.1.5.2 หลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติเกี่ยวกับผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรในมาตรา 120 ดังนี้

“มาตรา 120 ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุดในบรรดาพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรในขณะแต่งตั้ง เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่ไม่มีพรรคการเมืองใดในสภาผู้แทนราษฎรมีลักษณะที่กำหนดไว้ตามวรรคหนึ่ง ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัด มิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่เสียงสนับสนุนเท่ากันให้ใช้วิธีจับสลาก

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรย่อมพ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติดังกล่าวในวรรคหนึ่ง วรรคสอง และให้นำบทบัญญัติมาตรา 152 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ในกรณีเช่นนี้ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่าง”

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 257(1) ก็ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้ด้วยเช่นกัน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ได้มีการกำหนดให้ผู้นำฝ่ายค้านเป็นหนึ่งในคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้โดยตรง ซึ่งมีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 257(1)⁵⁴² นี้ บัญญัติให้

⁵⁴¹ กลุ่มงานผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร. ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร. วารสารการจัดการความรู้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ฉบับพิเศษ (2551). หน้า 39.

⁵⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 257(1) ให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษา

คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีจำนวน 13 คน และประเด็นที่เป็นที่น่าสนใจคือ กรรมการที่มาจากการเลือกกันเองของพรรคการเมือง ได้แก่ ผู้แทนพรรคการเมือง ทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละ 1 คน เลือกกันเองให้เหลือ 4 คน โดยการคัดเลือก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดแรก ประกอบด้วย

- 1) นายบรินทร์ หิรัญบุรณะ ผู้แทนพรรคความหวังใหม่ ซึ่งขณะนั้นมีสถานะพรรคการเมืองเป็นฝ่ายรัฐบาล
- 2) นายจำลอง ครุฑขุนทด ผู้แทนพรรคชาติพัฒนา ซึ่งขณะนั้นมีสถานะพรรคการเมืองเป็นฝ่ายรัฐบาล
- 3) นายพิศาล ไชยชาญ ผู้แทนพรรคประชากรไทย ซึ่งขณะนั้นมีสถานะพรรคการเมืองเป็นฝ่ายค้าน และ
- 4) นายมารุต บุญนาค ผู้แทนพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งขณะนั้นมีสถานะพรรคการเมืองเป็นฝ่ายรัฐบาล

ด้วยเหตุที่ให้มีตัวแทนจากพรรคการเมืองฝ่ายค้านนี้เอง ทำให้ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการกำหนดให้ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการ ในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ โดยตำแหน่ง

4.1.1.5.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่

4.1.1.5.3.1 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้นำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยและเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

การกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านขึ้นในกฎหมาย รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ในมาตรา 120 ถือได้ว่าเป็นการยอมรับรับรองถึงสิทธิของฝ่ายเสียงข้างน้อย โดยให้ผู้นำฝ่ายค้านเป็นผู้นำในการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาล และนอกจากนี้แล้วผู้นำฝ่ายค้านก็จะทำหน้าที่เป็นหัวหน้าของพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งพรรคการเมือง

ของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน เป็นกรรมการ คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา 255 (3) จำนวนสิบคน และผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 255(4) จำนวนหกคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น ทั้งนี้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ฝ่ายค้านจะประกอบด้วยพรรคการเมืองที่ไม่ได้เป็นพรรคการเมืองอยู่ในฝ่ายเดียวกับฝ่ายรัฐบาล ซึ่งมักจะเป็นพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงรองลงมาจากพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล และ การใช้ อำนาจหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในฐานะหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านดังกล่าวก็จะต้องเป็นการทำ หน้าที่ที่เป็นไปตามกฎกติกาของระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภา โดยใช้กลไกการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้แล้วในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านใน สภาผู้แทนราษฎรมีระเบียบกำหนดให้มีผู้นำฝ่ายค้านเสนอชื่อคณะกรรมการประสานงาน พรรคฝ่ายค้าน เพื่อปฏิบัติหน้าที่อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งตั้งแต่ในอดีตที่ผ่านมาได้มีการปรากฏว่ามีกฎหมายหรือระเบียบใดกำหนดรับรองฐานะของ คณะกรรมการประสานงานพรรคฝ่ายค้านแต่อย่างใด⁵⁴³ ในช่วงที่มีการเสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้มีการกำหนดให้มีการแต่งตั้งผู้นำเสียงข้างมากในสภา และ เพิ่มเติมบทบัญญัติข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2544 กำหนดให้ผู้นำเสียงข้างมากใน สภาและผู้นำฝ่ายค้านเสนอชื่อคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) และ คณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน (วิปฝ่ายค้าน) ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ แต่งตั้ง พร้อมทั้งได้มีการจัดตั้งกลุ่มงานผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยให้สังกัด สภาผู้แทนราษฎร

4.1.1.5.3.2 บทบาทของผู้นำฝ่ายค้านที่แสดงผ่านพรรคฝ่าย ค้านในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล

- ผู้นำฝ่ายค้านกับการตรวจสอบการทำงานของ รัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์ของกระทู้ถาม โดยกลับไปใช้บทบัญญัติในหลักการเดิมที่ให้สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรทุกคนสามารถตั้งกระทู้ถามเพื่อให้รัฐมนตรีตอบในที่ประชุมได้ ซึ่งมีผลทำให้หลักการเดิมตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เกี่ยวกับกระทู้ของผู้นำฝ่ายค้านหรือกระทู้ถาม ที่ประธานสภาเห็นว่าเป็นกรณีเร่งด่วน หรือเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือเป็นประโยชน์แก่การบริหาร ราชการแผ่นดินให้ตอบกระทู้ในที่ประชุมไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่ก็มีหลักการบางส่วนที่ไป ปรากฏในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยได้กำหนดให้สิทธิแก่ผู้ตั้งกระทู้ถามว่าให้ระบุ ว่า ต้องการให้มีการตอบกระทู้ถามในที่ประชุมรัฐสภาหรือตอบในราชกิจจานุเบกษา และในกรณีที่เป็น

⁵⁴³ แคมมี ทองชัย., “คณะกรรมการประสานงานพรรคฝ่ายค้าน : ปฏิบัติหน้าที่ประสานงานในกิจการของรัฐสภา” . รัฐสภาสาร ปีที่ 66 ฉบับที่ 6 เดือนพฤศจิกายน - ธันวาคม 2561. หน้า 61.

กระทำที่เป็นเรื่องเร่งด่วน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นี้ ก็ได้กำหนดให้ตั้งเป็น กระทำรัฐสภาหรือกระทำด้วยวาจา แต่ก็ไม่ได้มีการกำหนดถึงกระทำของผู้นำฝ่ายค้านตามหลักการเดิม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ดังนั้น หลักการเกี่ยวกับการตั้งกระทำตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁵⁴⁴ จึงถือได้ว่ามีลักษณะที่เป็นการลดบทบาทของ ผู้นำฝ่ายค้านซึ่งเป็นหัวหน้าของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยให้ลดลงกว่ารัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เนื่องจากการตัดข้อความที่ให้กระทำของผู้นำฝ่ายค้าน ต้องตอบในที่ประชุมออกไป โดยกำหนดให้สิทธิในการตั้งกระทำของผู้นำฝ่ายค้านในลักษณะที่ เหมือนกับการตั้งกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่นๆ ที่สามารถเลือกได้ว่าให้รัฐมนตรีตอบ ในที่ประชุมหรือตอบในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งการกำหนดในลักษณะนี้มีผลเป็นการลดบทบาทของผู้นำ ฝ่ายค้านลง และแม้จะมีการกำหนดให้มีหลักการในข้อบังคับการประชุมสภาแต่ก็ไม่ได้มีความแน่นอน เหมือนกับการกำหนดหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญ และนอกจากนี้แล้วยังปรากฏว่ามีหลักการใหม่เกี่ยวกับ การตั้งกระทำสดขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยการกำหนดขึ้นหลักการ ใหม่นี้ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้กลไกนี้ในการตรวจสอบการดำเนินงานที่ของรัฐบาลได้ดี มากยิ่งขึ้น เนื่องจากกระทำสดเป็นกระทำที่สามารถถามในช่วงเวลาที่มีความเหมาะสม และ ทำให้รัฐบาลได้เห็นถึงปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและสามารถแก้ปัญหาได้อย่างทันที่

- ผู้นำฝ่ายค้านกับการตรวจสอบการทำงานของ

รัฐบาลโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดเรื่องการยื่นญัตติเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีไว้ 2 กรณี⁵⁴⁵ คือ การยื่น ญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี⁵⁴⁶ และการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคล⁵⁴⁷ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ก็ได้มีการบัญญัติกำหนดให้ใน

⁵⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 183 และมาตรา 184

⁵⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 185 และมาตรา 186

⁵⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้มีการกำหนดให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสสิทธิเข้าชื่อเสนอ ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้โดยเฉพาะ โดยในการเสนอญัตติดังกล่าวจะต้องมี การเสนอชื่อผู้ที่สมควรจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปเข้ามาด้วย และหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อย กว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ได้ร่วมกันเสนอญัตติดังกล่าวแล้วฝ่ายรัฐบาลจะ เสนอให้มีการยุบสภาไม่ได้

⁵⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป

กรณีที่มีการลงมติไม่ไว้วางใจ แต่มีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลไม่อาจเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้อีกตลอดสมัยการประชุม ซึ่งแสดงให้เห็นว่าได้มีการกำหนดให้การเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ กระทำได้ไม่เกิน 1 ครั้งตลอดสมัยประชุม⁵⁴⁸ และในชว่เวลายื่นญัตติอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี โดยประเพณีแล้วมักให้ผู้นำฝ่ายค้านเป็นผู้อภิปรายสรุปญัตติทั้งหมด ซึ่งแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดเรื่องการยื่นญัตติเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลและการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหลักการที่ดี แต่ก็ยังปรากฏปัญหาเกิดขึ้นในการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเกิดขึ้นในช่วงรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร สมัยที่สอง โดยในช่วงนั้นมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยไม่ถึง 2 ใน 5 เพราะพรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้งและมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนมาก ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้าง

เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้ โดยขั้นตอนในการอภิปรายก็จะมีลักษณะเช่นเดียวกันกับการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี คงมีความแตกต่างกันแค่เพียงจำนวนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรที่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปที่น้อยกว่าจำนวนเสียงที่ใช้ในการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี โดยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลใช้จำนวนเสียงเพียง 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้มีปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยเป็นการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลในรัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งอยู่ภายใต้หลักการใหม่ทางการเมือง โดยญัตติที่ขอเปิดอภิปรายทั่วไปนั้น ใช้จำนวนเสียงจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 132 เสียง ซึ่งเป็นคะแนนเสียงจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายข้างน้อยในรัฐสภา โดยในช่วงนั้นก็รัฐมนตรีถูกอภิปรายหลายคนในประเด็นที่แตกต่างกัน โดยฝ่ายค้านมุ่งหวังว่าการอภิปรายรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลจะเป็นประเด็นที่อาจจะไปกระทบถึงนายกรัฐมนตรีได้บ้าง เนื่องจากในช่วงเวลานั้นผู้นำฝ่ายค้านและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยไม่สามารถเสนอญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้เลย

⁵⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 185 วรรคสี่ “...สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีอีกตลอดสมัยประชุมนั้น”

มาตรา 186 “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า หนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อ ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ให้ นำบทบัญญัติมาตรา 185 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

น้อยหรือฝ่ายค้านไม่สามารถที่จะเสนอขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ ซึ่งในสมัยนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยก็ทำได้เพียงการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลเท่านั้น โดยฝ่ายเสียงข้างน้อยได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลก็ด้วยมีความมุ่งหมายว่าจะให้มีผลกระทบต่อถึงนายกรัฐมนตรีให้มากที่สุด แต่ความพยายามดังกล่าวไม่อาจส่งผลกระทบต่อถึงนายกรัฐมนตรีได้ ซึ่งจากเหตุการณ์ดังกล่าวได้แสดงให้เห็นแล้วว่าการกำหนดเงื่อนไขที่ต้องมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อย 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบฝ่ายรัฐบาล ซึ่งเป็นฝ่ายเสียงข้างมาก จนนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์ถึงบทบาทในการตรวจสอบฝ่ายรัฐบาลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยว่ามีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด⁵⁴⁹ และจากเหตุการณ์ดังกล่าวก็ทำให้ ผู้นำฝ่ายค้านต้องเสนอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล โดยเป็นการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลในรัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งอยู่ภายใต้หลักการใหม่ทางการเมือง โดยในช่วงนั้นก็จะจะมีรัฐมนตรีถูกอภิปรายหลายคนในประเด็นที่แตกต่างกัน ผู้นำฝ่ายค้านและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยต่างมุ่งหวังว่าการอภิปรายรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลจะเป็นประเด็นที่อาจจะไปกระทบถึงนายกรัฐมนตรีได้บ้าง เนื่องจากในช่วงเวลานั้นผู้นำฝ่ายค้านและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยไม่สามารถเสนอญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีโดยตรงได้เลย

- ผู้นำฝ่ายค้านกับการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลใช้ระบบคณะกรรมการ

การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยเข้าไปอยู่ในคณะกรรมการสามัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ยังคงกำหนดสัดส่วนของสมาชิกในคณะกรรมการสามัญให้เป็นไปตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมือง ตามหลักการที่ได้เคยรับรองไว้ตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 โดยกรรมการที่ตั้งจากผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดต้องมีจำนวนใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

รศ. นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพผลของรัฐบาลไทย เพื่อประเมินว่ารัฐบาลไทยหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง

⁵⁴⁹ กนกวรรณ พรประสิทธิ์, บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในระบบรัฐสภาแก้ปัญหาตามรัฐธรรมนูญไทย : ศึกษากรณีการตรวจสอบฝ่ายบริหาร. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551, หน้า 79.

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ว่ามีประสิทธิผลเพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างไร และได้ทำการวิเคราะห์และสรุปประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งของรัฐสภาไทยไว้ อาทิเช่น การไม่ระบุอำนาจหน้าที่และภารกิจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ความไม่ชัดเจนทั้งในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของทั้งสองสภา การมีคณะกรรมการหลายชุดจนมีการทำงานที่ซ้ำซ้อน และที่สำคัญคือการที่คณะกรรมการไม่มีอำนาจชัดเจนที่จะบังคับบุคคลใดส่งเอกสารหรือมาให้ถ้อยคำกับคณะกรรมการเพราะอำนาจในเรื่องนี้ยังไม่มีกำหนดไว้ชัดเจนเป็นข้อบังคับ จึงไม่อาจมีอำนาจบังคับได้จริง ซึ่งจากงานวิจัยดังกล่าวก็ชี้ให้เห็นได้ว่า การทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งของไทยไม่ค่อยประสบความสำเร็จเท่าที่ควร⁵⁵⁰

รศ.ดร.มนตรี รูปสุวรรณ ก็ได้เคยวิเคราะห์ไว้ในงานวิจัยฉบับหนึ่งว่า บทบาทของคณะกรรมการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ว่าไม่ได้มีความแตกต่างไปจากระบบการทำงานของคณะกรรมการในอดีตที่ผ่านมา ไม่มีบทบัญญัติใดตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่ทำให้บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเพิ่มขึ้นหรือแตกต่างไปจากคณะกรรมการ ตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนทั้ง 15 ฉบับ จะมีความแตกต่างบ้างก็คือ การปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงการจัดองค์กรและโครงสร้างการทำงานภายในของคณะกรรมการผ่านข้อบังคับการประชุมทั้งของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อนกัน มีความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ส่วนที่มาและบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญนั้นยังคงเป็นไปตามหลักการเดิมเหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ด้วยเหตุที่ผลการกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาของคณะกรรมการนั้นเป็นเพียงการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารทางอ้อมมิได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในการทำงานของรัฐบาล จึงทำให้รัฐบาลค่อนข้างจะไม่ให้ความสำคัญต่อการทำงานของคณะกรรมการมากนัก ประกอบกับข้อบังคับการประชุมทั้งของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ที่กำหนดให้มีจำนวนคณะกรรมการสามัญประจำสภาเพิ่มขึ้น จึงทำให้รัฐมนตรีต้องมีการชี้แจงต่อที่ประชุมคณะกรรมการประจำสภาเพิ่มขึ้น ซึ่งคณะกรรมการเองก็มักจะเชิญรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในหน้าที่มาชี้แจงมากกว่าที่จะเชิญข้าราชการประจำ นอกจากนี้การที่สภานิติบัญญัติพิจารณาศึกษาปัญหาต่างๆ เป็นการเฉพาะ ก็เป็นการเพิ่มภาระในการชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมการให้กับรัฐมนตรี เพราะตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว รัฐมนตรีต้องผูกพันกับการเดินทางมาตอบกระทู้ถามของสภาผู้แทนราษฎร และกระทู้

⁵⁵⁰ นรมิตี เศรษฐบุต, ประสิทธิผลรัฐสภาไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2547, หน้า 222-225.

ถามสดก็เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในทุกสัปดาห์ของสมัยประชุม จึงทำให้ภารกิจในการรับผิดชอบต่อสภาของฝ่ายบริหารเพิ่มมากขึ้นเป็นทวีคูณ ความรับผิดชอบต่อสภาในเรื่องใดที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของรัฐมนตรีน้อยก็จะถูกลดความสำคัญลงไปโดยอัตโนมัติ⁵⁵¹

นอกจากนี้แล้วก็ยังไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดให้ประธานคณะกรรมการคณะที่มีความสำคัญ ๆ บางคณะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้ราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยหรือมาจากการคัดเลือกหรือเสนอโดยผู้นำฝ่ายค้าน

4.1.1.5.3.3 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงา

“รัฐบาลเงา” หรือ “คณะรัฐมนตรีเงา” เริ่มเป็นคำที่รู้จักอย่างแพร่หลายในช่วงปลาย พ.ศ. 2539 สมัยรัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ทำหน้าที่บริหารประเทศ และมีพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นหัวหน้าพรรค ทำหน้าที่ผู้นำพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร⁵⁵² แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีการนำเอาแนวคิดการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงามาใช้ในประเทศไทย

4.1.1.6 ผู้นำฝ่ายค้านตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

4.1.1.6.1 ความเป็นมาและเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้บัญญัติถึงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านไว้ในทำนองเดียวกัน โดยตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 110 ก็ยังคงกำหนดหลักการให้มีตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ตามหลักเกณฑ์เดิมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 120 ได้กำหนดไว้

4.1.1.6.2 หลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 110 ได้บัญญัติเกี่ยวกับผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

“มาตรา 110 ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์จะ ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดของพรรคคนมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุดในการบรรดาพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่ง

⁵⁵¹ มนตรี รุปสุวรรณ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และเสถียรภาพของรัฐบาล, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547. หน้า 20-21.

⁵⁵² ยอดชาย วิถีพานิช, “บทบาทของพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร”, รัฐสภาสาร ปีที่ 66 ฉบับที่ 2 (เดือนมีนาคม - เมษายน พ.ศ.2561). หน้า 61-62.

รัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรในขณะแต่งตั้ง เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่ไม่มีพรรคการเมืองใดในสภาผู้แทนราษฎรมีลักษณะที่กำหนดไว้ตามวรรคหนึ่ง ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งได้รับเสียงสนับสนุนข้างมาก จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัด มิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่เสียงสนับสนุนเท่ากันให้ใช้วิธีจับสลาก

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรย่อมพ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติ ดังกล่าวในวรรคหนึ่ง วรรคสอง และให้นำบทบัญญัติมาตรา 124 วรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ในกรณีเช่นนี้ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่าง”

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะมีการปรับเปลี่ยนบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้การทำหน้าที่ของฝ่ายค้านมีเอกภาพและมีความเข้มแข็ง โดยมีหลักการเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่เปิดโอกาสให้หัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี มีเสียงสนับสนุนไม่ถึงหนึ่งในห้า เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรได้ก็ตาม แต่ก็มีช่วงระยะเวลาหนึ่งซึ่งตรงกับสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ในเวลานั้นไม่มีผู้ใดดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากพรรคเพื่อไทย เป็นพรรคการเมืองซึ่งได้รับเสียงสนับสนุนข้างมาก จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัด มิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่หัวหน้าพรรคไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่มีคุณสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทำให้ไม่สามารถดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรได้ ซึ่งในช่วงเวลานั้น ร้อยตำรวจเอก ดร.เฉลิม อยู่บำรุง ได้เข้ามาทำหน้าที่รักษาการเป็นผู้นำฝ่ายค้าน ตั้งแต่วันที่ 12 มกราคม พ.ศ.2552 จนกระทั่งพ้นจากตำแหน่งในวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2554 เนื่องจากได้ลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการกำหนดให้ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ โดยตำแหน่ง ดังนี้

1) กรรมการสรรหาและเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 206)

2) กรรมการสรรหาและเลือกประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 231)

3) กรรมการสรรหาและเลือกผู้ตรวจการแผ่นดิน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 243)

4) กรรมการสรรหาและเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 246)

5) กรรมการสรรหาและเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 252)

6) กรรมการสรรหาและเลือกกรรมการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 256)

จากการศึกษาถึงประเด็นเกี่ยวกับการสรรหาบุคคลของคณะกรรมการสรรหาในกระบวนการสรรหาและเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 206 กระบวนการสรรหาและเลือกประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 243 และกระบวนการสรรหาและเลือกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 246 โดยมีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับองค์ประกอบและจำนวนของคณะกรรมการสรรหา ดังนี้

1) ด้านองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาจะแบ่งได้ออกเป็น 4 กลุ่ม คือ

(1) กลุ่มผู้พิพากษาหรือตุลาการ ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และประธานศาลปกครองสูงสุด

(2) กลุ่มพรรคการเมือง ประกอบด้วย ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้าน

(3) กลุ่มตัวแทนองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

(4) กลุ่มที่ประชุมใหญ่ของศาล ประกอบด้วย บุคคลที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือก และบุคคลที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือก

2) ด้านจำนวนของคณะกรรมการสรรหาจะแบ่งได้ออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

(1) กลุ่มคณะกรรมการสรรหา จำนวน 5 คน คือ ศาลรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(2) กลุ่มคณะกรรมการสรรหา จำนวน 7 คน คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่าสำหรับกรณีกลุ่มพรรคการเมืองซึ่งประกอบด้วยประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านใน

สภาผู้แทนราษฎรจะไม่ใช้ตัวแทนของพรรคการเมืองโดยดั่งเช่นที่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 257(1) แต่กรณีดังกล่าวนี้เป็นกรณีที่เป็นตัวแทนของกลุ่มพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้าน⁵⁵³ และเป็นที่น่าสังเกตว่าสำหรับจำนวนคณะกรรมการสรรหาซึ่งมีจำนวน 5 – 7 คน ถือว่ามีจำนวนน้อยมาก ทั้งนี้ เนื่องจากหากมีการยุบสภาเกิดขึ้น ก็จะไม่มีการตั้งประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้าน ซึ่งจะส่งผลให้คณะกรรมการสรรหาเหลือเพียง 3 – 5 คน เท่านั้น⁵⁵⁴ แต่ถึงอย่างไรก็ตามแม้การกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรจะมีโอกาสที่จะทำให้ไม่มีกรรมการในกรณีที่มีการยุบสภา แต่การกำหนดให้ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นตัวแทนของกลุ่มพรรคฝ่ายค้านมีโอกาสในการเป็นหนึ่งในคณะกรรมการสรรหาในกระบวนการสรรหาและเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญก็นับได้ว่าเป็นเรื่องที่ดี เนื่องจากเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญแก่ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้นำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อย

4.1.1.6.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่

4.1.1.6.3.1 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้นำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยและเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

การกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านขึ้นในกฎหมายรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ในมาตรา 110 ถือได้ว่าเป็นการยอมรับรับรองถึงสิทธิของฝ่ายเสียงข้างน้อย โดยให้ผู้นำฝ่ายค้านเป็นผู้นำในการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาล และนอกจากนี้แล้วผู้นำฝ่ายค้านก็จะทำหน้าที่เป็นหัวหน้าของพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งพรรคการเมืองฝ่ายค้านจะประกอบด้วยพรรคการเมืองที่ไม่ได้เป็นพรรคการเมืองอยู่ในฝ่ายเดียวกับฝ่ายรัฐบาล และมักจะเป็นพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงรองลงมาจากพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล การใช้อำนาจหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในฐานะเป็นผู้นำที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านดังกล่าวเป็นการทำหน้าที่ที่

⁵⁵³ มีข้อสังเกตเพิ่มเติมเกี่ยวกับวิธีการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลี เกี่ยวกับการคัดเลือกของสภาแห่งชาติที่มีหลักเกณฑ์ คือ (1) พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลมีสิทธิเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ 1 คน (2) พรรคการเมืองฝ่ายค้านมีสิทธิเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ 1 คน (3) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีก 1 คน มาจากการคัดเลือกโดยความตกลงร่วมกัน (Mutual Consent) ของทั้งสองฝ่าย

รายละเอียดโปรดอ่าน : ปัญญา อุดชาชน, “การได้มาของผู้ดำรงตำแหน่งของศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”, วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 12 เล่มที่ 34 (เดือนมกราคม - เมษายน พ.ศ.2553). หน้า 24-25.

⁵⁵⁴ ปัญญา อุดชาชน, “การได้มาของผู้ดำรงตำแหน่งของศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”, วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 12 เล่มที่ 34 (เดือนมกราคม - เมษายน พ.ศ.2553). หน้า 43-44.

เป็นไปตามกฎกติกาของระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภา โดยใช้กลไกการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้แล้วผู้นำฝ่ายค้านก็ยังได้มีการเลือกคณะกรรมการประสานงานพรรคฝ่ายค้าน (วิปฝ่ายค้าน) เพื่อทำหน้าที่ในการประสานงานกับคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) ด้วยเช่นกัน

4.1.1.6.3.2 บทบาทของผู้นำฝ่ายค้านที่แสดงผ่านพรรคฝ่ายค้านในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล

- ผู้นำฝ่ายค้านกับการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถามในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงมีการกำหนดหลักการในการตั้งกระทู้ถามไว้ในลักษณะเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นี้ได้กำหนดหลักการใหม่เกี่ยวกับกระทู้ถามเพิ่มเติม เกี่ยวกับการที่ให้ผู้ถูกตั้งกระทู้ถามต้องเข้าประชุมเพื่อตอบกระทู้ด้วยตนเอง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็มีอิสระในการตั้งกระทู้ถามโดยไม่ถูกผูกมัดกับมติพรรค⁵⁵⁵ และการเพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อให้มีความรัดกุมมากยิ่งขึ้นนี้ก็สืบเนื่องมาจากเจตนารมณ์ที่ต้องการให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภา จึงกำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ถูกตั้งกระทู้ถามต้องเข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อชี้แจงหรือตอบกระทู้ถามของสมาชิกด้วยตนเอง แต่จากการศึกษาก็ไม่ปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามที่ชี้ให้เห็นได้ว่ามีการเพิ่มบทบาทให้แก่ผู้นำฝ่ายค้านให้สามารถดำเนินการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาลได้ดียิ่งขึ้น

นอกจากนี้แล้วในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้มีการกำหนดหลักการใหม่ให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่จะต้องเข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อชี้แจงหรือตอบกระทู้ถามและเพิ่มเติมเรื่องความมีอิสระในการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ปัญหาเกี่ยวกับการตอบกระทู้ถามก็ยังคงมีอยู่เนื่องจากพบว่ามักมีการหลีกเลี่ยงการตอบกระทู้ถามอยู่จำนวนมาก เนื่องจากกระทู้ถามไม่มีสภาพในการบังคับฝ่ายบริหารให้ต้องมีการตอบกระทู้ถาม และส่วนใหญ่แล้วกระทู้ถามก็ไม่ค่อยมีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาล

⁵⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 162 วรรคท้าย และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 142

- ผู้นำฝ่ายค้านกับการตรวจสอบการทำงานของ
รัฐบาลโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้มีการกำหนดเรื่องการยื่นญัตติเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจไว้ โดยได้มีการเปลี่ยนแปลงเรื่องจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยผู้เสนอญัตติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรี เป็นจำนวน 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร จึงทำให้การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีสามารถทำได้โดยง่ายมากยิ่งขึ้น⁵⁵⁶

ในส่วนของการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยผู้ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ยื่นญัตติเพียง 1 ใน 6 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่⁵⁵⁷ และในส่วน of หลักการอื่นๆ ก็ยังเป็นไปตามหลักการเดิมในรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ก็ได้มีการบัญญัติกำหนดให้ในกรณีที่มีการลงมติไม่ไว้วางใจ แต่มีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลไม่อาจเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้อีกตลอดสมัยการประชุม ซึ่งแสดงให้เห็นว่าได้มีการกำหนดให้การเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี เป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ กระทำได้ไม่เกิน 1 ครั้งตลอดสมัยประชุม⁵⁵⁸

นอกจากนี้ก็ได้มีการกำหนดหลักการใหม่ เรื่องการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจกรณีบริหารราชการเกิน 2 ปี เพื่อแก้ปัญหากรณีที่มียุทธศาสตร์ที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เพียงพอต่อการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ซึ่งเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรานี้ก็คือ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินมาแล้วระยะเวลาหนึ่งจะต้องถูกตรวจสอบได้

⁵⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 158

⁵⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 159

⁵⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 158 วรรคสี่ “...สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีอีกตลอดสมัยประชุมนั้น”

มาตรา 159 “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในหกของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลให้นำบทบัญญัติมาตรา 158 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม...”

เพื่อเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล หลักการนี้เป็นหลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อยในการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้สามารถใช้สิทธิของตนในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน⁵⁵⁹

หลักความมีอิสระในการอภิปรายและการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถือได้ว่าเป็นหลักการใหม่ที่ได้ปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งหลักการดังกล่าวมีลักษณะเป็นการคุ้มครองฝ่ายเสียงข้างน้อยตามหลักอิสระจากอำนาจใด ๆ ของผู้แทนปวงชน การกำหนดหลักการนี้ในรัฐธรรมนูญส่งผลทำให้การยื่นญัตติและการลงมติไม่ไว้วางใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยสามารถทำได้ง่ายมากยิ่งขึ้น⁵⁶⁰

จากที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเพื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ง่ายขึ้น อนึ่ง เมื่อกำหนดให้การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีกระทำได้ง่ายแล้ว จะทำให้นายกรัฐมนตรีต้องระมัดระวังการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปด้วยความถูกต้องและโปร่งใสมากขึ้น มิฉะนั้นอาจถูกผู้นำฝ่ายค้านและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยอภิปรายไม่ไว้วางใจ จนเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งได้ และนอกจากนี้แล้วในการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภายังให้ผู้นำฝ่ายค้านเป็นผู้นำในการตรวจสอบรัฐบาล โดยเฉพาะช่วงเวลาของการยื่นญัตติอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ในทางประเพณีปฏิบัติมักจะให้ผู้นำฝ่ายค้านเป็นผู้อภิปรายสรุปญัตติทั้งหมด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY
- ผู้นำฝ่ายค้านกับการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลใช้ระบบคณะกรรมาธิการ

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า โดยกรรมาธิการได้รับการแต่งตั้งจากผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และต้องมีจำนวนใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร และนอกจากนี้แล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังมีการเพิ่มเติมหลักการในมาตรา 135 วรรคสอง

⁵⁵⁹ กนกวรรณ พรประสิทธิ์, บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในระบบรัฐสภากับปัญหาตามรัฐธรรมนูญไทย : ศึกษากรณีการตรวจสอบฝ่ายบริหาร. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551, หน้า 102.

⁵⁶⁰ เรื่องเดียวกัน.

เกี่ยวกับสภาพบังคับของคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลของคณะกรรมการการด้วยเช่นกัน⁵⁶¹ ซึ่งต่อมาก็ได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการในรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยเนื้อหาภายในได้มีการบัญญัติถึงบทกำหนดโทษ⁵⁶² สำหรับผู้ที่ขัดขืนคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ มีระวางโทษจำคุกปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่งผลให้การออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีสภาพบังคับในทางกฎหมายมากยิ่งขึ้น อันทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการมีความราบรื่นและมีประสิทธิภาพเป็นอย่างดี⁵⁶³ ซึ่งการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวส่งผลดีต่อการพิจารณาของคณะกรรมการ เนื่องจากทำให้คำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและทำให้คณะกรรมการได้รับข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนขึ้นด้วย⁵⁶⁴ แต่ถึงอย่างไรก็ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดให้ประธานคณะกรรมการคณะที่มีความสำคัญ ๆ บางคณะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้ราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยหรือมาจากการคัดเลือกหรือเสนอโดยผู้นำฝ่ายค้าน

4.1.1.6.3.3 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงา

ในระหว่างที่ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้พยายามนำเอาแนวคิดคณะรัฐมนตรีเงาของอังกฤษมาใช้ในการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลด้วย โดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้

⁵⁶¹ โดยบัญญัติให้คำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลให้คำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาของคณะกรรมการ มีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติหรือมีโทษตามกฎหมาย เพื่อให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

รายละเอียดดูจาก คณะกรรมการวิสามัญบันทึกรายงานมติเจตนากรณีเจตนาเหตุและตรวจรายงานการประชุมสภาว่ารัฐธรรมนูญ, เจตนากรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, พิมพ์ครั้งที่ 1 (สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), หน้า 134.

⁵⁶² เช่น มาตรา 8 วรรคแรก "บุคคลที่ได้รับหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือ แสดงความเห็น ไม่จัดส่งเอกสารหรือไม่มา แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น ให้คณะกรรมการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลนั้นหรือเรียกบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นด้วยตนเองต่อคณะกรรมการ โดยอาจขอให้บุคคลนั้นนำเอกสาร หรือวัตถุที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้" โดยมีมาตรา 13 เป็นบทกำหนดโทษความว่า "ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 8 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

อ้างอิง พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, แนวคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา, วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 45 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2558), หน้า 111.

⁵⁶³ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, แนวคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา, วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 45 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2558), หน้า 111.

⁵⁶⁴ จากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554.

นำเสนอรายชื่อผู้ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีเงา แต่รูปแบบดังกล่าวที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะพยายามนำเสนอ ก็มีได้เป็นไปตามแนวคิดคณะรัฐมนตรีเงาของประเทศอังกฤษ ดังนั้นจึงไม่อาจถือได้ว่าประเทศไทยได้เคยมีการนำเอาแนวคิดเรื่องคณะรัฐมนตรีเงามาปรับใช้แต่อย่างใด

4.1.2 ที่มาและอำนาจหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การมีผู้นำฝ่ายค้านเป็นการช่วยส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและการดำเนินกิจกรรมในทางรัฐสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองถึงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และได้มีบทบัญญัติใหม่ในมาตรา 155 ที่มุ่งประสงค์ให้รัฐสภาเป็นเวทีในการแก้ไขปัญหาของประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง จึงให้สิทธิแก่ผู้นำฝ่ายค้านในการที่จะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาได้

4.1.2.1 ความเป็นมาและเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งก็คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองถึงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรไว้ โดยได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา 106 ซึ่งบทบัญญัติตามมาตรา 106 ดังกล่าวมิได้กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่ผู้นำฝ่ายค้านเป็นหัวหน้าพรรคว่าต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรในขณะแต่งตั้ง ดังเช่นที่ได้เคยมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นี้ก็ได้มีการกำหนดให้ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทและหน้าที่ที่เพิ่มมากขึ้น โดยกำหนดให้ผู้นำฝ่ายค้านสามารถขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาโดยไม่ลงมติไม่ว่างใจได้ตามมาตรา 155⁵⁶⁵ ซึ่งได้มีการบัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือเศรษฐกิจของประเทศ สมควรที่จะปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรจะแจ้งไปยังประธานสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาก็ได้ ในกรณีนี้ ประธานสภาต้องดำเนินการให้มีการประชุมภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับการแจ้ง แต่รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้

การประชุมตามวรรคหนึ่งให้ประชุมลับ และคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุมด้วย”

⁵⁶⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, หน้า 185 - 186.

บทบัญญัติตามมาตรา 155 ดังกล่าวนี้นี้ เป็นบทบัญญัติใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมุ่งประสงค์ให้รัฐสภาเป็นเวทีในการแก้ไขปัญหาของประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง โดยถือว่าผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นผู้แทนราษฎรอวุโสย่อมอยู่ในวิสัยที่จะเห็นปัญหาของประเทศชาติและประชาชนในมุมมองอีกมุมมองหนึ่ง หากได้มีการนำมุมมองนั้นเข้ามาหารือกันในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ก็อาจทำให้มีการปรึกษาหารือ หรือหาทางออกที่จะทำให้ไม่เกิดปัญหารุนแรงขึ้น เป็นการแก้ไขวิกฤติของประเทศชาติได้อีกทางหนึ่ง มาตรานี้จึงกำหนดให้เป็นสิทธิของผู้นำฝ่ายค้านที่จะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาก็ได้ ในกรณีนี้ ประธานรัฐสภาต้องดำเนินการให้มีการประชุมภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร แต่รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายไม่ได้⁵⁶⁶

ความในวรรคสองกำหนดให้ประชุมลับ เพราะต้องการให้ฝ่ายการเมืองทุกฝ่ายรับผิดชอบร่วมกันในการแก้ไขปัญหาของชาติ และเพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถอภิปรายได้อย่างเต็มที่โดยสุจริตใจ จึงกำหนดไม่ให้มีการถ่ายทอดสดทางวิทยุหรือโทรทัศน์หรือทางอื่นใด อันอาจเป็นเหตุให้มีการมุ่งต่อการหาเสียง หรือโจมตีกันไปมา จนหาข้อยุติไม่ได้ ทั้งยังกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุมด้วย⁵⁶⁷

จากการศึกษาพบว่า ผู้นำฝ่ายค้านไม่เคยใช้สิทธิในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 155 โดยส่วนใหญ่แล้วในที่ประชุมมักจะขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 152 และในกรณีที่เป็นการประชุมร่วมกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีก็จะแจ้งประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ตามมาตรา 165

4.1.2.2 หลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบัญญัติถึงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเช่นกัน ในมาตรา 106 โดยบัญญัติไว้ว่า “ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่มีจำนวนสมาชิกมากที่สุด และสมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้นำฝ่ายค้านในรัฐสภา

ในกรณีที่พรรคการเมืองตามวรรคหนึ่ง มีสมาชิกเท่ากัน ให้ใช้วิธีจับฉลาก

⁵⁶⁶ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁶⁷ เรื่องเดียวกัน.

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร”

ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ผู้ฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรจะอยู่ในตำแหน่งตราบเท่าอายุของสภาผู้แทนราษฎร แต่อาจพ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือเมื่อยุบสภา หรือขาดจากสมาชิกภาพแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก หรือลาออกจากตำแหน่งหรือดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น หรือต้องคำพิพากษาให้จำคุกซึ่งในกรณีดังกล่าวพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรคนใหม่แทนตำแหน่งที่ว่างลง

นอกจากนี้แล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้มีการกำหนดให้ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ โดยตำแหน่ง ดังนี้

1) กรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 203)

2) กรรมการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 222 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พุทธศักราช 2560 มาตรา 11)

3) กรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 228 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พุทธศักราช 2560 มาตรา 11)

4) กรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 232 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 มาตรา 12)

5) กรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 238 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พุทธศักราช 2561 มาตรา 15)

6) กรรมการสรรหากรรมการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 246 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พุทธศักราช 2560 มาตรา 11)

จากการศึกษาถึงประเด็นเกี่ยวกับการสรรหาบุคคลของคณะกรรมการสรรหาในกระบวนการสรรหาและเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 203 พบว่ามีกรณีที่มีความน่าสนใจเกี่ยวกับกรณีที่ผู้นำฝ่ายค้านได้เข้าร่วม

เป็นคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งในที่ประชุมดังกล่าว นายชลอนาน ศรีแก้ว ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้ร่วมกับนายชวน หลีกภัย ประธานสภาผู้แทนราษฎร ศาสตราจารย์พิเศษชาญชัย แสวงศักดิ์ ประธานศาลปกครองสูงสุด นายนิรันดร์ กัลยาณมิตร บุคคลซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินแต่งตั้ง มีมติเป็นเอกฉันท์ว่า นายวรวิทย์ กังศศิเทียม มิได้เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 202 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 208(1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ประการใด⁵⁶⁸

จากคำวินิจฉัยคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะเห็นได้ว่า นายชลอนาน ศรีแก้ว ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร สามารถทำหน้าที่เป็นผู้นำฝ่ายค้านที่มีความเป็นธรรมและมีความเป็นกลางในการทำหน้าที่ในฐานะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

4.1.2.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่

4.1.2.3.1 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้นำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยและเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

การกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านขึ้นในกฎหมายรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 106 ถือได้ว่าเป็นการยอมรับรับรองถึงสิทธิของฝ่ายเสียงข้างน้อย โดยให้ผู้นำฝ่ายค้านเป็นผู้นำในการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาล โดยผู้นำฝ่ายค้านจะทำหน้าที่เป็นหัวหน้าของพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งพรรคการเมืองฝ่ายค้านจะประกอบด้วยพรรคการเมืองที่ไม่ได้เป็นพรรคการเมืองอยู่ในฝ่ายเดียวกับฝ่ายรัฐบาล และมักจะเป็นพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงรองลงมาจากพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล และการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในฐานะเป็นผู้นำที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านดังกล่าวก็จะต้องเป็นการทำหน้าที่ที่เป็นไปตามกฎกติกาของระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภา โดยใช้กลไกการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้แล้วผู้นำฝ่ายค้านก็ยังได้มีการเลือกคณะกรรมการประสานงานพรรคฝ่ายค้าน (วิปฝ่ายค้าน) เพื่อทำหน้าที่ในการประสานงานกับคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) ด้วยเช่นกัน⁵⁶⁹

⁵⁶⁸ หนังสือคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ สว (ครธ) 000/(ส) 407 ลงวันที่ 29 เมษายน 2565 เรื่อง แจ้งคำวินิจฉัยคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

⁵⁶⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562 ข้อ 16 กำหนดให้ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเสนอให้ประธานสภาแต่งตั้งประธานกรรมการและคณะกรรมการอื่นอีกไม่เกินยี่สิบสี่คน จากสมาชิกในสังกัด พรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรตามอัตราส่วนจำนวนสมาชิกของพรรคการเมืองฝ่ายค้านแต่ละพรรค เป็นคณะกรรมการประสานงานพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

4.1.2.3.2 บทบาทของผู้นำฝ่ายค้านที่แสดงผ่านพรรคฝ่ายค้านในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล

- ผู้นำฝ่ายค้านกับการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถาม

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดบทบัญญัติในเรื่องการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่โดยจะถามเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้⁵⁷⁰ แต่ในรัฐธรรมนูญก็ไม่ปรากฏหลักการใดที่ให้สิทธิพิเศษแก่การตั้งกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านไว้เป็นการเฉพาะ ทั้ง ๆ ที่การตั้งกระทู้ถามถือเป็นกลไกการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารประการหนึ่งที่มีความสำคัญ เนื่องจากหากผู้นำฝ่ายค้านได้มีการติดตามการดำเนินงานของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาลแล้วเห็นว่าการบริหารงานนั้นเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือไม่เป็นไปตามนโยบายที่ได้เคยแถลงไว้ต่อรัฐสภา ผู้นำฝ่ายค้านก็สามารถที่จะนำปัญหาเหล่านั้นมาตั้งกระทู้ถาม เพื่อให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบตอบได้ ซึ่งหากมีการกำหนดให้กลไกการตั้งกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านมีลักษณะที่พิเศษขึ้นก็อาจจะเป็นการกระตุ้นให้รัฐบาลเอาใจใส่ในการบริหารราชการแผ่นดินและช่วยให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้กำหนดหลักการเพิ่มเติมเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามแยกเฉพาะในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 แต่การตั้งกระทู้ถามในประเทศไทยก็ยังไม่ได้ส่งผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร ซึ่งจากที่ได้ทำการศึกษาพบว่ามีการหลีกเลี่ยงการตอบกระทู้ถามอยู่จำนวนมาก เนื่องจากการบัญญัติถ้อยคำในรัฐธรรมนูญมีการกำหนดข้อยกเว้นที่จะไม่ตอบกระทู้ถามไว้ค่อนข้างกว้าง ดังนั้นจึงพบว่ามักมีการตีความเพื่อไม่ตอบคำถามโดยอ้าง ว่าเป็นความปลอดภัยหรือประโยชน์สาธารณะสำคัญของแผ่นดิน และนอกจากนี้แล้วยังพบว่าการตั้งกระทู้ถามในทางปฏิบัติแทบจะไม่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายเสียงข้างมาก

- ผู้นำฝ่ายค้านกับการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดบทบัญญัติในเรื่องการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ และการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่

⁵⁷⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 150 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 156

ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ⁵⁷¹ การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ ได้แก่ การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติในสภาผู้แทนราษฎร⁵⁷² การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติในที่ประชุมรัฐสภาโดยนายกรัฐมนตรีขอให้เปิดอภิปราย⁵⁷³ และการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติในที่ประชุมรัฐสภาโดยผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ก็ได้มีการบัญญัติกำหนดให้การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ⁵⁷⁴ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริงหรือเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรีโดยไม่มีการลงมติ⁵⁷⁵ และขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ⁵⁷⁶ กระทำได้ปีละ 1 ครั้ง⁵⁷⁷

⁵⁷¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 151

⁵⁷² เป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอเปิดอภิปรายเพื่อซักถามข้อเท็จจริงหรือเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรีโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 152 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรจะเข้าชื่อกันเพื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริงหรือเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรีโดยไม่มีการลงมติกี่ได้ ซึ่งสามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้ปีละ 1 ครั้ง

⁵⁷³ เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ามีความสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 165 กำหนดว่า ในกรณีที่มีความสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้

⁵⁷⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 151

⁵⁷⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 152

⁵⁷⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 153

⁵⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 154 วรรคหนึ่ง “การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 151 มาตรา 152 หรือมาตรา 153 แล้วแต่กรณี ให้กระทำได้ปีละหนึ่งครั้ง...”

วรรคสอง “ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับแก่การเปิดอภิปรายทั่วไปมาตรา 151 ที่สิ้นสุดลงด้วยมติให้ผ่านวาระเปิดอภิปรายนั้นไป”

คำอธิบายประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 154 “บทบัญญัติแห่งมาตรานี้เป็นการจำกัดการเปิดอภิปรายทั่วไปให้กระทำได้ปีละหนึ่งครั้ง เพื่อเปิดโอกาสให้รัฐบาลมีเวลาทำงานและมีให้เป็นภาระแก่รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีมากเกินไป และในขณะเดียวกัน ก็จะทำให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีเวลาในการปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นด้วย โดยปีหนึ่งจะมีประชุมสองสมัย สมัยละหนึ่งร้อยยี่สิบวัน ตามมาตรา 121 วรรคสอง

ในส่วนของการขอให้เปิดอภิปรายนี้เป็นกรณีที่ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่ามีความสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือเศรษฐกิจของประเทศสมควรที่จะปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 155 กำหนดว่า ในกรณีที่มีความสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือเศรษฐกิจของประเทศสมควรที่จะปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภา ขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาได้ ในกรณีนี้ ประธานรัฐสภาต้องดำเนินการให้มีการประชุมภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับการแจ้ง แต่รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้ ในการประชุมในกรณีนี้ให้ประชุมลับ และคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุมด้วย

จากการที่ได้มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 155 นี้ สะท้อนให้เห็นว่าได้มีการกำหนดให้ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรให้มีบทบาทและหน้าที่เพิ่มมากขึ้น โดยกำหนดให้ผู้นำฝ่ายค้านสามารถขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาโดยไม่ลงมติไม่ไว้วางใจได้ตามมาตรา 155 ในกรณีที่ผู้นำฝ่ายค้านเห็นว่ามีความสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือเศรษฐกิจของประเทศสมควรที่จะปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี แต่จากการศึกษาไม่พบว่า ผู้นำฝ่ายค้านไม่เคยใช้สิทธิในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 155 เนื่องจากโดยส่วนใหญ่แล้วในที่ประชุมมักจะขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 152 และในกรณีที่เป็นการประชุมร่วมกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานายกรัฐมนตรีก็จะแจ้งประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามมาตรา 165

นอกจากนี้แล้ว ในการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภายังให้ผู้นำฝ่ายค้านเป็นผู้นำในการตรวจสอบรัฐบาล โดยเฉพาะในช่วงเวลาของการยื่นญัตติอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี โดยประเพณีทางปฏิบัติมักจะให้ผู้นำฝ่ายค้านเป็นผู้อภิปรายสรุปญัตติทั้งหมด⁵⁷⁸

- ผู้นำฝ่ายค้านกับการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลใช้ระบบ

คณะกรรมการ

ส่วนกรณีการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ตามมาตรา 151 ที่สิ้นสุดลงด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป สามารถขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจอีกได้ในปีเดียวกัน”

⁵⁷⁸ คมชัดลึก ออนไลน์., ผู้นำฝ่ายค้าน-หน.เพื่อไทยสะท้อน "ศึกใน" พรรคชินวัตร. [ออนไลน์]. เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2564. แหล่งที่มา : <https://www.komchadluek.net/news/scoop/375052> .

บทบัญญัติในเรื่องคณะกรรมการธิการ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ หรือคณะกรรมการร่วมกัน เพื่อกระทำกิจการพิจารณา สอบหาข้อเท็จจริง⁵⁷⁹ หรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภา กำหนด โดยกำหนดให้กรรมการสามัญได้รับการแต่งตั้งจากผู้ที่ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรค การเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร⁵⁸⁰ ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้ ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดอัตราส่วน

ในช่วงที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ มีการบังคับใช้ ก็ปรากฏว่าได้มีการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความคำสั่งเรียกว่าขัดกับรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย ที่ 17/2563 วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 มาตรา 5 มาตรา 8 และมาตรา 13 มี ข้อความในลักษณะที่ขัดกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ซึ่งในกรณีดังกล่าวแม้ว่าคณะกรรมการในรัฐสภายังคงมีอำนาจเช่นเดิม ในการออกคำสั่งเรียกเอกสารจาก บุคคลใด หรือบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริงต่างๆ ได้อย่างเดิม และเป็นหน้าที่ของบุคคลที่ได้รับคำสั่งที่ จะต้องปฏิบัติตาม ตามมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญ แต่ในแง่ของความเข้มข้นของรูปแบบการเรียกก็จะ ลดน้อยลง เนื่องจากในอดีตเป็นรูปแบบของการออกคำสั่งเรียกที่ค่อนข้างมีความชัดเจน มีพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เป็นกฎหมายลำดับรองที่กำหนดรูปแบบและเงื่อนไขเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกไว้อย่างชัดเจน

นอกจากนี้แล้วจากการศึกษาก็ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดให้ ประธานคณะกรรมการคณะที่มีความสำคัญ ๆ บางคณะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้ราษฎรฝ่ายเสียง ข้างน้อยหรือมาจากการคัดเลือกหรือเสนอโดยผู้นำฝ่ายค้าน

4.1.2.3.3 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงา

มีความพยายามที่จะนำแนวคิดจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงามาปรับใช้กับการทำ หน้าที่ติดตามตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายรัฐบาลในชุดปัจจุบัน

⁵⁷⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129

⁵⁸⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 90 วรรค 3

จากที่ได้ศึกษาถึงหลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะเห็นได้ว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา โดยทั่วไปแล้วหัวหน้าพรรคการเมือง ที่มีเสียงข้างมากสนับสนุนมากที่สุดจะได้รับเลือกให้เป็นฝ่ายรัฐบาลและมีอำนาจในฐานะเป็น ฝ่ายบริหาร ส่วนฝ่ายที่ไม่ได้เป็นรัฐบาลก็จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน โดยมีผู้นำฝ่ายค้านซึ่งเป็น หัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกในสังกัดของพรรคมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็น ผู้นำในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล และควบคุมให้ฝ่ายบริหารดำเนินการบริหารราชการ แผ่นดินให้เป็นไปตามที่รัฐบาลได้เคยแถลงไว้ต่อรัฐสภา และถ้าฝ่ายรัฐบาลโดยการนำของ นายกรัฐมนตรีไม่สามารถทำงานได้หรือไม่ประสบความสำเร็จในการทำหน้าที่จนต้องพ้นจากตำแหน่ง ในระบบรัฐสภาก็จะเปิดโอกาสให้ผู้นำฝ่ายค้านได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทน ดังนั้น ตำแหน่งผู้นำฝ่าย ค้านซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านจึงมีความสำคัญ เพราะจะเป็นตัวเลือกสำคัญในการมี โอกาสเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไปในอนาคต ตามเจตนารมณ์ และแนวความคิดในการ กำหนดให้มีผู้นำฝ่ายค้านในรัฐธรรมนูญได้แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีตำแหน่งผู้นำฝ่าย ค้านขึ้นก็เพื่อผู้นำฝ่ายค้านทำหน้าที่เป็นผู้นำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยตรวจสอบการ ทำงานของฝ่ายรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายเสียงข้างมากในสภา และเมื่อผู้นำฝ่ายค้านเป็นผู้นำให้การทำหน้าที่ ดังกล่าวก็ย่อมก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพขึ้นในหมู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อย และย่อมส่งผลให้เกิดการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารได้อย่างมี ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และการมีผู้นำฝ่ายค้านยังเป็นการช่วยส่งเสริมการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยและการดำเนินกิจกรรมในทางรัฐสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มีความเข้มแข็งมาก ยิ่งขึ้นด้วยเช่นกัน และนอกจากนี้แล้ว ยังปรากฏว่าในทางปฏิบัติของประเทศอังกฤษซึ่งเป็นต้นแบบของ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาก็ได้มีการให้โอกาสผู้นำฝ่ายค้านในการเข้าไปมีส่วนร่วม เมื่อนายกรัฐมนตรีจะเจรจาทางการเมืองที่สำคัญๆ โดยนายกรัฐมนตรีมักจะเชิญผู้นำฝ่ายค้าน ในฐานะตัวแทนของฝ่ายเสียงข้างน้อยให้เข้าไปร่วมเจรจาด้วย เพราะนอกจากจะเป็นการให้เกียรติแก่ ผู้นำฝ่ายค้านแล้ว ยังก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศชาติในอนาคต เนื่องจากหากปรากฏว่าในอนาคตวันใด วันหนึ่งที่พรรคของผู้นำฝ่ายค้านชนะเลือกตั้งและได้มีโอกาสขึ้นมาเป็นรัฐบาลก็จะได้เข้าใจนโยบาย และสามารถสืบสานนโยบายหรือการดำเนินงานที่รัฐบาลชุดก่อนได้เคยดำเนินการไว้ต่อไปได้ อย่างราบรื่น

การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านจึงถือได้ว่าเป็นการยอมรับการมีบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่าย เสียงข้างน้อยที่จะมีผู้นำในการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายรัฐบาล ดังนั้น การมีผู้นำ ฝ่ายค้านจึงนับได้ว่าเป็นกลไกสำคัญในการถ่วงดุลอำนาจทางการเมืองการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา โดยหลักการในการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านนั้น ได้ปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 โดยได้มีการกำหนดให้ พระมหากษัตริย์

ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคของตนไม่ได้เป็นรัฐมนตรีและมีจำนวนมากที่สุด แต่ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นต้นมา หลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านดังกล่าวก็ยังคงได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ โดยบทบัญญัติที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับก็ล้วนมีข้อความที่มีความคล้ายคลึงกัน จนกระทั่งเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ได้มีแนวคิดว่า หากกำหนดคุณสมบัติของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรไว้ว่าต้องเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดไม่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเพียงอย่างเดียว หากในอนาคตไม่มีพรรคฝ่ายค้านที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด อาจเป็นเหตุให้ช่วงเวลาดังกล่าวไม่มีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 จึงได้บัญญัติแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา⁵⁸¹ และต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้บัญญัติถึงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านไว้ในทำนองเดียวกัน ดังนี้

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 120 ได้บัญญัติรับรองถึงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านไว้ว่า “ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุดในบรรดาพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรในขณะแต่งตั้ง เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่ไม่มีพรรคการเมืองใดในสภาผู้แทนราษฎรมีลักษณะที่กำหนดไว้ตามวรรคหนึ่ง ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่มีเสียงสนับสนุนเท่ากันให้ใช้วิธีจับสลาก

⁵⁸¹ กลุ่มงานพิพิธภัณฑสถานและจดหมายเหตุ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร. รวมเรื่องประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทย. หน้า 102.

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรย่อมพ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติดังกล่าวในวรรคหนึ่ง วรรคสอง และให้นำบทบัญญัติมาตรา 152 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ในกรณีเช่นนี้ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่าง”

ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงกำหนดหลักการให้มีตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับก่อนตามหลักเกณฑ์เดิมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 120 ได้กำหนดไว้ ซึ่งถือได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงยอมรับบทบาทของผู้นำฝ่ายเสียงข้างน้อยอยู่เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า และแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 110 จะมีเจตนารมณ์เพื่อให้การทำหน้าที่ของฝ่ายค้านมีเอกภาพและมีความเข้มแข็งโดยมีหลักการเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁵⁸² แต่ก็ปรากฏว่าในช่วงเวลานั้นก็ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเนื่องจากพรรคเพื่อไทย เป็นพรรคการเมืองซึ่งได้รับเสียงสนับสนุนข้างมาก จากสภาผู้แทนราษฎรและเป็นพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่หัวหน้าพรรคไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่มีคุณสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทำให้หัวหน้าพรรคไม่สามารถดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรได้

นอกจากนี้แล้วรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งก็คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้บัญญัติรับรองถึงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรไว้เช่นกัน โดยได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา 106 ซึ่งบทบัญญัติตามมาตรา 106 ดังกล่าวมิได้กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่ผู้นำฝ่ายค้านเป็นหัวหน้าพรรคว่าต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรในขณะแต่งตั้ง ดังเช่นที่ได้เคยมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นี้ ก็ได้มีการกำหนดให้ผู้นำฝ่ายค้านใน

⁵⁸² คณะกรรมาธิการวิสามัญยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550, หน้า 110.

สภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทและหน้าที่เพิ่มมากขึ้น โดยกำหนดให้ผู้นำฝ่ายค้านสามารถขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาโดยไม่ลงมติไม่ไว้วางใจได้ตามมาตรา 155⁵⁸³

บทบัญญัติตามมาตรา 155 ดังกล่าวนี เป็นบทบัญญัติใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมุ่งประสงค์ให้รัฐสภาเป็นเวทีในการแก้ไขปัญหาของประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง โดยถือว่าผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นผู้แทนราษฎรอวุโส ย่อมอยู่ในวิสัยที่จะเห็นปัญหาของประเทศชาติและประชาชนในมุมมองอีกมุมมองหนึ่ง หากได้มีการนำมุมมองนั้นเข้ามาหารือกันในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ก็อาจทำให้มีการปรึกษาหารือ หรือหาทางออกที่จะทำให้เกิดไม่เกิดปัญหารุนแรงขึ้น เป็นการแก้ไขวิกฤติของประเทศชาติได้อีกทางหนึ่ง มาตรานี้จึงกำหนดให้เป็นสิทธิของผู้นำฝ่ายค้านที่จะแจ้งไปยังประธานผู้แทนราษฎรขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาก็ได้ ในกรณีนี้ ประธานผู้แทนราษฎรต้องดำเนินการให้มีการประชุมภายใน สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร แต่รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่ อภิปรายไม่ได้⁵⁸⁴

ความในวรรคสองกำหนดให้ประชุมลับ เพราะต้องการให้ฝ่ายการเมืองทุกฝ่ายรับผิดชอบ ร่วมกันในการแก้ไขปัญหาของชาติ และเพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถอภิปรายได้อย่างเต็มที่โดยสุจริตใจ จึงกำหนดไม่ให้มีการถ่ายทอดสดทางวิทยุหรือโทรทัศน์หรือทางอื่นใด อันอาจเป็นเหตุให้มีการมุ่งต่อ การหาเสียง หรือโจมตีกันไปมา จนหาข้อยุติไม่ได้ ทั้งยังกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องเข้าร่วม ประชุมด้วย⁵⁸⁵

เหตุที่ต้องมีการบัญญัติบทบัญญัติตามมาตรา 155 สืบเนื่องด้วย ในการประชุม คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 43 วันพุธ ที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2558 ณ ห้องประชุม บประมาณ ชั้น 3 อาคารรัฐสภา 3 ช่วงที่มีการพิจารณาถึงร่างมาตรา 161 เกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถาม และประเด็นอื่น ๆ ซึ่งที่ประชุมได้มีการสอบถามและแสดงความคิดเห็น ดังนี้⁵⁸⁶

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า “จะมีมาตรการทางบวกอย่างไรที่ทำให้ฝ่ายรัฐบาล หรือฝ่ายนิติบัญญัติลดความเป็นปฏิปักษ์และความขัดแย้งทางการเมือง ร่วมกันปฏิบัติหน้าที่ ในเชิงสร้างสรรค์ได้”

⁵⁸³ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, หน้า 185 - 186.

⁵⁸⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁸⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁸⁶ บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 43 วันพุธ ที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2558 ณ ห้องประชุม บประมาณ ชั้น 3 อาคารรัฐสภา 3, หน้า 22 - 23.

- ประธานกรรมการได้กล่าวว่า “อาจกระทำได้โดยการสร้างกลไกไว้ในขณะที่เกิดปัญหาสำคัญในประเทศ ให้ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรมีสติธิในการเสนอแนะต่อรัฐบาลในที่ประชุมสภา โดยให้ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรให้นัดประชุมเป็นกรณีพิเศษ และให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องมาเข้าร่วมประชุม เพื่อให้รัฐบาลนำข้อเสนอแนะนั้นไปพิจารณา และนำผลการพิจารณาของรัฐบาลมาแจ้งต่อสภากายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ”

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า เดิมรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่สามารถหารือต่อสภาได้ ร่างรัฐธรรมนูญนี้จะแก้ไขให้ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจดังกล่าว อาจเป็นเรื่องที่เหมาะสม

ในเวลาต่อมาในการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 95 วันอังคาร ที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2559 ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น 3 อาคารรัฐสภา 3 เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในการประชุมก็ได้มีประเด็นการพิจารณาถึงบทบัญญัติที่บทบัญญัติในมาตรา 155 (ร่าง มาตรา 150) ซึ่งที่ประชุมได้มีการสอบถามและแสดงความคิดเห็นดังนี้⁵⁸⁷

- ความในร่างมาตรา 150 ความว่า "ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือเศรษฐกิจของประเทศ สมควรที่จะปรึกษาหารือร่วมกัน" เป็นข้อความที่แคบไปหรือไม่ เนื่องจากในการบริหารประเทศอาจเกิดปัญหาสำคัญจำนวนมาก นอกเหนือจากเรื่องความมั่นคงปลอดภัยหรือเศรษฐกิจของประเทศ

- กรณีที่มีปัญหาสำคัญที่จะเป็นเหตุให้ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรสามารถขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามความในร่างมาตรา 150 ได้นั้น จะต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือปัญหาสำคัญเกี่ยวกับเศรษฐกิจของประเทศ ถ้าหากเป็นกรณีที่รัฐบาลดำเนินนโยบายส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ หรือเกิดจากปัญหาอื่นที่นอกเหนือจากปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือปัญหาเกี่ยวกับเศรษฐกิจของประเทศ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปตามร่างมาตรา 150 ได้หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า กรณีที่รัฐบาลดำเนินนโยบายส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่นั้น พรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรจะต้องขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ส่วนกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือปัญหาสำคัญเกี่ยวกับเศรษฐกิจของประเทศซึ่งไม่ใช่เรื่องการทุจริตต่อหน้าที่และสมควรให้มีการปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างรัฐสภาและ

⁵⁸⁷ บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 95 วันอังคาร ที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2559 ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น 3 อาคารรัฐสภา 3., หน้า 21 - 22.

คณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการจึงบัญญัติหลักการรองรับไว้ในร่างมาตรา 150 ซึ่งเป็นหลักการใหม่เพื่อให้รัฐสภาร่วมกับคณะรัฐมนตรีได้ปรึกษาหารือในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือปัญหาสำคัญเกี่ยวกับเศรษฐกิจของประเทศ

มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ร่างมาตรา 150 เป็นหลักการที่บัญญัติขึ้นเพื่อให้เกิดการหารือระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรีเพื่อหาทางออกร่วมกันในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือปัญหาสำคัญเกี่ยวกับเศรษฐกิจของประเทศ

มติที่ประชุม : คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา 150 โดยไม่มีการแก้ไข

ตาราง : หลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

| รัฐธรรมนูญฉบับที่ | ชื่อรัฐธรรมนูญ | หลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน | มาตรา |
|-------------------|---|--|-----------|
| 10 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 | ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี... จำนวนมากที่สุด แต่ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร... | มาตรา 126 |
| 13 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 | ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี... จำนวนมากที่สุด แต่ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร... | มาตรา 105 |
| 15 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 | ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี... จำนวนมากที่สุด แต่ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร... | มาตรา 116 |
| | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 | มีหลักเกณฑ์เหมือนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แต่ได้เพิ่มเติมความในมาตรา 122 วรรคสอง โดยได้บัญญัติให้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมามีว่า “ในกรณีที่ไม่มีพรรคการเมืองใดในสภาผู้แทนราษฎรมีลักษณะดังกล่าว คือ มีเสียงสนับสนุนไม่ถึงหนึ่งในห้า ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่เสียงสนับสนุนเท่ากันให้ใช้วิธีจับฉลาก”... | มาตรา 122 |

| รัฐธรรมนูญฉบับที่ | ชื่อรัฐธรรมนูญ | หลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน | มาตรา |
|-------------------|---|--|-----------|
| 16 | รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 | <p>มีหลักเกณฑ์เหมือนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538</p> <p>ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี... จำนวนมากที่สุด แต่ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร...</p> <p>ในกรณีที่ไม่มีพรรคการเมืองใดในสภาผู้แทนราษฎรมีลักษณะดังกล่าว คือ มีเสียงสนับสนุนไม่ถึงหนึ่งในห้า ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่เสียงสนับสนุนเท่ากันให้ใช้วิธีจับฉลาก ...</p> | มาตรา 120 |
| 18 | รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 | <p>มีหลักเกณฑ์เหมือนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540</p> <p>ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี... จำนวนมากที่สุด แต่ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร...</p> <p>ในกรณีที่ไม่มีพรรคการเมืองใดในสภาผู้แทนราษฎรมีลักษณะดังกล่าว คือ มีเสียงสนับสนุนไม่ถึงหนึ่งในห้า ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่เสียงสนับสนุนเท่ากันให้ใช้วิธีจับฉลาก ...</p> | มาตรา 110 |
| 20 | รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 | <p>มิได้กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่ผู้นำฝ่ายค้านเป็นหัวหน้าพรรคว่าต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรในขณะแต่งตั้งเช่นที่ได้เคยมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550</p> <p>มาตรา 106 “ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่มีจำนวนสมาชิกมากที่สุด และสมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร</p> | มาตรา 106 |

| รัฐธรรมนูญฉบับที่ | ชื่อรัฐธรรมนูญ | หลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน | มาตรา |
|-------------------|----------------|--|-------|
| | | <p>ในกรณีที่พรรคการเมืองตามวรรคหนึ่ง มีสมาชิกเท่ากัน ให้ใช้วิธีจับสลาก</p> <p>ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรย่อมพ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติตามวรรคหนึ่ง หรือเมื่อมีเหตุตามมาตรา 118 (1) (2) (3) หรือ (4) ในกรณีเช่นนี้ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่าง”</p> | |

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเกิดจากแนวคิดของประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นต้นแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา โดยได้กำหนดให้ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นผู้นำของพรรคที่มีคะแนนเสียงมากที่สุด ซึ่งไม่ได้เป็นพรรครัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาล ในกรณีที่ไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากเด็ดขาด ผู้ที่จะทำหน้าที่เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร คือ ผู้นำของพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงมากที่สุดเป็นลำดับสอง โดยผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรนี้ จะทำหน้าที่เป็นผู้นำในการตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลและการทำงานที่ของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่เปรียบเสมือนนายกรัฐมนตรีเงาที่คอยตรวจสอบการทำงานของนายกรัฐมนตรีและรัฐบาล โดยมีคณะรัฐมนตรีเงา (Shadow Cabinet) ช่วยตรวจสอบการทำงานของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่น ๆ อย่างใกล้ชิดด้วยเช่นกัน แนวคิดนี้ถือหลักว่าหากมีเหตุอันใดให้รัฐบาลไม่สามารถบริหารประเทศได้ คณะรัฐมนตรีเงาก็พร้อมที่จะนำเสนอแนะนโยบายและเข้าบริหารประเทศแทนได้ทันที จึงนับได้ว่าผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญ ทั้งในการถ่วงดุลอำนาจและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน⁵⁸⁸

สำหรับในประเทศไทย ได้รับแนวคิดดังกล่าวข้างต้น โดยบัญญัติให้มีตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นครั้งแรก และได้บัญญัติทำนองเดียวกันเรื่อยมาในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ เพื่อให้การดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านมีความเรียบร้อยและเป็นปึกแผ่น ที่ผ่านมาผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทสำคัญต่อการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และกิจการอื่นของสภาอย่างมาก เช่น การได้สิทธิอภิปรายหรือปรึกษาหารือต่อที่ประชุมก่อนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคการเมืองฝ่ายค้านอื่น

⁵⁸⁸ กลุ่มงานผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร. ผลการดำเนินงาน ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประจำปี พ.ศ. 2563. หน้า 3 - 4.

หรือร่วมหาแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างสมาชิกฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายค้านให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เป็นต้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ พิจารณารัฐธรรมนูญ หรือพิจารณาเรื่องใด ๆ ต้องได้รับความร่วมมือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนและการพัฒนาประเทศชาติต่อไป⁵⁸⁹

ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรถือเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติและมีความสำคัญในการปกครองรูปแบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา โดยผู้ที่ดำรงตำแหน่งนี้ต้องเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกในสังกัดของพรรคมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งในการเลือกตั้งหากพรรคการเมืองใดมีเสียงข้างมากก็จะจัดตั้งคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหาร ส่วนพรรคการเมืองอีกพรรคหนึ่งที่มีสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นจำนวนมากแต่ไม่ได้เข้าร่วมเป็นฝ่ายบริหาร กฎหมายก็จะกำหนดให้ผู้นำหรือหัวหน้าพรรคคนนั้นเป็นผู้นำฝ่ายค้าน โดยผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่สำคัญในการเป็นผู้นำในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล และควบคุมให้ฝ่ายบริหารดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และพรรคการเมืองที่ทำหน้าที่นี้มักจะถูกเรียกว่า กลุ่มฝ่ายค้านหรือพรรคฝ่ายค้าน และหากกลุ่มฝ่ายค้านดังกล่าวประกอบด้วยหลายพรรคการเมือง ก็จะเรียกว่า พรรคร่วมฝ่ายค้าน ดังนั้น การมีผู้นำฝ่ายค้านจึงถือได้ว่าเป็นกลไกสำคัญในการถ่วงดุลอำนาจทางการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา และตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรนี้ก็ยิ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของฝ่ายเสียงข้างน้อยในสภาอีกด้วย⁵⁹⁰

นอกจากนี้แล้ว ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองฝ่ายค้านก็เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องมีและถือได้ว่าเป็นจุดเด่นของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ซึ่งสำหรับประเทศไทยนั้น ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรได้รับอิทธิพลแนวความคิดมาจากประเทศอังกฤษ โดยได้มีการบัญญัติให้มีตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และต่อมาก็ได้มีการบัญญัติถึงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ แต่อย่างไรก็ตามก็ไม่มีรัฐธรรมนูญข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือพระราชบัญญัติฉบับใดกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร หรือพรรคการเมืองฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการไว้แต่อย่างใด แต่โดยพฤตินัยอาจกล่าวได้ว่าพรรคการเมืองฝ่ายค้านประกอบด้วยพรรคการเมืองที่มีเสียงรองลงมาจาก

⁵⁸⁹ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁹⁰ ศุภพรรัตน์ สุขพุ่ม, ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร. [ออนไลน์]. เข้าถึงเมื่อ 20 กันยายน 2561. แหล่งที่มา: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร>

พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและไม่ได้เป็นพรรคการเมืองอยู่ฝ่ายรัฐบาล โดยมีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้นำในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง⁵⁹¹

นอกจากนี้โดยทั่วไปแล้วพรรคการเมืองฝ่ายค้านนอกจากจะทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติแล้ว ก็จะต้องทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลด้วย โดยหากเห็นว่ารัฐบาลบริหารราชการแผ่นดินผิดพลาด ไม่ถูกต้อง ฝ่ายค้านสามารถใช้กลไกตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติขออภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นต้น ซึ่งการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามมติของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา ดังนั้นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคการเมืองฝ่ายค้าน นอกจากจะมีหน้าที่โดยพฤตินัยดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้นำฝ่ายค้านยังสามารถแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคการเมืองฝ่ายค้านเป็นคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายรัฐบาลได้แล้วแต่กรณี⁵⁹² และนอกจากผู้นำฝ่ายค้านจะเป็นผู้นำและเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในการดำเนินการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินและการดำเนินการตามแนวนโยบายของรัฐบาลแล้ว ผู้นำฝ่ายค้านก็ยังต้องเป็นผู้ที่สามารถควบคุมคะแนนเสียงและแนวนโยบายโดยรวมของพรรคการเมืองฝ่ายค้านทั้งหมดให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันให้ได้ เพราะนั่นหมายถึงความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพของฝ่ายค้าน⁵⁹³ ที่จะสามารถดำเนินการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติต่อไป และผู้นำฝ่ายค้านยังได้รับเกียรติจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคการเมืองฝ่ายค้านให้เป็นผู้นำในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ⁵⁹⁴

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าบทบาทของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรในปัจจุบันได้รับการยอมรับมากขึ้น และในประเทศไทยเองก็ได้กำหนดให้ผู้นำฝ่ายค้านมีเงินเดือนที่สูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่น ๆ เช่นกัน โดยได้มีการกำหนดให้ผู้นำฝ่ายค้านมีเงินเดือนเทียบเท่ากับ

⁵⁹¹ กลุ่มงานผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร. ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร. วารสารการจัดการความรู้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ฉบับพิเศษ (2551). หน้า 42.

⁵⁹² เรื่องเดียวกัน. หน้า 42 - 43.

⁵⁹³ กลุ่มงานพิพิธภัณฑสถานและจดหมายเหตุ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร. รวมเรื่องประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทย. หน้า 101.

⁵⁹⁴ กลุ่มงานผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร. ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร. วารสารการจัดการความรู้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ฉบับพิเศษ (2551). หน้า 43.

รองประธานสภาผู้แทนราษฎร⁵⁹⁵ และผู้นำฝ่ายค้านของประเทศไทยก็ได้รับสิทธิในส่วนที่เกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศชั่วคราวในอัตราเดียวกันกับรองนายกรัฐมนตรี⁵⁹⁶ แต่ถึงอย่างไรก็ตามก็ไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดถึงอำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และนอกจากนี้แล้วแม้ว่าผู้นำฝ่ายค้านจะมีการเลือกคณะกรรมการประสานงานพรรคฝ่ายค้าน (วิปฝ่ายค้าน) เพื่อทำหน้าที่ในการประสานงานกับคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) ด้วยเช่นกัน แต่ในการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานพรรคฝ่ายค้าน (วิปฝ่ายค้าน) ดังกล่าว ก็ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายฉบับใดให้สถานะทางกฎหมายกับคณะกรรมการประสานงานพรรคฝ่ายค้าน (วิปฝ่ายค้าน)⁵⁹⁷

ในส่วนของการแต่งตั้งรัฐมนตรีเงาก็ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดบทบัญญัติหรือข้อบังคับใดๆ ให้ผู้นำฝ่ายค้านมีอำนาจในการแต่งตั้งรัฐมนตรีเงาอย่างเป็นทางการ และแม้จะมีผู้นำฝ่ายค้านบางท่านพยายามนำเอาแนวคิดคณะรัฐมนตรีเงามาปรับใช้ แต่การนำเสนอแนวคิดดังกล่าวก็มิได้เป็นไปตามแนวคิดคณะรัฐมนตรีเงาของประเทศอังกฤษและต่างประเทศ ดังนั้นจึงไม่อาจถือได้ว่าประเทศไทยได้เคยมีการนำเอาแนวคิดเรื่องรัฐมนตรีเงามาปรับใช้แต่อย่างใด

4.2 ผู้นำฝ่ายค้านในประเทศไทย

นับตั้งแต่ภายหลังที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองและมีพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในโครงสร้างของอำนาจทางการเมือง สถาบันทางการเมือง และกิจกรรมทางการเมืองก็ได้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งสถาบันแรกที่ปรากฏในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม (ชั่วคราว) พุทธศักราช 2475 ก็คือ สภาผู้แทนราษฎร ที่มีขึ้นเพื่อรองรับกับเจตจำนงของธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน มาตรา 1 ที่ว่า “อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย”⁵⁹⁸ และหลังจากนั้นสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ดำรงอยู่ต่อเรื่อยมาภายใต้สถานการณ์ที่

⁵⁹⁵ กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สิทธิประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2556. [ออนไลน์]. เข้าถึงเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2564. แหล่งที่มา: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/article/article_20130904135136.pdf

⁵⁹⁶ พระราชกฤษฎีกาเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานและรองประธานวุฒิสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการ พ.ศ.2555. มาตรา 12

⁵⁹⁷ แคมมี ทองชัย., “คณะกรรมการประสานงานพรรคฝ่ายค้าน : ปฏิบัติหน้าที่ประสานงานในกิจการของรัฐสภา” รัฐสภาสาร. ปีที่ 66 ฉบับที่ 6 เดือนพฤศจิกายน - ธันวาคม 2561. หน้า 78.

⁵⁹⁸ นรนิติ เศรษฐบุตร, รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), หน้า 61 – 62.

เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยของสังคมในอดีต โดยในบางช่วงก็มีระบบสองสภา กล่าวคือมีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ซึ่งทำหน้าที่เป็นเสมือนสภาที่เล็ง และนอกจากนี้แล้วรัฐธรรมนูญในยุคนั้นเป็นเสมือนกติกา ประชาธิปไตยซึ่งได้มีบุคคลและคณะบุคคลนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมเพื่อจะได้ ครองอำนาจในแผ่นดิน⁵⁹⁹ บทบาทและอำนาจของฝ่ายเสียงข้างน้อยในสภาในยุคนั้นก็แทบจะเรียกได้ว่ามีบทบาทน้อยมากในสภาผู้แทนราษฎร จนกระทั่งใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้มีการบัญญัติรับรองถึงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก เพื่อให้ ทำหน้าที่เป็นเสมือนผู้นำของฝ่ายเสียงข้างน้อยในการตรวจสอบการทำหน้าที่ของรัฐบาลและดำเนิน กิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญต่าง ๆ และต่อไปจะขออธิบายถึงการทำหน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยผู้นำฝ่ายค้านในประเทศไทย

การทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นการการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของ คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารด้วยวิธีการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ โดยการการตั้งกระทู้ถาม การขอ อภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการ บริหารราชการแผ่นดิน การขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ และการตรวจสอบโดยใช้ระบบกรรมวิธีการ ซึ่งวิธีการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลเหล่านี้ล้วนเป็นกลไกที่มีความสำคัญในการถ่วงดุลอำนาจ ระวังกันของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่ค่อนข้างมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน เนื่องจากการ แยกแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารตามรัฐธรรมนูญของไทยมิได้แบ่งแยกกันอย่าง เต็มขาด โดยจะกำหนดให้แต่ละฝ่ายมีการถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน ซึ่งในการศึกษาในส่วน นี้จะนำเสนอเหตุการณ์ทางการเมืองที่มีความเกี่ยวข้องกันมาประกอบการอธิบาย เพื่อให้สามารถเห็น ถึงเหตุการณ์ทางการเมืองต่าง ๆ ที่สะท้อนผ่านการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านตั้งแต่ในอดีตจนถึง ปัจจุบัน

4.2.1 ผู้นำฝ่ายค้านของประเทศไทยในอดีตก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

4.2.1.1 หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช

หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านคนแรกของประเทศไทย เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2518 – 12 มกราคม 2519 ในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำฝ่ายค้าน หม่อม ราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ภายใต้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 126 ซึ่งการทำหน้าที่ของฝ่ายค้านในยุคนั้นค่อนข้างไม่ ค่อยมีประสิทธิภาพ เนื่องจากตลอด พ.ศ.2518 กระแสการเคลื่อนไหวของขบวนการนิสิตนักศึกษา เพื่อเอกราชของชาติ ประชาธิปไตยของประชาชนและความเป็นธรรมในสังคม การต่อสู้ของมวลชน

⁵⁹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 155.

เพื่อสิทธิและผลประโยชน์ของตน และกระแสดังคมนิยมที่ยังคงอยู่ อันส่งผลทำให้สังคมในยุคนั้นเกิดความแตกแยกเป็นฝ่ายซ้าย - ฝ่ายขวา ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดสถานการณ์ทางการเมือง ดังนั้น การต่อสู้ในสภาผู้แทนราษฎรและการทำหน้าที่ของพรรคฝ่ายค้านจึงไม่ค่อยมีผลทางการเมือง โดยในยุคนั้นได้มีการเสนออภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติเพื่อให้รัฐบาลชี้แจงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 158 ในประเด็นการชุมนุมของไทยการ์ด กรรมการสหพันธ์ชาวไร่ชาวนาถูกฆ่าตาย และโจรสลัดรายชุกชุม เพียงสามประเด็น และมีกระทู้ถามจำนวน 82 กระทู้จากพรรคร่วมฝ่ายค้าน เพื่อสอบถามรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารในขณะนั้น และนอกจากนี้แล้ว ผู้นำฝ่ายค้านและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยจากพรรคร่วมฝ่ายค้านก็ได้มีส่วนร่วมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 60 ฉบับ⁶⁰⁰

แม้ในห้วงเวลาที่หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำฝ่ายค้าน การทำหน้าที่เป็นผู้นำฝ่ายค้านจะไม่ค่อยมีผลในทางการเมือง แต่หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ก็เป็นบุคคลสำคัญท่านหนึ่งซึ่งเป็นผู้เจรจาให้ประเทศไทยรอดพ้นจากความเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษ และท่านก็ถือได้ว่าเป็นนักการเมืองที่มีความซื่อสัตย์ น่าเชื่อถือ ยึดหลักความถูกต้องและคุณธรรม⁶⁰¹

4.2.1.2 พล.ต.อ. ประมาณ อติเรกสาร

พล.ต.อ. ประมาณ อติเรกสาร ได้รับตำแหน่งเป็นผู้นำฝ่ายค้านถึง 2 ครั้ง ครั้งแรก คือ ช่วงตั้งแต่วันที่ 24 พฤษภาคม 2526 – 1 พฤษภาคม 2529 และครั้งที่ 2 คือ ช่วงตั้งแต่วันที่ 30 ตุลาคม 2535 – 7 พฤษภาคม 2537

การทำหน้าที่ผู้นำฝ่ายค้านคนที่สองของประเทศไทยครั้งแรก พล.ต.อ. ประมาณ อติเรกสาร ได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 105 และในขณะเดียวกันก็ได้ทำหน้าที่ในฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทน

⁶⁰⁰ วุฒิพงษ์ ชัยศิริ, สรุปผลงานของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ผู้นำฝ่ายค้านคนที่ 1 22 มีนาคม 2518 – 12 มกราคม 2519, หน้า 7 – 14.

⁶⁰¹ ศาสตราจารย์ สัญญา ธรรมศักดิ์ อดีตประธานองคมนตรี ได้เคยกล่าวถึงหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ไว้ว่า “ท่านอาจารย์หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช เป็นบุรุษรัตนะผู้หนึ่ง มิฉะนั้นท่านจะสอบกฎหมายอังกฤษได้ที่ ๑ ได้อย่างไร แล้วยังได้รับพระมหากรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นผู้พิพากษา เป็นเอกอัครราชทูตไทยประจำสหรัฐอเมริกา เป็นนายกรัฐมนตรีหลายครั้ง ท่านเป็นผู้เจรจาเพื่อความรอดพ้นจากความเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษ เมื่อไทยเป็นฝ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่สอง บุรุษเช่นนี้ หาได้ยาก”

พลอากาศเอก สิทธิ เศวตศิลา อดีตองคมนตรี ได้เคยกล่าวถึงหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ไว้ว่า “เป็นนักการเมืองที่สะอาด บริสุทธิ์ ซื่อสัตย์ น่าเชื่อถือ ยึดเอาความถูกต้อง และคุณธรรมเป็นหลักการตัดสินใจทางการเมืองใด (เป็นไปอย่างรอบคอบและรัดกุม รู้แพ้ รู้ชนะและรู้ถ้อย ไม่มีเล่ห์เหลี่ยมทางการเมืองใด ๆ ที่ไม่ชอบมาพากล ท่านเป็นแบบอย่างของนักการเมืองที่ดีเยี่ยมที่นักการเมืองที่ดีทุกคนควรยึดถือ”

ราษฎรด้วยเช่นกัน โดยได้มีการทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลที่มีความสำคัญ เช่น มีการยื่นญัตติอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีจำนวน 4 ครั้ง และในช่วงของการดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้าน ครั้งที่ 2 (30 ตุลาคม 2535 – 7 พฤษภาคม 2537) พล.ต.อ. ประमाण อติเรกสาร ได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 105 โดยได้มีการเสนอญัตติการอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี อีกจำนวน 2 ครั้ง

การทำหน้าที่ของ พล.ต.อ. ประमाण อติเรกสาร ในขณะนั้นเป็นการทำหน้าที่ในบทบาทของผู้นำฝ่ายค้านควบคู่ไปกับการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้มีการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการไว้ การปฏิบัติหน้าที่ในขณะนั้นจึงเป็นการดำเนินการในบทบาทของผู้นำฝ่ายค้านควบคู่ไปกับการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การเสนอญัตติให้สภาฯ พิจารณา เป็นต้น ซึ่งการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้มีการถ่วงดุลอำนาจ เพื่อให้ฝ่ายบริหารบริหารประเทศตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภา และดำเนินงานด้วยความรอบคอบ⁶⁰²

4.2.1.3 พลเอก ขวลิขิต ยงใจยุทธ

พลเอก ขวลิขิต ยงใจยุทธ ได้เข้ารับตำแหน่งเป็นผู้นำฝ่ายค้านถึงสี่ครั้ง ดังนี้ ครั้งที่ 1 ช่วงวันที่ 15 พฤษภาคม 2535 – 16 มิถุนายน 2535, ครั้งที่ 2 ช่วงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2540 – 2 มิถุนายน 2541, ครั้งที่ 3 ช่วงวันที่ 2 กันยายน 2541 – 27 เมษายน 2542 และครั้งที่ 4 ช่วงวันที่ 12 พฤษภาคม 2542 – 30 เมษายน 2543

ในการทำหน้าที่ของพลเอก ขวลิขิต ยงใจยุทธ ซึ่งผู้นำฝ่ายค้านคนที่สามของประเทศไทย ในช่วงที่ดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านครั้งแรก พลเอก ขวลิขิต ยงใจยุทธ ได้ทำหน้าที่ในฐานะผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 116 แต่ในภายหลังจากการดำรงตำแหน่งก็ได้เกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ จึงทำให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 13 กันยายน 2535

ในส่วนของการดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านครั้งที่ 2 เป็นช่วงที่ตรงกับพรรคประชาธิปไตย เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งในการดำรงตำแหน่งครั้งนี้ พลเอก ขวลิขิต ยงใจยุทธ ได้ทำหน้าที่ในฐานะผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

⁶⁰² ฉัตรภรณ์ วิวัฒน์วานิช., สรุปผลงานของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ของพลตำรวจเอก ประमाण อติสาร, หน้า 2 – 9.

มาตรา 120 โดยได้มีการขอเปิดญัตติเพื่ออภิปรายไม่ไว้วางใจ เมื่อวันที่ 18 - 20 มีนาคม 2541 โดยเป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ

สำหรับการดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในครั้งที่ 3 พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ได้ลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ เพื่อปรับโครงสร้างพรรค ในวันที่ 2 มิถุนายน 2541 จึงมีผลทำให้ชาตคุณสมบัติการเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อมีการเลือกตั้งหัวหน้าพรรคคนใหม่ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ก็ได้รับเลือกเป็นหัวหน้าพรรค จึงทำให้ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่ง โดยการดำรงผู้นำฝ่ายค้านตำแหน่งครั้งที่ 3 พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ได้มีการขอเปิดญัตติเพื่ออภิปรายไม่ไว้วางใจ เมื่อวันที่ 27 - 29 มกราคม 2542 เพื่ออภิปรายรัฐมนตรี จำนวน 3 คน คือ

1. นายธารินทร์ นิมมาเหมินทร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
2. นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม
3. พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ รองนายกรัฐมนตรีและ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ในการดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านครั้งที่ 4 เกิดจากการที่ในวันที่ 27 เมษายน 2542 พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ได้ลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ ทำให้ชาตคุณสมบัติการเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อได้รับเลือกให้เป็นหัวหน้าพรรคอีกครั้ง จึงทำให้คุณสมบัตินี้ครบและได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้ง และในระหว่างการดำรงตำแหน่งครั้งที่ 4 นี้ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ได้มีการขอเปิดญัตติเพื่ออภิปรายไม่ไว้วางใจ เมื่อวันที่ 15 - 19 ธันวาคม 2542 เพื่ออภิปรายรัฐมนตรีทั้งคณะ⁶⁰³

4.2.1.4 นายบรรหาร ศิลปอาชา

นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นผู้นำฝ่ายค้านคนที่ 4 ของประเทศไทย ดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำฝ่ายค้านในช่วงตั้งแต่วันที่ 27 พ.ค. 2537 – 19 พ.ค. 2538 ซึ่งเป็นการทำหน้าที่ในฐานะผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 116 เนื่องจากพลตำรวจเอกประมาณ อติเรกสาร ได้ลาออกจากหัวหน้าพรรคชาติไทย ทำให้ชาตคุณสมบัติการเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

นายบรรหาร ศิลปอาชา มีผลงานสำคัญในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 64 ฉบับ และได้มีการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ เนื่องจากเกิดประเด็นปัญหาเรื่องความชอบธรรมของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ในการแจกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01

⁶⁰³ กมลลา สาครณมิตรย์., สรุปผลงานของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ของพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านคนที่ 3, หน้า 6 – 9.

พรรคฝ่ายค้านจึงยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ด้วยเห็นว่าพรรคประชาธิปัตย์ดำเนินนโยบาย ออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ผิดพลาดเพราะนำไปแจกให้กับเศรษฐี ญาติพี่น้อง และ หัวคะแนน ซึ่งมีใช่เป็นเกษตรกรผู้ยากไร้อันเป็นการขัดต่อกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมตาม การตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกา และส่อไปในทางไม่สุจริต โดยนายมารุต บุณนาค ประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้กำหนดวันประชุมสภาพิจารณาญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้ง คณะ วันที่ 17-19 พฤษภาคม 2538

การอภิปรายไม่ไว้วางใจครั้งนี้ พรรคพลังธรรมซึ่งเป็นหนึ่งในพรรคร่วมรัฐบาลได้ลงมติ ดออกเสียง และได้ขอลาออกจากการเป็นพรรคร่วมรัฐบาลเพราะพรรคประชาธิปัตย์ไม่สามารถแก้ ข้อกล่าวหาในปัญหาการออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ที่พรรคฝ่ายค้านนำขึ้นมาอภิปรายได้ ส่งผลให้ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีต้องยุบสภา โดยในวันที่ 19 พฤษภาคม 2538 ได้มีพระราชกฤษฎีกายุบ สภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 โดยให้เหตุผลของการยุบสภา ว่าพรรคการเมืองต่าง ๆ หลายพรรคมีความแตกแยกจนไม่สามารถจะดำเนินการในทางการเมืองได้ อย่างมีเอกภาพ ดังนั้นจึงไม่มีการลงมติอภิปรายไม่ไว้วางใจ⁶⁰⁴

4.2.1.5 นายชวน หลีกภัย

นายชวน หลีกภัย เป็นผู้นำฝ่ายค้านคนที่ 5 ของประเทศไทย และได้มีการดำรง ตำแหน่งเป็นผู้นำฝ่ายค้านถึง 3 ครั้ง คือ ครั้งที่ 1 ช่วงระหว่างวันที่ 4 สิงหาคม 2538 – 27 กันยายน 2539, ครั้งที่ 2 ระหว่างวันที่ 2 ธันวาคม 2539 – 8 พฤศจิกายน 2540 และครั้งที่ 3 ระหว่างวันที่ 11 มีนาคม 2544 – 3 พฤษภาคม 2546⁶⁰⁵

นายชวน หลีกภัย เริ่มเข้าดำรงตำแหน่งเป็นจากหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ในช่วง พ.ศ.2534 และการนำทัพลงสู้ศึกเลือกตั้งครั้งแรกของนายชวน หลีกภัย ในฐานะหัวหน้าพรรค ประชาธิปัตย์ ก็ปรากฏผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 ออกมาว่าได้เพียง 44 ที่นั่ง โดยใน กรุงเทพมหานคร ได้เพียง 1 ที่นั่งจากนักการเมืองหน้าใหม่ชื่ออภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และส.ส.ในภาคใต้ จากที่เคยได้ 16 ที่นั่ง แต่เมื่อมีการชูนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ก็กลับได้เพิ่มขึ้นมาถึง 26 ที่นั่ง⁶⁰⁶

⁶⁰⁴ อภิรตี สุธาสันติรักษ์., สรุปผลงานของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ของนายบรรหาร ศิลปอาชา ผู้นำฝ่าย ค้านคนที่ 3, หน้า 3 – 10.

⁶⁰⁵ ประจักษ์ สมเชื้อ., สรุปผลงานของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ของนายชวน หลีกภัย ผู้นำฝ่ายค้านคนที่ 5, หน้า 3 – 5.

⁶⁰⁶ ธนาพล อิวสกุล., กึ่งศตวรรษบนเส้นทางนักการเมืองชื่อชวน หลีกภัย (2) : ปลัดประเทศผู้ (เคย) เชื่อมมั่นใน ระบอบรัฐสภา. [ออนไลน์].เข้าถึงเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2564. แหล่งที่มา: <https://www.the101.world/life-of-chuan-leekpai-2/>

หลังการเลือกตั้ง 22 มีนาคม 2535 พลเอก สุจินดา คราประยูร ก็ได้ก้าวขึ้นมารับตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีภายใต้การสนับสนุนของ 5 พรรคการเมือง โดยมีพรรคสามัคคีธรรม ซึ่งคณะรัฐประหาร ตั้งขึ้นมาสืบทอดอำนาจเป็นแกนนำรัฐบาล ร่วมกับพรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย และพรรคราษฎร ส่วนพรรคประชาธิปัตย์ได้ร่วมกับพรรคการเมืองฝ่ายค้าน 4 พรรค อันประกอบด้วย พรรคความหวังใหม่ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคพลังธรรม และพรรคเอกภาพ ทำหน้าที่ต่อต้านคณะ รัฐประหารทั้งในและนอกสภาซึ่งต่อมาเหตุการณ์ก็ได้จบลงที่การปราบปรามผู้ชุมนุมในเดือน พฤษภาคม 2535 ทำให้รัฐบาลหมดความชอบธรรม แม้พลเอกสุจินดาจะลาออกแล้ว แต่การจัดตั้งรัฐบาล ใหม่ก็ไม่สำเร็จ เพราะถูกแทนที่ด้วยนายอานันท์ ปันยารชุน ที่ได้รับโปรดเกล้าฯ เป็นนายกรัฐมนตรีในวันที่ 10 มิถุนายน 2535 เมื่อนายอานันท์ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี ก็ทำการโยกย้ายทหาร แล้วประกาศ ยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 13 กันยายน 2535 และในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2535 ทางฝ่ายพรรคประชาธิปัตย์ก็ได้ออกแคมเปญ “ผมเชื่อมั่นในระบอบรัฐสภา” ชูภาพ นายชวน หลีกภัย เป็นตัวแทน ถือเป็นการประกาศไม่เอาการสืบทอดอำนาจของเผด็จการ รสช. ขณะเดียวกันก็ไม่เอาทำที่แข็งกร้าวแบบพรรคพลังธรรมที่นำโดยพลตรี จำลอง ศรีเมือง และแคมเปญ ดังกล่าวได้ส่งผลให้นายชวน หลีกภัย และพรรคประชาธิปัตย์ชนะการเลือกตั้งในปี 2535 ทำให้นายชวน หลีกภัย ได้เป็นนายกรัฐมนตรี และพรรคประชาธิปัตย์ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล⁶⁰⁷

ผลการเลือกตั้งในครั้งนั้นที่น่าสนใจคือ พรรคประชาธิปัตย์ได้ที่นั่งเพิ่มขึ้นในทุกภาค ใน กรุงเทพมหานคร จาก 1 ที่นั่ง เป็น 9 ที่นั่ง ส่วนภาคกลางได้ 9 ที่นั่งจากที่ไม่เคยที่นั่งเลย ภาคเหนือ เพิ่มจาก 5 ที่นั่ง เป็น 8 ที่นั่ง ส่วนภาคอีสานจาก 12 ที่นั่ง เป็น 17 ที่นั่ง ภาคใต้จาก 26 ที่นั่ง กลายเป็น 36 ที่นั่ง ทั้งนี้ ส.ส. ทั้ง 79 คนนั้น เป็น ส.ส.เก่า 46 คน และเป็น ส.ส.ที่ได้รับเลือกตั้งครั้งแรก 33 คน เมื่อพิจารณารวมกับการเลือกตั้งเมื่อครั้ง 22 มีนาคม 2535 ซึ่งมี ส.ส.ที่ได้รับเลือกตั้งครั้งแรก 20 คน นั่นก็หมายความว่า ในการเลือกตั้งสองครั้งในรอบหนึ่งปีที่นายชวนนำทัพสู่ศึกเลือกตั้ง มี ส.ส. พรรคประชาธิปัตย์ที่ได้รับการเลือกตั้งครั้งแรกมากถึง 53 คน⁶⁰⁸

ต่อมาเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2538 – 27 กันยายน 2539 นายชวน หลีกภัย ก็ได้ทำหน้าที่ในฐานะผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 122 ในการดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านครั้งแรกนี้ เป็นช่วงที่

⁶⁰⁷ เรื่องเดียวกัน.

⁶⁰⁸ เรื่องเดียวกัน.

ตรงกับนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลและได้ดำรงตำแหน่งเป็น นายกรัฐมนตรี⁶⁰⁹

นายชวน หลีกภัย ได้มีการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็น รายบุคคล เมื่อวันที่ 8 - 10 พฤษภาคม 2539 โดยมีประเด็นดังนี้

การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในครั้งนี้ เป็นการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ 10 รัฐมนตรี ใน 10 รัฐมนตรี ที่ฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรได้รวบรวมข้อมูลที่จะ นำมาเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจมากที่สุด คือรัฐมนตรีกลุ่ม ๑๖ อย่างนายสุชาติ ตันเจริญ หรือที่สื่อมวลชน ให้สมญานามในขณะนั้นว่า "ตี กร่าง" เริ่มตั้งแต่การได้มาซึ่งเอกสารสิทธิ น.ส.๓ ก บนเกาะเสม็ด จังหวัด ชุมพร ของครอบครัวตันเจริญ ที่ฝ่ายค้านกล่าวหาว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่รัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงมหาดไทยซึ่งกำกับดูแลกรรมที่ดิน เร่งออกเอกสารสิทธิ ตลอดจนถึงที่ดินอีกหลายแห่งในทุกภาค ที่อยู่ในการถือครองของตระกูลตันเจริญ ที่กว้านซื้อไว้เพื่อนำไปกู้ยืมเงินจากธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด (บีบีซี) ไปซื้อหุ้นบริษัทต่างๆ ในตลาดหลักทรัพย์ฯ เพื่อครอบงำกิจการและเทคโอเวอร์ใน ลักษณะที่ไม่โปร่งใส

ส่วนรัฐมนตรีอื่น เช่น นายบรรหาร ศิลปอาชา ในฐานะรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งประเด็นที่หนีไม่พ้นยังเป็นเรื่องราวครั้งเก่าในอดีตที่ใช้วุฒิการศึกษาระดับ มัธยมศึกษาตอนปลายลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จนกระทั่งมาถึงวิทยานิพนธ์ใน ระดับปริญญาโทอันอื้อฉาว ความไม่เป็นธรรมในการจัดซื้อ-ขายที่ดินย่านพุทธมณฑลให้กับธนาคารแห่ง ประเทศไทยเพื่อจัดสร้างโรงพิมพ์ธนบัตรแห่งใหม่ที่ฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรมีหลักฐานข้อมูล ชัดเจน⁶¹⁰

ต่อมานายชวน หลีกภัย ได้ดำเนินการการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง เมื่อวันที่ 18 - 20 กันยายน 2539 โดยมีประเด็นดังนี้⁶¹¹

ปัญหาการทุจริตต่อหน้าที่ การเข้าประเทศของบิดา การปลอมแปลงวุฒิการศึกษา การทำวิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต การจัดซื้อที่ดินของตระกูล การโยกงบประมาณสิ่งแวดล้อม โดยผิดกฎหมาย นำไปสู่การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจอีกครั้ง และนับเป็น ปรากฏการณ์ครั้งแรกที่มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ได้รับความกดดันจากแกนนำของพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลทั้ง 5 พรรคเสนอให้

⁶⁰⁹ ประจักษ์ สมเชื้อ., สรุปผลงานของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ของนายชวน หลีกภัย ผู้นำฝ่ายค้านคนที่ 5, หน้า 3 - 5.

⁶¹⁰ เรื่องเดียวกัน. หน้า 9-11.

⁶¹¹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 16-25.

นายบรรหาร ศิลปอาชา ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพื่อแลกกับคะแนนเสียงไว้วางใจเต็มจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคร่วมรัฐบาล จำนวน 207 คะแนน และในที่สุดแล้วนายบรรหาร ศิลปอาชา ก็ไม่ปฏิบัติคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้ว่าจะลาออก แต่เลือกใช้วิธีการยุบสภาแทนในวันที่ 27 กันยายน 2539 อันเป็นเกมชิงความได้เปรียบในการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร ส่งผลให้นายบรรหาร ศิลปอาชา ยังคงอยู่ในฐานะนายกรัฐมนตรีเพื่อคุมการเลือกตั้งทั่วไป

การยุบสภาเพื่อเลือกตั้งใหม่ในครั้งนี้ พรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้ง จำนวน 86 คน และดำเนินการทางการเมืองเป็นฝ่ายค้านรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา พรรคได้พิสูจน์ให้เห็นถึงการเป็นฝ่ายค้านที่มีประสิทธิภาพ ติดตามตรวจสอบการบริหารบ้านเมืองของรัฐบาล จนในที่สุดนายบรรหาร ศิลปอาชา ต้องประกาศยุบสภา และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539

ต่อมาในการดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านครั้งที่ 2 เป็นช่วงที่ตรงกับรัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ซึ่งในการดำรงตำแหน่งครั้งนี้ นายชวน หลีกภัย ได้มีการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ เมื่อวันที่ 24 - 26 กันยายน 2540 โดยมีประเด็นทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการเอื้อประโยชน์ให้ตนเอง และพวกพ้อง การบริหารงานที่ไร้ประสิทธิภาพ ไม่โปร่งใส ไม่เป็นไปตามนโยบายรัฐบาล งบฝืดฝืนกฎหมาย และทุจริตต่อหน้าที่ นำไปสู่การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ⁶¹²

ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจครั้งนี้รัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ประสบชัยชนะอย่างท่วมท้นด้วยคะแนน 212 : 170 เสียง เนื่องจากส่วนหนึ่งมาจากเกมของฝ่ายรัฐบาลที่ใช้วิธีประท้วงและชี้แจงอย่างเย็นเยื่อทำให้สมาชิกพรรคฝ่ายค้านไม่สามารถอภิปรายได้อย่างเต็มที่ ประกอบกับข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจกลับมีประเด็นที่ซ้ำ คือมีการเสนอข้อมูลดังกล่าวให้สาธารณชนทราบหลายครั้งแล้ว จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ข้อมูลของฝ่ายค้านขาดความเชื่อถือจากสังคม ส่งผลให้พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีสามารถที่จะประคองตัวผ่านพ้นการอภิปรายครั้งนี้ไปได้

สำหรับการดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านตำแหน่งในครั้งที่ 3 หลังจากการเลือกตั้ง พ.ศ. 2544 นายชวน หลีกภัย ได้กลับมาเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้ง และนายชวน หลีกภัยก็ได้การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล เมื่อวันที่ 22 - 27 พฤษภาคม 2545 โดยมีประเด็น ดังนี้⁶¹³

รัฐบาลภายใต้การนำของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ตลอดระยะเวลา ๑ ปี ๒ เดือนเศษ มิได้บริหารราชการแผ่นดินตามที่ได้แถลงไว้ ที่ว่าจะบริหารราชการ

⁶¹² ประจักษ์ สมเชื้อ., สรุปผลงานของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ของนายชวน หลีกภัย ผู้นำฝ่ายค้านคนที่ 5, หน้า 28-34.

⁶¹³ เรื่องเดียวกัน. หน้า 34-36.

แผ่นดินด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ภายใต้ถ้อยคำที่สวยงามว่า คิดใหม่ ทำใหม่ เพื่อคนไทยทุกคน รัฐบาลมิได้ปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบอย่างจริงจัง นโยบายประกาศสงครามกับคอร์รัปชันเป็นการสร้างภาพ รัฐบาลปล่อยให้รัฐมนตรีและพวกพ้องแสวงหาประโยชน์จากการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ทางฝ่ายค้านมีความเห็นว่าการบริหารราชการแผ่นดินยุคนี้หลายระดับเป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและจริยธรรมในหลาย ๆ กรณี จึงไม่สมควรที่จะไว้วางใจให้ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เป็นผู้นำบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

แต่ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 185 บัญญัติว่า การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าสองในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เข้าชื่อเสนอญัตติซึ่งฝ่ายค้านมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมกันไม่ถึงจำนวนดังกล่าว และโดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 186 บัญญัติให้การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลต้องใช้เสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายค้านจึงขอเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามมาตรา 186 ของรัฐธรรมนูญ โดยมีรัฐมนตรีที่ถูกขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจแบ่งเป็น ๒ กลุ่ม กลุ่มแรกรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจและยื่นถอดถอนพ้นจากตำแหน่งมีจำนวน ๘ คน และกลุ่มที่สองรัฐมนตรีที่ถูกขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเพียงอย่างเดียวมีจำนวน ๗ คน

นอกจากนี้แล้ว นายชวน หลีกภัย ก็ได้มีการยื่นเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความกฎหมายด้วย⁶¹⁴ โดยเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2546 นายชวน หลีกภัย ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวม 113 คน ได้เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อนายอุทัย พิมพ์ใจชน ประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้ส่งความเห็นเรื่อง พระราชกำหนดตราขึ้นโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 219 เพื่อวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2527 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 พ.ศ.2546 เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 218 วรรคหนึ่งหรือไม่

จากที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าการทำหน้าที่ของนายชวน หลีกภัย ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรคนที่ 5 ของประเทศไทย มีผลงานที่โดดเด่นเป็นที่ประจักษ์หลายประการ และนายชวน หลีกภัย ก็เป็นนักการเมืองที่มีคารมคมคายในแบบเชือดเฉือน จนได้รับฉายา

⁶¹⁴ เรื่องเดียวกัน. หน้า 53-54.

ว่า “ใบมีดโกดอาน้ำผึ้ง” ซึ่งวาหะเต็ดของท่านที่มีความน่าสนใจคือวาหะเต็ดที่ว่า “เราไม่อาจทำให้ทุกคนร่ำรวยเท่าเทียมกันได้ แต่เราสามารถทำให้ทุกคนอยู่ได้กฎหมายเดียวกันได้”

4.2.1.6 นายบัญญัติ บรรทัดฐาน

นายบัญญัติ บรรทัดฐาน เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรคนที่ 6 ของประเทศไทย ในช่วงระหว่างวันที่ 23 พ.ค. 2546 – 5 ม.ค. 2548 และในขณะดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร นายบัญญัติ บรรทัดฐาน ได้ยื่นเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล จำนวน 2 ครั้ง ดังนี้⁶¹⁵

- ครั้งที่ 1 นายบัญญัติ บรรทัดฐาน ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ได้ทำหน้าที่เป็นผู้อภิปรายในการนำเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล เมื่อวันที่ 24 – 29 พฤษภาคม 2546 โดยนำเสนอหลักการยื่นคำร้องขอถอดถอนรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งตามมาตรา 304 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรายนามดังต่อไปนี้

- | | |
|----------------------------|---|
| 1. นายสุริยะ จิรุงเรืองกิจ | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม |
| 2. นายสรอรรถ กลิ่นประทุม | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ |
| 3. นายอดิศักดิ์ โปธารามิก | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ |
| 4. นายปองพล อดิเรกสาร | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ |
| 5. นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร |

การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลในครั้งนี้เป็นการทำงานหน้าที่ของฝ่ายค้านในการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร เป็นการทำตามหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการตรวจสอบและถ่วงดุลในระบบรัฐสภา เพื่อที่จะระงับยับยั้งความเสียหายในความผิดพลาดบกพร่องของฝ่ายบริหาร ซึ่งการอภิปรายในครั้งนี้ สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพของฝ่ายค้านด้วยหลักฐานข้อมูลที่ได้เข้าไปสืบค้นและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล เพื่อนำความจริงที่ถูกปกปิดไว้มาแสดงให้ประชาชนได้รับทราบว่า การทำงานของรัฐบาลมักจะมีวาระซ่อนเร้น เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มพวกพ้องของตนเสมอ

นอกจากนี้แล้วในการอภิปรายครั้งนี้ยังพบอีกว่านายบัญญัติ บรรทัดฐาน ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ได้กล่าวถ้อยแถลงไว้ในการอภิปรายไว้อย่างน่าสนใจ โดยมี

⁶¹⁵ ธิติภา ชมะโชติ., สรุปผลงานของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร นายบัญญัติ บรรทัดฐาน ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร 23 พฤษภาคม 2546 – 5 มกราคม 2548 , หน้า 2 – 20.

ใจความว่า “ท่านประธานที่เคารพ ก่อนที่กระผมจะได้อภิปรายในเรื่องรายละเอียดที่เกี่ยวข้องในบางท่าน บางราย และในบางประเด็น กระผมขอกราบเรียนท่านประธานในเบื้องต้นนี้ก่อนว่า การเข้าชื่อกันเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ และการอภิปรายไม่ไว้วางใจที่กำลังกระทำกันอยู่นี้เป็นการทำหน้าที่ของฝ่ายค้านของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 146 ดังที่ประธานได้กรุณาแจ้งให้ทราบเมื่อสักครู่นี้แล้ว เป็นการทำหน้าที่ของฝ่ายค้านในการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร เป็นการทำตามหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งต้องถือเป็นกลไกที่มีความสำคัญยิ่งในการตรวจสอบและในการถ่วงดุลในระบบรัฐสภาของเรา ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะระงับยับยั้งความเสียหายในความผิดพลาด บกพร่องของฝ่ายบริหารนั่นเอง เพราะฉะนั้นการเข้าชื่อในการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลของฝ่ายค้านในครั้งนี้เป็นเพราะมีความผิดพลาด บกพร่องเกิดขึ้น เป็นเพราะมีความเสียหายในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารเกิดขึ้น ซึ่งถ้าฝ่ายค้านไม่เข้าชื่อกันเสนอญัตติเพื่อทำหน้าที่ขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจแล้วละก็ต้องถือว่าฝ่ายค้านบกพร่องในหน้าที่อย่างแน่นอน เพราะฉะนั้นถึงอยากจะยืนยันกับท่านประธานอีกครั้งหนึ่งว่า การเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจของรัฐบาลในครั้งนี้อาจไม่ใช่เป็นการทำตามฤดูกาลหรือทำตามเทศกาล หรือไม่ใช่เป็นการทำเพื่อแสดงศักยภาพของหัวหน้าพรรคคนใหม่คือตัวกระผมเอง ดังที่ได้มีความพยายามที่จะพูดจาให้เกิดความสับสนอยู่ตลอดเวลา แต่ว่าเป็นเพราะมีความผิดพลาดและมีความบกพร่องในการบริหารราชการแผ่นดินเกิดขึ้นแล้ว”

จากคำกล่าวข้างต้นของนายบัญญัติ บรรทัดฐาน ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร แสดงให้เห็นว่าการทำหน้าที่นายบัญญัติ บรรทัดฐาน เป็นการทำหน้าที่ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรที่ค่อนข้างคำนึงถึงความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นกับประเทศในอนาคต และการทำหน้าที่ในลักษณะนี้ถือได้ว่ามีความสอดคล้องกับการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายเสียงข้างน้อย ในการเป็นผู้นำในการตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหาร อันเป็นควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาล

- ครั้งที่ 2 นายบัญญัติ บรรทัดฐาน ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ก็ได้ทำหน้าที่เป็นผู้อภิปรายในการนำเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล เมื่อวันที่ 19 - 21 พฤษภาคม 2547 โดยมีรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรายนามดังต่อไปนี้

- | | |
|----------------------------|---------------------------------|
| 1. นายอดิศักดิ์ โพธารามิก | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ |
| 2. นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา | รองนายกรัฐมนตรี |
| 3. พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ | รองนายกรัฐมนตรี |
| 4. ร้อยเอกสุชาติ เชาววิเศษ | รองนายกรัฐมนตรี |
| 5. นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง |

- | | |
|---------------------------|---|
| 6. นายสุริยะ จรุงเรืองกิจ | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม |
| 7. นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร |
| 8. นายวัฒนา เมืองสุข | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ |

ด้วยรัฐมนตรีผู้มีรายนามดังกล่าวนี้ ได้บริหารราชการแผ่นดินบกพร่อง ผิดพลาดในเรื่องดังต่อไปนี้ กล่าวคือได้บริหารราชการแผ่นดินบกพร่อง ล้มเหลว ไร้ประสิทธิภาพ ขาดคุณธรรม ขาดจริยธรรม ขาดหลักนิติธรรม มุ่งประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้องมากกว่าการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศชาติ ทั้งนี้มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ จึงใจกระทำผิดรัฐธรรมนูญและตัวบทกฎหมายหลายประการ หากปล่อยให้บริหารราชการแผ่นดินต่อไปจะเกิดความเสียหายแก่ราชการและประเทศชาติ⁶¹⁶

4.2.1.7 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรคนที่ 7 ของประเทศไทย โดยได้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำฝ่ายค้านถึงสามครั้ง คือ ครั้งที่ 1 ในช่วงระหว่างวันที่ 23 เมษายน 2548 – 19 กันยายน 2549 , ครั้งที่ 2 ในช่วงระหว่างวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2551 – 17 ธันวาคม 2551, และ ครั้งที่ 3 ในช่วงระหว่างวันที่ 16 กันยายน 2554 – 9 ธันวาคม 2556⁶¹⁷

ในการดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านครั้งแรก เกิดขึ้นหลังจากที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้เข้าบริหารราชการแผ่นดินโดยได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว และได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งมีคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 120 เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2548

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็เหมือนรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ของประเทศไทย ที่ได้กำหนดเพียงคุณสมบัติของผู้นำฝ่ายค้าน โดยไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านไว้แต่อย่างใด และแม้จะไม่ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ไว้ แต่บทบาทหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรหรือบทบาทของฝ่ายค้านก็สะท้อนให้เห็นผ่านการทำงานในฐานะตัวแทนของประชาชนที่ต้องตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารที่อาจดำเนินการบางอย่างผิดพลาดหรือไม่รอบคอบได้ ทั้งนี้การทำหน้าที่ดังกล่าวก็เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งในระหว่างดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีบทบาทเป็นผู้นำใน

⁶¹⁶ เรื่องเดียวกัน. หน้า 17.

⁶¹⁷ ธิดากา ชมะโชติ., สรุปผลงานของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 2 – 12.

การควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลโดยใช้กลไกตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด อาทิเช่น

1) การเสนอญัตติ

1.1) ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 121 คน เป็นผู้เสนอ) ระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 22 ปีที่ 1 ครั้งที่ 20 (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ 27 มิถุนายน 2548

เนื่องด้วย นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ผู้รับผิดชอบโครงการสนามบินสุวรรณภูมิได้บริหารโครงการจนเกิดการทุจริตในโครงการระบบสายพานและระบบตรวจสอบวัตถุระเบิด และละเลยไม่ดำเนินการตรวจสอบเพื่อให้ได้มาซึ่งตัวผู้กระทำผิด ประกอบกับพฤติกรรมการป้องกันการกระทำที่ผิดพลาดของตนเองและพวกพ้องซึ่งเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการตรวจสอบตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ทำให้ต้องมีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ตามมาตรา 186 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁶¹⁸

1.2) ญัตติขอให้รัฐสภามีมติให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา เรื่องขอให้รัฐบาลเร่งรัดดำเนินการลงโทษผู้กระทำผิด และชดเชยค่าเสียหายให้แก่นางรัตนา สัจจเทพ ตามรายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามมาตรา 159 และมาตรา 193 (6) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะกับคณะเป็นผู้เสนอ) ระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 7 ธันวาคม 2548

ตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคร่วมฝ่ายค้านได้เสนอขอให้สภาผู้แทนราษฎรมติให้รัฐบาลเร่งรัดการดำเนินการลงโทษผู้กระทำผิดและชดเชยค่าเสียหายให้แก่ นางรัตนา สัจจเทพ กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น และเนื่องจากสมัยประชุมปัจจุบันขณะนั้นเป็นสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติทำให้ไม่อาจดำเนินการได้ จึงได้มีการเสนอญัตติให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีมติให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างเรื่องดังกล่าวตามมาตรา 159 และมาตรา 193 (6) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁶¹⁹

2) แต่งตั้งคณะกรรมการ⁶²⁰

⁶¹⁸ เรื่องเดียวกัน. หน้า 4.

⁶¹⁹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 4-5.

⁶²⁰ ธิดากา ชมะโชติ., สรุปผลงานของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 5.

2.1) แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาและประสานงานด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค ประสานงานกับพรรคร่วมฝ่ายค้าน และมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการได้ตามความเหมาะสม

2.2) แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามการก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิ ซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการติดตาม ตรวจสอบ และแสวงหาข้อเท็จจริงในการก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิ และรายงานให้คณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้านทราบ

2.3) แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาผลกระทบจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่ศึกษาและติดตามผลกระทบจากการถ่ายโอนการศึกษาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากร่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความเห็นชอบ เพื่อให้ได้รับทราบข้อมูลข้อเท็จจริงที่ถูกต้องอันจะเป็นประโยชน์ต่อระบบการศึกษาของประเทศ

2.4) แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามการแปรรูปการณไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการติดตาม ตรวจสอบ และศึกษาผลกระทบอันเกิดจากการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

2.5) แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาประเด็นที่ควรแก้ไขในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และนำเสนอประเด็นที่ควรเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่ได้บัญญัติไว้แล้ว

3) ได้จัดให้มีโครงการ เปิด ตู๋ ปณ.รับเรื่องราวร้องทุกข์ เพื่อให้ความช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนแก่ประชาชน ดังนั้นประชาชนที่ต้องการร้องทุกข์ก็สามารถส่งเรื่องมาได้ที่ ตู๋ ปณ.๔๔ ปณ.รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๕ เรื่องร้องเรียน⁶²¹

4) รายการวิทยุผู้นำฝ่ายค้านฯ คุยกับประชาชน ออกอากาศสดทางสถานีวิทยุกระจายเสียงของรัฐสภาที่คลื่นความถี่ FM 87.5 MHz เป็นประจำทุกวันพุธ เวลา 04.30 น. – 09.00 น. และเปิดโอกาสให้ประชาชนที่ฟังรายการสามารถโทรศัพท์เข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็นได้ในช่วงท้ายรายการ⁶²²

5) ให้การต้อนรับคณะบุคคลที่มาเยือนทั้งในประเทศและต่างประเทศ

6) ภารกิจอื่น ๆ เช่น การประชุม สัมมนา และการบรรยายต่าง ๆ และการทำกิจกรรมในเวทีสาธารณะ

⁶²¹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 5-7.

⁶²² เรื่องเดียวกัน. หน้า 7.

นอกจากนี้แล้วแม้ว่าในระหว่างที่ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้นำเสนอรายชื่อผู้ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีเงา แต่รูปแบบดังกล่าวที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้พยายามนำเสนอก็มีได้เป็นไปตามแนวคิดคณะรัฐมนตรีเงาของประเทศอังกฤษ ดังนั้นจึงไม่อาจถือได้ว่าประเทศไทยได้เคยมีการนำเอาแนวคิดเรื่องคณะรัฐมนตรีเงามาปรับใช้แต่อย่างใด

4.2.2 ผู้นำฝ่ายค้านของประเทศไทยหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

4.2.2.1 นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์

นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรคนที่ 8 โดยดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านของประเทศไทย 2 ครั้ง คือตั้งแต่วันที่ 17 สิงหาคม 2562 - วันที่ 26 กันยายน 2563 เนื่องจากลาออกจากหัวหน้าพรรค ต่อมาก็ดำรงตำแหน่งอีกครั้งเป็นครั้งที่ 2 ตั้งแต่วันที่ 6 ตุลาคม 2564 - 28 ตุลาคม 2564⁶²³

หลังจากที่ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้เข้าบริหารราชการแผ่นดินโดยได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว ก็ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ หัวหน้าพรรคเพื่อไทย ซึ่งมีคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 106⁶²⁴ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็เหมือนรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ของประเทศไทย ที่ได้กำหนดเพียงคุณสมบัติของผู้นำฝ่ายค้าน โดยไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านไว้แต่อย่างใด โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดว่าภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่มีจำนวนมากที่สุด และสมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้เพิ่มบทบาทให้แก่ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร อีกประการหนึ่ง คือ กรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือ

⁶²³ เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2564 พรรคเพื่อไทยได้จัดการประชุมใหญ่สามัญประจำปี 2564 ที่ศูนย์ประชุมและแสดงสินค้านานาชาติ จังหวัดขอนแก่น ในหัวข้อ “พวงนี้เพื่อไทย : เพื่อชีวิตใหม่ของประชาชน” และในที่ประชุม นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ หัวหน้าพรรคเพื่อไทย ได้ประกาศลาออกจากหัวหน้าพรรคเพื่อไทย

⁶²⁴ กลุ่มงานผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร, ผลการดำเนินงานของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประจำปี พ.ศ. 2563., หน้า 4.

เศรษฐกิจของประเทศจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาได้⁶²⁵ เนื่องจากถือว่าผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นผู้แทนราษฎรอวุโสย่อมอยู่ในวิสัยที่จะเห็นปัญหาของประเทศชาติและประชาชนในมุมมองอีกมุมมองหนึ่ง หากได้มีการนำมาหารือในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา จะเป็นการหาทางออกหรือแก้ไขวิกฤติของประเทศชาติได้อีกทางหนึ่ง⁶²⁶ แต่จากการศึกษาไม่พบว่า ผู้นำฝ่ายค้านได้เคยใช้สิทธิในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 155 และโดยส่วนใหญ่แล้วในที่ประชุมมักจะขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 152 และในกรณีที่เป็นการประชุมร่วมกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานายกรัฐมนตรีก็จะแจ้งประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามมาตรา 165

ในการทำหน้าที่ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ ได้ดำเนินการกิจและทำหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนการร่วมงานในโอกาสต่าง ๆ ดังนี้

1. การกิจด้านการเป็นกรรมการร่วมประชุมพิจารณาในคณะกรรมการต่าง ๆ อาทิเช่น เป็นกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เป็นกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง เป็นกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นกรรมการร่วมวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติซึ่งตราขึ้นเพื่อการปฏิรูปประเทศ เป็นกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎร เป็นกรรมการสภาสถาบันพระปกเกล้า เป็นกรรมการบริหารหน่วย “หน่วยประจำประเทศไทยในสหภาพรัฐสภา” (The Thai National Group of the Inter-Parliamentary Union) (IPU) และเป็นกรรมการบริหารหน่วย “หน่วยประจำประเทศไทยในสหภาพรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก” (The Thai National Group to the Asian-Pacific Parliamentarians’ Union) (APPU) เป็นต้น⁶²⁷

2. บทบาทด้านนิติบัญญัติของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมืองฝ่ายค้านหรือฝ่ายเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และการรับฟังความคิดเห็นและรับฟังปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ซึ่งขออธิบายต่อไป ดังนี้

⁶²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 106 และมาตรา 155

⁶²⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560., หน้า 267.

⁶²⁷ กลุ่มงานผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร, ผลการดำเนินงานของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประจำปี พ.ศ. 2563., หน้า 13 - 31.

2.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติ เป็นการวางกรอบกำหนดกฎกติกาที่กำกับและควบคุมพฤติกรรมการณ์อยู่ร่วมกันในสังคม ซึ่งมีผลเกี่ยวข้องกับประชาชน ฉะนั้น เป้าหมายของการร่างพระราชบัญญัติจะต้องเป็นไปเพื่อให้ได้พระราชบัญญัติที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพทันต่อเหตุการณ์⁶²⁸ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคการเมืองฝ่ายค้าน เป็นส่วนหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยต้องพิจารณาว่า สมควรลงมติเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ หรือควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงประการใด เพื่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนมากที่สุด

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ แบ่งออกเป็น 3 วาระ คือ วาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการ วาระที่ 2 ขึ้นพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการธิการที่สภาตั้งหรือคณะกรรมการเต็มสภา และวาระที่ 3 เป็นการพิจารณาลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินั้น⁶²⁹ และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและลงมติเห็นชอบแล้ว ก็จะมีการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาเห็นชอบ จึงจะถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และจะมีผลใช้บังคับต่อไป

2.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคการเมืองฝ่ายค้านหรือฝ่ายเสียงข้างน้อย ดำเนินการตรวจสอบกลั่นกรองการทำงานของรัฐบาลตามกระบวนการทางนิติบัญญัติ ด้วยวิธีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เสนอญัตติเพื่อตั้งคณะกรรมการวิสามัญหรือพิจารณาศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และการถามกระทู้

2.2.1 การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ได้มีการเข้าชื่อเพื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริงหรือเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 152 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 และเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ตามมาตรา 151 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยผู้นำฝ่ายค้านได้ดำเนินการเสนอญัตติดังกล่าว ในรอบ 1 ปี ตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม 2562 - วันที่ 21 พฤษภาคม 2563 และต่อมาผู้นำฝ่ายค้านก็ได้ยื่นขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจ เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2564 - 19 กุมภาพันธ์ 2564 และลงมติในวันที่ 20

⁶²⁸ ภัทริดา สุขุณณิ. “ร่างพระราชบัญญัติ,” สถาบันพระปกเกล้า., [ออนไลน์]. เข้าถึงเมื่อ 17 เมษายน 2564. แหล่งที่มา: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ร่างพระราชบัญญัติ>.

⁶²⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 116 - ข้อ 133

กุมภาพันธ์ 2564 และครั้งล่าสุดมีการเสนอขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจเกิดขึ้นระหว่างวันที่ 31 สิงหาคม 2564 - 3 กันยายน 2564 ก่อนลงมติในวันที่ 4 กันยายน 2564 ซึ่งผลคะแนนการลงมติอภิปรายไม่ไว้วางใจ คือ มีคะแนนเสียงไว้วางใจ 264 เสียง ส่งผลให้ พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรียังคงมีอำนาจในการบริหารประเทศต่อไป⁶³⁰

2.2.2 การเสนอญัตติเพื่อตั้งคณะกรรมการหรือพิจารณาศึกษาเรื่องต่าง ๆ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ได้มีการเสนอญัตติเพื่อตั้งคณะกรรมการหรือพิจารณาศึกษาในเรื่องสำคัญต่าง ๆ ต่อสภาผู้แทนราษฎร

2.2.3 การถามกระทู้ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ได้มีการถามกระทู้เกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องงานในหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ซึ่งส่วนใหญ่จะถามปัญหาที่เกิดขึ้นและอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีนั้น โดยกระทู้ถามมี 3 ประเภท คือ กระทู้ถามสดด้วยวาจา กระทู้ถามทั่วไป และกระทู้ถามแยกเฉพาะ⁶³¹

2.3 การรับฟังความคิดเห็นและรับฟังปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน⁶³²

ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคการเมืองฝ่ายค้านถือเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ดังนั้น การทำหน้าที่ของฝ่ายค้าน จึงมีเรื่องราวร้องทุกข์หรือเรื่องร้องเรียน และข้อเสนอแนะหรือความคิดเห็นเกี่ยวกับการเมืองจากประชาชน มีทั้งกรณีประชาชนเดินทางมายื่นเรื่องร้องทุกข์หรือร้องเรียนด้วยตนเอง และส่งจดหมายผ่านทางไปรษณีย์ หรือเข้าพบกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตพื้นที่ของตนเอง เพื่อขอความช่วยเหลือหรือขอแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนในเรื่องต่าง ๆ และฝ่ายค้านยังได้ให้ความสำคัญกับเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารสถานการณ์บ้านเมือง และการหน้าที่ของฝ่ายค้าน เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลที่ทันต่อเหตุการณ์ และมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการทำงานของฝ่ายค้านมากยิ่งขึ้น

2.3.1 การรับเรื่องร้องทุกข์หรือเรื่องร้องเรียนของประชาชน

ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน จึงได้เปิดโอกาสรับเรื่องร้องทุกข์หรือเรื่องร้องเรียนจากประชาชน ซึ่งได้

⁶³⁰ กลุ่มงานผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร, ผลการดำเนินงานของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประจำปี พ.ศ. 2563., หน้า 48-79.

⁶³¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 145

⁶³² กลุ่มงานผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร, ผลการดำเนินงานของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประจำปี พ.ศ. 2563., หน้า 80-84.

ขอความช่วยเหลือหรือขอให้แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนในเรื่องต่าง ๆ เช่น การขอความเป็นธรรมจากผู้ขับแท็กซี่ การขอให้ช่วยเหลือครูผู้ดูแลเด็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาเกษตรกรรม ยางพารา การตรวจสอบโครงการบริหารจัดการน้ำ และการตรวจสอบการทุจริตกรณีเงินของสหกรณ์ ออมทรัพย์ครู เป็นต้น⁶³³

2.3.2 การเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารสถานการณ์บ้านเมืองและการทำหน้าที่ของฝ่ายค้าน

ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคร่วมฝ่ายค้าน ได้มีการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารเหตุการณ์บ้านเมือง และการทำหน้าที่ของฝ่ายค้าน เพื่อให้ประชาชนได้ รับทราบข้อมูลที่ทันสมัยและทันต่อเหตุการณ์บ้านเมืองปัจจุบัน พร้อมทั้งเปิดรับฟังความคิดเห็นและปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ผ่านทางรายการ "มองรัฐสภา" ซึ่งมีการออกอากาศ ทุกวันจันทร์ เวลา 09.05 – 10.00 นาฬิกา (ยกเว้นวันหยุดนักขัตฤกษ์) โดยออกอากาศผ่านช่องทาง⁶³⁴ เช่น สถานีโทรทัศน์รัฐสภา (ช่อง 10) สถานีโทรทัศน์ NBT (ช่อง 11) สถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภาระบบ FM 87.5 MHZ (กรุงเทพมหานคร) พร้อม 14 เครือข่าย และระบบ AM 1071 KHZ Facebook ไลฟ์สด วิทยุและโทรทัศน์รัฐสภา และ YouTube เป็นต้น

4.2.2.2 นายชลงาน ศรีแก้ว

นายชลงาน ศรีแก้ว เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรคนที่ 9 ของประเทศไทย โดยได้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำฝ่ายค้านเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2564 เนื่องด้วยนายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ ได้ลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคเพื่อไทย เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2564 เป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งต่อมาพรรคเพื่อไทย ซึ่งเป็นพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรที่มีจำนวนสมาชิกมากที่สุด ได้เลือกนายชลงาน ศรีแก้ว เป็นหัวหน้าพรรคเพื่อไทย นายชลงาน ศรีแก้ว จึงเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรตามความในมาตรา 106 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย⁶³⁵

ผลงานชิ้นแรกภายหลังการเข้ารับตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านของ นายชลงาน ศรีแก้ว คือ การอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริงหรือเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรี (ครม.) ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 152 ที่ยื่นญัตติ ต่อนายชวน หลีกภัย ประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 21

⁶³³ เรื่องเดียวกัน. หน้า 81-82.

⁶³⁴ เรื่องเดียวกัน. หน้า 83.

⁶³⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 138 ตอนพิเศษ 318 ง วันที่ 29 ธันวาคม 2564, หน้า 1.

มกราคม 2565⁶³⁶ โดยจากการติดตามผลการหารือของแกนนำพรรคร่วมฝ่ายค้านเมื่อ 19 มกราคม 2565 พบว่าได้มีการกำหนดประเด็นอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติใน 3 ประเด็นหลัก คือ 1. วิกฤตสินค้าราคาแพง 2. วิกฤติโรคระบาด ทั้ง โควิด-19 และ โรคระบาดสัตว์ 3. วิกฤติการเมืองและการปฏิรูปการเมือง การกระจายอำนาจ และมีประเด็นอื่น ๆ ที่เป็นปลายเปิดไว้ เพื่อรอจังหวะอภิปรายเพิ่มเติม เช่น เหมืองทองอัครา ปัญหาชาวประมง การใช้บ่อบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น ซึ่งแม้ว่าการอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติดังกล่าวจะไม่มีผลชี้วัดด้วยการลงมติจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ยุติที่ฝ่ายค้านขอเปิดประชุมก็ถือได้ส่วนสำคัญที่ทำให้ผู้นำฝ่ายค้านสามารถแสดงให้ประชาชนได้เห็นถึงความล้มเหลวของรัฐบาลที่มีต่อการบริหารประเทศ ในการแก้ปัญหาให้ประชาชนและการฟื้นฟูประเทศจากวิกฤติต่างๆ

ต่อมาเมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2565 ได้มีการจัดโครงการผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรพบประชาชน ประจำปีงบประมาณ 2565 ที่โรงแรมอมารี วอเตอร์เกท ในหัวข้อ “ฝ่ายค้านรับฟังปัญหาทั่วไทยเพื่อประชาชน” จัดโดยกลุ่มงานผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดย นพ.ชลน่าน ศรีแก้ว หัวหน้าพรรคเพื่อไทย ในฐานะผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ได้กล่าวปาฐกถาพิเศษ ตอนหนึ่งว่า “ขอบคุณพรรคฝ่ายค้านทุกพรรคที่มาร่วมเวทีในวันนี้ ที่เปิดโอกาสให้ผู้นำฝ่ายค้านพรรคร่วมฝ่ายค้าน ได้พบปะฟังความคิดเห็นและข้อเสนอของพี่น้องประชาชน ในการทำหน้าที่แทนประชาชนเป็นผู้แทนประชาชนในสภาผู้แทนราษฎร ในรัฐสภา โครงการผู้นำฝ่ายค้านพบประชาชนครั้งนี้ ใช้ชื่อทั่วไทยทวงคืนอำนาจประชาชน หมดเวลานายกรัฐมนตรีก่อนหมดเวลาประเทศ เป็นการทวงคืนอำนาจของประชาชน ซึ่งเกี่ยวข้องกับหน้าที่และบทบาทของผู้นำฝ่ายค้าน หน้าที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายค้าน ซึ่งเรื่องนี้ในการตรวจสอบควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน สิ่งที่ฝ่ายค้านเราต้องทำ ต้องชี้ให้เห็นได้ว่าคนที่ไม่มีคุณสมบัติมีลักษณะต้องห้าม จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ จึงต้องมารับฟังจากประชาชน พวกเราฝ่ายค้านเองเห็นว่านายกรัฐมนตรีจะอยู่รวมกันเกิน 8 ปี ไม่ได้ หมดเวลาแล้ว”⁶³⁷

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า นายชลน่าน ศรีแก้ว ผู้นำฝ่ายค้านคนปัจจุบันได้พยายามรับฟังความคิดเห็นจากพี่น้องประชาชน และออกมาเชิญชวนให้ประชาชนทวงคืนอำนาจของตนเอง เนื่องจากไม่เห็นด้วยที่นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันเกิน 8 ปี

⁶³⁶ เทพจร., “ผู้นำฝ่ายค้าน” บทพิสูจน์ “ชลน่าน” ลบครหา “ดีลลับ”-กู้หน้า “เพื่อไทย”. [ออนไลน์].เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 มกราคม 2565. แหล่งที่มา: <https://www.bangkokbiznews.com/politics/983548> .

⁶³⁷ Nation Online., “หมอชลน่าน” ย้ำ “บ๊วกตุ” หมดเวลา นายกฯ อยู่ในตำแหน่งเกิน 8 ปีไม่ได้”. [ออนไลน์].เข้าถึงเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2565. แหล่งที่มา: <https://www.nationtv.tv/news/378866568> .

จากที่ได้อธิบายถึงการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านหลาย ๆ ท่าน ก็จะทำให้เห็นว่า แม้ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านจะไม่ได้มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านไว้โดยตรงในรัฐธรรมนูญ แต่ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคการเมืองฝ่ายค้านซึ่งเป็นเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร ก็ล้วนมีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ตามกระบวนการทางนิติบัญญัติและมีภารกิจหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนการร่วมงานในโอกาสต่าง ๆ ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นเสมือนผู้นำฝ่ายเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร ที่มีบทบาทสำคัญในด้านการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เพื่อให้การบริการราชการแผ่นดินหรือการทำงานของฝ่ายรัฐบาลเป็นไปโดยชอบตามครรลองในระบอบประชาธิปไตย อันจะช่วยปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน

ในการดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ได้มีการดำเนินการตามกระบวนการทางนิติบัญญัติหลายประการ เช่น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป การเสนอญัตติเพื่อตั้งคณะกรรมการวิสามัญหรือพิจารณาศึกษาเรื่องสำคัญ และการถามกระทู้ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังได้มีการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารเหตุการณ์การเมืองที่สำคัญและการทำงานของฝ่ายค้านให้กับประชาชนได้รับทราบด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงบทบาทในด้านการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล อันจะส่งผลให้การบริการราชการแผ่นดินหรือการทำงานของฝ่ายรัฐบาลเป็นไปโดยชอบตามครรลองในระบอบประชาธิปไตย การทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคการเมืองฝ่ายค้านจึงมีความสำคัญ เนื่องจากจะช่วยปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน และหากต้องการให้ผู้นำฝ่ายค้านมีหลักประกันในการทำหน้าที่เพื่อส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้าน ก็ควรมีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านไว้ในรัฐธรรมนูญ

4.3 ผู้นำฝ่ายค้านกับการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงา

ในเรื่องของกระบวนการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงาหรือรัฐบาลเงานั้นจะเป็นไปตามหลักการที่ได้มีการตกลงกันเป็นการภายในของพรรคการเมืองฝ่ายค้านที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุด หรือพรรคการเมืองร่วมฝ่ายค้านทั้งหมดแล้วแต่กรณี กล่าวคือ อาจจะมีการตกลงโดยการออกเป็นมติพรรคให้มีการจัดการเลือกตั้งภายใน (Election) เพื่อทำการเลือกกลุ่มบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาลเงาอันเป็นวิธีการที่พรรคแรงงาน (Labour Party) ในประเทศอังกฤษใช้ หรือจะให้สิทธิขาดในการจัดตั้งรัฐบาลเงาแก่หัวหน้าพรรคแต่เพียงผู้เดียวในการเลือกสรรบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเงา (Shadow Minister) เช่นเดียวกันกับพรรคอนุรักษนิยมในประเทศอังกฤษ

(Conservative Party) ใช้ก็ได้ และหลักเกณฑ์ในการคัดสรรตัวบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีแต่ละกระทรวง (Portfolios) ในคณะรัฐมนตรีเงาไม่ว่าจะเป็นระบบเลือกตั้งก็ดี หรือ การได้รับการแต่งตั้งโดยตัวหัวหน้าพรรคก็ดี จะอยู่บนพื้นฐานของความเชี่ยวชาญชำนาญการของ บุคคลนั้นๆ ว่าจะเหมาะกับการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเงาในกระทรวงใด การนำระบบรัฐบาลเงามาใช้ ก็จะเป็นเสมือนการทดสอบว่ารัฐมนตรีเงาต่างๆ นั้น มีศักยภาพเพียงพอในการที่จะเป็นรัฐมนตรีที่ แท้จริงหากพรรคของตนเองได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งในอนาคต และส่วนของผู้ที่จะมา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเงานั้น โดยส่วนใหญ่แล้วหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านจะเข้ามารับ ตำแหน่งดังกล่าว⁶³⁸

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้นแสดงให้เห็นว่า แนวคิดคณะรัฐมนตรีเงาก็คือ มาตรการหนึ่งของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลที่แท้จริงอย่างใกล้ชิด ซึ่งถือว่าเป็น ระบบที่ดีและควรจะได้นำมาปรับใช้ เนื่องจากจะทำให้ประชาชนได้เข้าใจถึงการตรวจสอบการทำงานของ รัฐบาลที่แท้จริงอย่างเป็นทางการในรัฐสภา ผ่านการตั้งกระทู้ถาม การขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรี ซึ่งหากมีการนำเอาแนวคิดคณะรัฐมนตรีเงามาปรับใช้อย่างจริงจัง ประชาชนก็สามารถ ที่จะเปรียบเทียบและเห็นถึงความสามารถของรัฐมนตรีที่แท้จริงที่ต้องออกมาชี้แจงต่อรัฐมนตรีเงาที่ อยู่ในกระทรวงเดียวกัน ในกรณีที่ได้มีการยื่นเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายรัฐมนตรีนั้น ๆ ⁶³⁹

จากการศึกษาพบว่าในประเทศไทยไม่ปรากฏว่ามีการนำเอาแนวคิดคณะรัฐมนตรีเงา ตามรูปแบบของต่างประเทศมาปรับใช้ คงมีเพียงการนำเสนอแนวคิดของ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ที่ได้มีการประกาศรายชื่อรัฐมนตรีเงาเพื่อติดตามตรวจสอบการทำหน้าที่ ของรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่าง ๆ แต่การตัดสินใจในการเลือกผู้ที่จะเข้ามารับตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีเงา เป็นการตัดสินใจเลือกนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ แต่เพียงผู้เดียว ประกอบกับสภาวะการณ์ทางการเมืองใน ขณะนั้นมีพรรคประชาธิปัตย์เป็นฝ่ายค้านเพียงพรรคเดียว ไม่ได้เป็นไปตามแนวคิดคณะรัฐมนตรีเงา ตามรูปแบบของต่างประเทศ เนื่องจากการประกาศรายชื่อคณะรัฐมนตรีเงาเพื่อติดตามการทำหน้าที่ ของฝ่ายรัฐบาลอย่างใกล้ชิดและเป็นการเตรียมตัวเพื่อเป็นรัฐบาลทางเลือกในอนาคต ที่ผู้นำฝ่ายค้าน ของประเทศอังกฤษ ประเทศแคนาดา และประเทศออสเตรเลีย ได้มีการประกาศ การคัดเลือกผู้ที่จะ ดำรงตำแหน่งคณะรัฐมนตรีเงา ต้องมีการพิจารณาร่วมกันภายในกลุ่มฝ่ายค้านทุกพรรค เพื่อคัดเลือก

⁶³⁸ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, บทความระบบรัฐบาลเงาและข้อคิดบางประการ. [ออนไลน์]. เข้าถึงเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2561. แหล่งที่มา: <https://prachatai.com/journal/2008/02/15769>

⁶³⁹ เรื่องเดียวกัน.

ผู้ที่มีความเหมาะสมที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งในรัฐบาลทางเลือก (The Alternative Government)⁶⁴⁰

โดยในขณะที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำฝ่ายค้าน นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้มีการนำเสนอรายชื่อคณะรัฐมนตรีเงาในรูปแบบที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ คัดเลือกและตัดสินใจแต่เพียงผู้เดียว จำนวน 2 คณะ ในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงา คณะที่ 1 เป็นช่วงที่จัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงาขึ้นเพื่อติดตามการทำงานที่ของรัฐบาลภายใต้การนำของนายสมัคร สุนทรเวช และในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงา คณะที่ 2 เป็นช่วงที่จัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงาขึ้นเพื่อติดตามการทำงานที่ของรัฐบาลภายใต้การนำของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

แม้ว่านายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ได้นำเสนอรายชื่อผู้ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีเงา แต่รูปแบบดังกล่าวที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้พยายามนำเสนออีกมิได้เป็นไปตามแนวคิดคณะรัฐมนตรีเงาของประเทศอังกฤษและต่างประเทศ ดังนั้นจึงไม่อาจถือได้ว่าประเทศไทยได้เคยมีการนำเอาแนวคิดเรื่องคณะรัฐมนตรีเงามาปรับใช้แต่อย่างใด

4.4 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับประสิทธิภาพการทำงานที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศไทย

ในการที่ฝ่ายค้านจะแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพที่ฝ่ายค้านมี ฝ่ายค้านจะต้องแสดงให้เห็นว่าพรรคมีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขนโยบายและเปลี่ยนตำแหน่งตัวเองไปสู่ศูนย์กลางการเมือง และกระบวนการนี้จะต้องมีการตกลงกันภายในพรรค และในการนำเสนอถึงการเปลี่ยนแปลง ผู้นำฝ่ายค้านจะต้องเป็นผู้สื่อสารที่มีประสิทธิภาพ โดยต้องสามารถแสดงความน่าเชื่อถือได้ผ่านทางการทำงานที่ในรัฐสภา การสัมภาษณ์ และการกล่าวสุนทรพจน์ และในการทำหน้าที่ผู้นำฝ่ายค้านจะต้องตรวจสอบกลั่นกรองและวิพากษ์วิจารณ์อย่างถี่ถ้วน⁶⁴¹ และจากแนวคิดของ Jim Buller และ Toby James ที่ได้กำหนดเกณฑ์การประเมินผลประสิทธิภาพของผู้นำฝ่ายค้าน ไว้ในบทความในงานวิจัยเรื่อง Statecraft and the Assessment of National Political Leaders: The Case of New Labour and Tony Blair โดยเน้นองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ คือ กลยุทธ์ที่ทำให้ก้าวไปชนะการเลือกตั้ง

⁶⁴⁰ The Alternative Government : The opposition is formed by the largest party or coalition of parties that does not have the support of the majority of members in the House of Representatives. The opposition is sometimes called the alternative government because it could form government if it was to win the support of the majority of members.

⁶⁴¹ Timothy Heppell, What Make for an Effective Leader of the Opposition?, [Online]. Available from: http://oppositionstudies.weebly.com/uploads/8/0/9/5/8095992/what_makes_for_an_effective_leader_of_the_opposition_-_sept_2015.pdf. [Accessed 18 July 2021.]

(winning electoral strategy) การบรรลุชื่อเสียงด้านความสามารถในการปกครอง (achieving a reputation for governing competence) ความสามารถในการบริหารจัดการภายในพรรคการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ (efficient management of the party machine) การชนะข้อโต้แย้งที่สำคัญในหมู่ผู้แสดงความคิดเห็นและชนชั้นสูงทางการเมือง (winning the key arguments among opinion-formers and the political elite) และการปฏิรูปรัฐธรรมนูญเพื่อปกป้องผลประโยชน์ในการเลือกตั้งของพรรค (reforming the constitution to protect the party's electoral interests)⁶⁴² ซึ่งในการศึกษาในประเทศอังกฤษ ประเทศแคนาดาและประเทศออสเตรเลีย ก็ได้มีการพยายามศึกษาประสิทธิภาพการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านคนสำคัญของแต่ละประเทศผ่านแนวคิดดังกล่าวนี้ ดังนั้น จึงขอยกตัวอย่างโดยพิจารณาถึงประสิทธิภาพการทำหน้าที่ผู้นำฝ่ายค้านที่รับตำแหน่งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 106 คือ นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์⁶⁴³ โดยจะพิจารณาผ่านเกณฑ์การประเมินผลประสิทธิภาพของผู้นำฝ่ายค้านของ Jim Buller และ Toby James ที่เน้นองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ ดังนี้



⁶⁴² Jim Buller, Toby S. James., “Statecraft and the Assessment of National Political Leaders: The Case of New Labour and Tony Blair”, *British Journal of Politics and International Relations* (2011). [Online]. Available from: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1467-856X.2011.00471.x>. [Accessed 18 July 2021.]

⁶⁴³ เหตุผลที่เลือกพิจารณาผู้นำฝ่ายค้านคนที่ 8 ของประเทศไทย ซึ่งก็คือ นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ ก็เนื่องด้วยเป็นผู้นำฝ่ายค้านที่ทำหน้าที่เป็นผู้นำฝ่ายค้านของพรรคฝ่ายค้านหลายพรรคการเมือง และอยู่ในช่วงที่มีการแพร่ระบาดของโรคระบาด ซึ่งทำให้สามารถนำไปวิเคราะห์เปรียบเทียบกับต่างประเทศได้ว่าถ้าหากมีการนำเอาแนวคิดการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงามาปรับใช้ จะทำให้ผู้นำฝ่ายค้านและพรรคการเมืองฝ่ายค้านมีโอกาสในเชิงได้เปรียบในการวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานที่ของฝ่ายรัฐบาลในขณะที่ประเทศไทยและทั้งโลกอยู่ในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคระบาดโควิด - 19 เช่นเดียวกัน

| เกณฑ์การประเมินผลประสิทธิภาพ | การทำหน้าที่ของ นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ | ผลงานที่ปรากฏเป็นที่ประจักษ์แก่ สาธารณชน |
|--|--|---|
| 1. กลยุทธ์ที่ทำให้ก้าวไปชนะการเลือกตั้ง (ในกรณีนี้ขอศึกษาถึงกลยุทธ์ที่อาจนำไปสู่ชัยชนะในการเลือกตั้งถัดไป) | <ul style="list-style-type: none"> - มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน - ไม่ปรากฏว่ามีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงาหรือประกาศรายชื่อคณะรัฐมนตรีเงาแต่อย่างใด - นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ เป็นผู้นำฝ่ายค้านที่ค่อนข้างมีวาจาเชือดเฉือน | <ul style="list-style-type: none"> - ยกระดับอย่างเด่นชัดในเรื่องการประสานงานและร่วมมือระหว่างพรรคร่วมฝ่ายค้าน - นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ ผู้นำฝ่ายค้านได้อัดนายกรัฐมนตรีว่าเป็นรัฐบาลปรสิติกัดกินอนาคตของประเทศ กลั่นกินความฝันประชาชน เมื่อครั้งการเปิดญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2564⁶⁴⁴ |
| 2. การบรรลุชื่อเสียงด้านความสามารถในการปกครอง | <p>เนื่องจากฝ่ายค้านมาจากการหลายพรรคการเมืองรวมตัวกันเป็นพรรคร่วมฝ่ายค้านทำให้ในบางครั้งทำให้ค่อนข้างมีความยากในการควบคุมคะแนนเสียงในการลงมติต่าง ๆ ทำให้การอภิปรายทั่วไปเมื่อปี 2563 ไม่ค่อยดีเท่าที่ควร แต่ต่อมาก็มีการปรับปรุงจนถือว่าบทบาทและสถานะของผู้นำฝ่ายค้าน ของนายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ มีลักษณะเป็นผู้นำฝ่ายค้านในยุคปรับโครงสร้าง⁶⁴⁵</p> | <p>ได้รับการยอมรับว่าพรรคร่วมฝ่ายค้านภายใต้การนำของ นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ มีความเข้าใจและปรับตัวเข้ากับสภาพความเป็นจริงทางการเมืองได้เป็นอย่างดี นำยกย่อง กระบวนการในการจัดประเด็น วางเนื้อหาและมอบหมายให้แต่ละพรรคเข้ารับผิดชอบสามารถทำได้ดีเป็นอย่างดี ถือว่าพัฒนาและยกระดับเด่นชัดในเรื่องการประสานงานและร่วมมือระหว่างพรรคร่วมฝ่ายค้าน⁶⁴⁶</p> |
| 3. ความสามารถในการบริหารจัดการภายในพรรคการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ | <p>ในการทำหน้าที่เป็นผู้นำหัวหน้าพรรค นายสมพงษ์ได้เคยประกาศภารกิจในการนำพรรคเพื่อไทย และได้มีการปรับองค์กรเปลี่ยนโครงสร้างการทำงาน เพื่อเพิ่มโอกาสให้พรรคสามารถระดมทรัพยากรบุคคลของพรรคได้อย่างเต็มที่⁶⁴⁷</p> | <p>นายสมพงษ์ ได้รับการเลือกเป็นหัวหน้าพรรคเพื่อไทย ถึง 2 ครั้ง</p> |

⁶⁴⁴ มติชนออนไลน์., “สมพงษ์” เปิดซึกฟอก ซัตรบ.ปรสิติ กัดกร่อนอนาคตชาติ กลั่นกินความฝันประชาชน. [ออนไลน์]. เข้าถึงเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2564. แหล่งที่มา: https://www.matichon.co.th/politics/news_2580838.

⁶⁴⁵ ข่าวสดออนไลน์., FootNote : บทบาท สถานะ ผู้นำฝ่ายค้าน เพื่อไทย ในยุคปรับ สร้างสรรค์. [ออนไลน์]. เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2564. แหล่งที่มา : https://www.khaosod.co.th/politics/hot-topics/news_5996352 .

⁶⁴⁶ เรื่องเดียวกัน.

⁶⁴⁷ ไทยโพสต์., 'สมพงษ์' ชู 4 ภารกิจนำทัพเพื่อไทย. [ออนไลน์]. เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2564. แหล่งที่มา : <https://www.thaipost.net/main/detail/79201> .

| เกณฑ์การประเมินผลประสิทธิภาพ | การทำหน้าที่ของ นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ | ผลงานที่ปรากฏเป็นที่ประจักษ์แก่ สาธารณชน |
|--|--|---|
| 4. การชนะข้อโต้แย้งที่สำคัญในหมู่ผู้ แสดงความคิดเห็น (opinion- formers) และชนชั้นสูงทางการเมือง (political elite) | - ผู้นำฝ่ายค้านมีการแนะนำรัฐบาลให้ใช้ ความจริง เป็นระบบ เต็ดขาด เพื่อต่อสู้ กับโรคระบาดโควิด – 19 โดยพรรคเพื่อ ไทยพร้อมช่วยเหลืออย่างเต็มที่ ⁶⁴⁸ - ผู้นำฝ่ายค้านเป็นผู้นำในการอภิปราย ประมาณปี 2564 ว่าไม่ตอบโจทยปัญหา ประเทศ โดยเห็นว่าปัญหาด้าน สาธารณสุขเป็นปัญหาวิกฤติที่ต้องเร่ง รับมือ เพราะกำลังจะนำไปสู่วิกฤติ เศรษฐกิจ ⁶⁴⁹ | - ผู้นำฝ่ายค้านชี้ให้เห็นว่าช่วงเวลานี้ เป็นช่วงเปราะบางของประเทศ ทุกคน ควรร่วมมือกัน - แม้จะมีการผ่านร่าง พ.ร.บ . งบประมาณ แต่ผู้นำฝ่ายค้านและ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้าง น้อยก็สามารถทำให้ประชาชนหัน กลับมาสนใจการเมืองของประเทศมาก ยิ่งขึ้น |
| 5. การปฏิรูประัฐธรรมนูญเพื่อปกป้อง ผลประโยชน์ในการเลือกตั้งของพรรค | มีการผ่านร่างกฎหมายไปหลายฉบับ แต่ยังไม่ปรากฏว่ามีการเสนอแก้ไขกฎหมาย เกี่ยวกับการเลือกตั้งได้สำเร็จ ในช่วงที่นาย สมพงษ์ ดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้าน | มีเพียงการพยายามเสนอขอแก้ไขแต่ยังไม่สำเร็จ |

จากตารางดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ เป็นผู้นำฝ่ายค้านที่ทำหน้าที่ได้
ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ ตามเกณฑ์การประเมินผลประสิทธิภาพของผู้นำฝ่ายค้านของ Jim Buller
และ Toby James แต่หากมีการประกาศรายชื่อคณะรัฐมนตรีเงาเพื่อติดตามการทำหน้าที่ของ
ฝ่ายรัฐบาลอย่างชัดเจนแบบในประเทศอังกฤษ ประเทศแคนาดา และประเทศออสเตรเลีย ก็อาจจะ
ทำให้ประชาชนเกิดความสนใจในการนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อย่างสร้างสรรค์ของ
ผู้นำฝ่ายค้านและคณะรัฐมนตรีเงา และอาจจะส่งผลทำให้ประชาชนเกิดความสนใจกับบทบาทของ
ผู้นำฝ่ายค้านและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งช่วงเวลานั้นนับได้ว่าเป็น
โอกาสอันดีที่จะทำให้ประชาชนสามารถเห็นได้ถึงบทบาทการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในการเป็น
นายกรัฐมนตรีเงา ซึ่งหากผู้นำฝ่ายค้านสามารถใช้ประโยชน์จากสถานการณ์ข้างต้นได้ ฝ่ายค้านก็
สามารถจะแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพที่ฝ่ายค้านมี อันอาจจะนำไปสู่โอกาสในการที่จะพลิก
บทบาทกลับมาเป็นรัฐบาลในอนาคตได้

⁶⁴⁸ ไทยโพสต์., 'สมพงษ์' ชู 4 ภารกิจนำทัพเพื่อไทย. [ออนไลน์]. เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2564. แหล่งที่มา : <https://www.thaipost.net/main/detail/79201> .

⁶⁴⁹ บ้านเมือง., ฝ่ายค้านรุมสับจัดทำงานปี 64 ไม่ตอบโจทยปัญหาประเทศชาติ. [ออนไลน์]. เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2564. แหล่งที่มา : <https://www.banmuang.co.th/news/politic/197672> .

บทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศไทย

จากที่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านและการควบคุม ตรวจสอบ การทำงานของรัฐบาลโดยผู้นำฝ่ายค้านและพรรคการเมืองฝ่ายค้านในต่างประเทศ ในบทนี้จะนำเอา หลักการและแนวคิดจากที่ได้ทำการศึกษาจากต่างประเทศมาเปรียบเทียบกับของประเทศไทย เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเหมือนและความแตกต่างในเรื่องอำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านและ การควบคุม ตรวจสอบ การทำงานของรัฐบาลโดย ผู้นำฝ่ายค้านและพรรคการเมืองฝ่ายค้าน เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของประเทศไทย ซึ่งจะขออธิบายต่อไป ดังต่อไปนี้

5.1 บทวิเคราะห์เกี่ยวกับกฎหมายหรือกฎหมายข้อบังคับที่เกี่ยวกับผู้นำฝ่ายค้านในประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับใดที่กำหนด อำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านไว้ และก็ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายในข้อบังคับการประชุมสภาฉบับ ใดที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านไว้เช่นกัน โดยจะเห็นได้ว่าบทบาทของผู้นำฝ่ายค้าน ในสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ทางการเมืองที่มี ความเปลี่ยนแปลงไปตามแต่ละยุคแต่ละสมัย และตำแหน่งผู้นำฝ่าย ค้านก็ได้รับการยอมรับและมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาของไทย แต่ตั้งแต่ในอดีตจนถึง ปัจจุบันก็ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดที่กำหนดถึงอำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในสภา ผู้แทนราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง คงกำหนดไว้เพียงหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน และ ในทางปฏิบัติผู้นำฝ่ายค้านก็ยังได้มีการเลือกคณะกรรมการประสานงานพรรคฝ่ายค้าน (วิปฝ่ายค้าน) เพื่อทำหน้าที่ในการประสานงานกับคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) ด้วย โดยในข้อบังคับการประชุมสภามีการกำหนดให้ผู้นำฝ่ายค้านเสนอให้ประธานสภาแต่งตั้งสมาชิกของ พรรคการเมืองฝ่ายค้านเป็นคณะกรรมการประสานงานพรรคฝ่ายค้าน (วิปฝ่ายค้าน) แต่ก็ไม่ได้ปรากฏ ว่ามีการรับรองสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการประสานงานพรรคฝ่ายค้าน (วิปฝ่ายค้าน) ไว้แต่ อย่างใด และนอกจากนี้แล้วการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านของไทยก็มักจะเป็น การทำหน้าที่ที่มีความ เกี่ยวเนื่องกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยและพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ดังนั้น ผู้นำฝ่ายค้านจึงเป็นเสมือนผู้นำและเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในการดำเนินการตรวจสอบ การบริหารราชการแผ่นดินและการดำเนินการตามแนวนโยบายของรัฐบาล โดยผู้นำฝ่ายค้านต้องเป็น ผู้ที่สามารถควบคุมคะแนนเสียงและแนวนโยบายโดยรวมของพรรคการเมืองฝ่ายค้านทั้งหมดให้เป็นไป ในทิศทางเดียวกันให้ได้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล และก่อให้เกิด

ประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติ และแม้การทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านจะทำหน้าที่โดยยึดโยงกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในสภาในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาลก็ตาม แต่การทำหน้าที่โดยที่ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับใดกำหนดหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรหรือการทำหน้าที่ผู้นำของพรรคการเมืองฝ่ายค้านไว้อย่างเป็นทางการ ซึ่งย่อมก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการขาดหลักประกันในการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้าน

เมื่อเปรียบเทียบอำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้าน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กับต่างประเทศซึ่งได้แก่ประเทศอังกฤษ ประเทศแคนาดา และประเทศออสเตรเลีย สามารถอธิบายได้ดังนี้

ในประเทศอังกฤษ ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาสามัญเกิดขึ้นจากธรรมเนียมประเพณีในระบบรัฐสภาของอังกฤษ กล่าวคือ ในประเทศอังกฤษ พรรคการเมืองการเมืองใหญ่ ๆ มักจะผลัดกันแพ้ผลัดกันชนะการเลือกตั้ง ฝ่ายที่ชนะการเลือกตั้งก็จะได้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล และหัวหน้าพรรคก็จะได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ส่วนฝ่ายที่แพ้การเลือกตั้ง ในครั้งต่อไป หากสามารถชนะการเลือกตั้งก็จะได้สิทธิในการจัดตั้งรัฐบาล และหัวหน้าพรรคก็จะได้เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งผู้นำฝ่ายค้านในฐานะหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านในประเทศอังกฤษนั้นมีสถานภาพทางการเมืองที่ผิดแผกแตกต่างไปจากสมาชิกสภาสามัญคนอื่น ๆ โดยได้มีการกำหนดเงินเดือนของหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านที่สูงกว่าเงินเดือนของสมาชิกสภาสามัญทั่วไป และในประเทศไทยเองก็ได้กำหนดให้ผู้นำฝ่ายค้านมีเงินเดือนที่สูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่น ๆ เช่นกัน โดยได้มีการกำหนดให้ผู้นำฝ่ายค้านมีเงินเดือนเทียบเท่ากับรองประธานสภาผู้แทนราษฎร⁶⁵⁰ และนอกจากนี้แล้วผู้นำฝ่ายค้านของประเทศไทยก็ได้รับสิทธิในส่วนที่เกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศชั่วคราวในอัตราเดียวกันกับรองนายกรัฐมนตรี⁶⁵¹ และแม้ว่าตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านของประเทศอังกฤษจะไม่ได้มีการกำหนดหน้าที่อย่างเป็นทางการตามกฎหมายระเบียบของรัฐสภาไว้ แต่ในทางปฏิบัติพบว่าผู้นำฝ่ายค้านของประเทศอังกฤษจะคอยควบคุมวิปฝ่ายค้านในการแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายของรัฐบาล และมีอำนาจอย่างเป็นทางการในการเลือกคณะรัฐมนตรีเงา (Shadow Cabinet) เพื่อติดตามการทำงานของฝ่ายรัฐบาล ซึ่งในทางปฏิบัติผู้นำฝ่ายค้านของประเทศไทยก็ทำหน้าที่ในลักษณะที่ค่อนข้างมีความคล้ายคลึงกับ

⁶⁵⁰ กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สิทธิประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2556. [ออนไลน์].เข้าถึงเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2564. แหล่งที่มา: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/article/article_20130904135136.pdf.

⁶⁵¹ พระราชกฤษฎีกาเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานและรองประธานวุฒิสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการ พ.ศ.2555 มาตรา 12

ผู้นำฝ่ายค้านของประเทศอังกฤษ แต่ผู้นำฝ่ายค้านของไทยไม่ได้มีการจัดตั้งหรือเลือกคณะรัฐมนตรีเงาของตน ซึ่งจากการศึกษาพบว่า แม้ว่าในระหว่างที่ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้นำเสนอรายชื่อผู้ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีเงา แต่รูปแบบดังกล่าวที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้พยายามนำเสนอ ก็มิได้เป็นไปตามแนวคิดคณะรัฐมนตรีเงาของประเทศอังกฤษ ดังนั้นจึงไม่อาจถือได้ว่าประเทศไทยได้เคยมีการนำเอาแนวคิดเรื่องคณะรัฐมนตรีเงามาปรับใช้แต่อย่างใด และจากที่ได้ทำการศึกษาการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ ผู้เขียนได้ให้ความสนใจกับผู้นำฝ่ายค้านที่สามารถมีโอกาสพลิกกลับมาชนะการเลือกตั้งและมีโอกาสได้จัดตั้งรัฐบาล 2 ท่าน คือ มาร์กาเรต แธตเชอร์ (Margaret Thatcher) และ โทนี แบลร์ (Tony Blair) ซึ่งเห็นได้ว่า ทั้งสองท่านเป็นผู้นำฝ่ายค้านที่ทำหน้าที่ด้วยความมูมานะ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนในประเทศชาติและต้องการให้มีการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาลอย่างจริงจัง จนทำให้วันหนึ่งทั้งสองท่านมีโอกาสพลิกกลับมาชนะการเลือกตั้งในครั้งถัดไปได้ได้อย่างสวยงาม และนอกจากตัวผู้นำฝ่ายค้านแล้ว พรรคการเมืองฝ่ายค้าน ตลอดจนแนวคิดและค่านิยมทางการเมืองที่มีลักษณะเป็นระบบสองพรรคการเมืองใหญ่ก็มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการเมืองการปกครองของอังกฤษ และธรรมเนียมประเพณีทางการเมืองของอังกฤษที่ได้มีการให้การยอมรับให้มีฝ่ายค้านในรัฐสภา ก็ยังมีส่วนสำคัญที่ทำให้พรรคฝ่ายค้านสามารถทำหน้าที่ที่ยังมีให้รัฐบาลสามารถดำเนินการใด ๆ ที่ขัดต่อผลประโยชน์ของประชาชนได้เป็นอย่างดีด้วยเช่นกัน ดังนั้นจึงถือได้ว่าผู้นำฝ่ายค้านและพรรคการเมืองฝ่ายค้านของอังกฤษเป็นกลไกสำคัญในการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายรัฐบาล

ในประเทศแคนาดา ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านจะสะท้อนให้เห็นถึงระบบการปกครองของเวสต์มินสเตอร์ที่พบในหลายประเทศในเครือจักรภพอังกฤษซึ่งสามารถโยงไปถึงรากฐานทางการเมืองจากอังกฤษ โดยตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านของแคนาดาก็ไม่ได้มีการกำหนดหน้าที่อย่างเป็นทางการตามกฎระเบียบของรัฐสภาเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ แต่จากการศึกษาพบว่าประเทศแคนาดามีลักษณะที่สมาชิกสภาที่มีมาจากหลากหลายพรรคการเมืองเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่พรรคการเมืองของแคนาดาสามารถที่จะรวมตัวกันจนมีลักษณะเป็นระบบสองพรรคการเมืองใหญ่แข่งขันกันได้ และภายใต้ระบบรัฐสภาของแคนาดาบทบาทหลักของพรรคฝ่ายค้านคือการคัดค้านและวิพากษ์วิจารณ์การออกกฎหมายและการทำงานของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาล รวมทั้งนำเสนอนโยบายทางเลือกและข้อเสนออื่น ๆ ให้แก่ประชาชน โดยฝ่ายค้านจะทำหน้าที่ในการเป็นเงาของคณะรัฐมนตรี เพื่อตรวจสอบและวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของคณะรัฐมนตรีอย่างใกล้ชิด ซึ่งจะเห็นได้ว่าบทบาทของผู้นำฝ่ายค้านและพรรคการเมืองฝ่ายค้านเป็นกุญแจสำคัญในระบบประชาธิปไตยรูปแบบรัฐสภาของแคนาดา เนื่องจากค่อนข้างมีความใกล้เคียงกับการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศไทย และในขณะเดียวกันก็มีความแตกต่างกันในรายละเอียดบางอย่างซึ่งสืบเนื่องมาจากแนวคิดและสภาพสังคมที่ค่อนข้างมีความแตกต่างกัน โดยประเทศแคนาดาค่อนข้างให้โอกาสในการทำหน้าที่แก่ผู้นำฝ่ายค้าน

และพรรคการเมืองฝ่ายค้านมากกว่าประเทศไทย กล่าวคือ ข้อบังคับของสภาแคนาดาได้มีการเปิดโอกาสให้พรรคฝ่ายค้านที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการสามารถโต้ตอบต่อถ้อยแถลงของรัฐมนตรีเพื่อเสนอมติในวันที่ฝ่ายค้านได้รับมอบหมายหรือวันของฝ่ายค้าน (opposition days) และมีข้อบังคับบางประการกำหนดว่ารัฐบาลต้องปรึกษาหารือกับผู้นำฝ่ายค้าน ตลอดจนผู้นำพรรคอื่น ๆ เมื่อมีกรณีที่ต้องดำเนินการบางอย่างที่มีความสำคัญหรือก่อนที่จะทำการตัดสินใจในเรื่องบางอย่างที่ค่อนข้างมีละเอียดอ่อน ซึ่งจากการศึกษารัฐธรรมนูญของประเทศไทยก็ปรากฏว่ามีบทบัญญัติในลักษณะนี้ คือบทบัญญัติตามมาตรา 155 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มุ่งประสงค์ให้รัฐสภาเป็นเวทีในการแก้ไขปัญหาของประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง โดยถือว่าผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นผู้แทนราษฎรอวุโสย่อมอยู่ในวิสัยที่จะเห็นปัญหาของประเทศชาติและประชาชนในมุมมองอีกมุมมองหนึ่ง หากได้มีการนำมุมมองนั้นเข้ามาหารือกันในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็อาจทำให้มีการปรึกษาหารือ หรือหาทางออกที่จะทำให้ไม่เกิดปัญหารุนแรงขึ้น เป็นการแก้ไขวิกฤติของประเทศชาติได้อีกทางหนึ่ง มาตรานี้จึงกำหนดให้เป็นสิทธิของผู้นำฝ่ายค้านที่จะแจ้งไปยังประธานสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาก็ได้ แต่จากการศึกษาไม่ปรากฏว่าผู้นำฝ่ายค้านได้ใช้สิทธิในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 155 และนอกจากนี้แล้วในการศึกษาก็ได้ให้ความสนใจกับผู้นำฝ่ายค้านของแคนาดาที่สามารถมีโอกาสพลิกกลับมาชนะการเลือกตั้งและก็มีโอกาสได้จัดตั้งรัฐบาลอยู่ท่านหนึ่ง ซึ่งก็คือ สตีเวน ฮาร์เปอร์ (The Right Honourable Stephen Harper) ฮาร์เปอร์เป็นผู้นำฝ่ายค้านที่ทำงานอย่างหนักโดยมุ่งเน้นพัฒนาผลประโยชน์ให้แก่ชาวแคนาดา และการที่ฮาร์เปอร์ได้มีโอกาสในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของแคนาดาและชนะการเลือกตั้งระดับชาติ 3 สมัย ติดต่อกัน ใน ค.ศ. 2006, 2008 และ 2011 ก็เนื่องด้วยความมุ่งมั่นในการทำงานและพร้อมที่จะนำเสนอนโยบายใหม่เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ในแก่ประเทศแคนาดาจนได้รับความสนใจจากประชาชนจำนวนมาก ซึ่งเห็นได้ว่าชัยชนะดังกล่าวเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงว่าผู้นำฝ่ายค้านที่ทำหน้าที่อย่างหนัก มีโอกาสพลิกกลับมาชนะการเลือกตั้งและได้เป็นนายกรัฐมนตรีได้ เมื่อทำหน้าที่ด้วยความพยายามมุ่งมั่นพัฒนาประเทศ ประชาชนก็ย่อมให้การไว้วางใจอย่างต่อเนื่อง และสืบเนื่องจากการที่ประเทศแคนาดาลักษณะเป็นแบบสองพรรคการเมืองแข่งขันกัน จึงยิ่งส่งผลทำให้ผู้นำฝ่ายค้านและพรรคการเมืองฝ่ายค้านมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล

ในส่วนของประเทศออสเตรเลีย ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในระบบรัฐสภาของประเทศออสเตรเลียได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ ใน ค.ศ. 1920 โดยได้มีการกำหนดเงินเดือนของผู้นำฝ่ายค้านไว้ให้สูงกว่ารัฐมนตรีที่มาจากฝ่ายเสียงข้างมาก และตำแหน่งผู้นำของฝ่ายค้านได้รับการจัดให้อยู่ในอันดับที่สิบในตารางลำดับความสำคัญของ the Commonwealth Table of Precedence

และในเวลาต่อมา ช่วง ค.ศ. 1931 ก็ได้มีการบัญญัติถึงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในข้อบังคับการประชุมสภา (the standing orders) โดยผู้นำฝ่ายค้านได้รับสิทธิพิเศษเกี่ยวกับการพูดบางกรณีที่มีข้อจำกัดเวลาในการพูดในที่ประชุมสภา และในข้อบังคับการประชุมสภาก็ได้ระบุกำหนดให้ตำแหน่งรองผู้นำฝ่ายค้านเป็นสมาชิกอย่างเป็นทางการของคณะกรรมการสิทธิประโยชน์และผลประโยชน์ของสมาชิก (the Committee of Privileges and Members' Interests) ด้วยเช่นกัน โดยตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านของออสเตรเลียก็ไม่ได้มีการกำหนดหน้าตาอย่างเป็นทางการตามกฎหมายระเบียบของรัฐบาล เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษและประเทศแคนาดา แต่ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านของออสเตรเลียก็มีการทำหน้าที่ต่างๆ ได้เป็นอย่างดีเช่นเดียวกับผู้นำฝ่ายค้านของประเทศอังกฤษและประเทศแคนาดา ในการทำหน้าที่ผู้นำของฝ่ายค้านของออสเตรเลียก็มักได้รับแรงกดดันอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากตำแหน่งผู้นำของฝ่ายค้านของออสเตรเลียถือได้ว่าเป็นตัวแทนที่ทรงพลังในการชี้แนะและสร้างความคิดเห็นสาธารณะเกี่ยวกับประเด็นนโยบายการบริหารประเทศได้เช่นเดียวกับนายกรัฐมนตรี และจากการศึกษาผู้นำฝ่ายค้านของออสเตรเลีย มีผู้นำฝ่ายค้านท่านหนึ่งที่มีความน่าสนใจ เนื่องจากสามารถมีโอกาสพลิกกลับมาชนะการเลือกตั้งและมีโอกาสได้จัดตั้งรัฐบาลได้ ซึ่งก็คือ โทนี แอ็บบอต (Tony Abbott) เหตุผลที่ทำให้ความสนใจกับแอ็บบอต ก็เนื่องด้วยแอ็บบอตเป็นผู้ที่เข้าร่วมกิจกรรมและมีส่วนร่วมกับสังคมอย่างสม่ำเสมอเรื่อยมาจนกระทั่งได้รับชนะในการเลือกตั้งระดับรัฐบาลกลาง และนอกจากนี้ยังพบว่าคุณสมบัติที่ดีอย่างหนึ่งที่มีความจำเป็นต่อผู้นำฝ่ายค้านก็คือ ความเข้าถึงประชาชนและการใส่ใจในการเข้าไปมีส่วนร่วมกันประชาชน เพราะหากเมื่อใดที่ประชาชนรับรู้และรู้จักตัวตนของผู้นำฝ่ายค้าน ผู้นำฝ่ายค้านก็ย่อมอยู่ในความสนใจของประชาชน และหากมีผลงานที่ประชาชนชื่นชอบก็ย่อมมีโอกาสที่จะได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งในครั้งถัดไปได้เช่นกัน และการที่ผู้นำฝ่ายค้านของออสเตรเลียติดตามการทำงานของรัฐบาลโดยการนำเอาแนวคิดเรื่องการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงา (Shadow Cabinet) มาใช้ ก็เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้มีการติดตามการทำงานของรัฐบาลได้อย่างรวดเร็ว และทันต่อเหตุการณ์ ซึ่งค่อนข้างเป็นผลดีต่อประเทศชาติ

5.2 บทวิเคราะห์เกี่ยวกับการทำหน้าที่เป็นผู้นำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยและเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านของผู้นำฝ่ายค้าน

ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองฝ่ายค้านเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องมี และถือเป็นจุดเด่นสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา โดยผู้นำฝ่ายค้านและพรรคการเมืองฝ่ายค้านจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติและทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล การทำหน้าที่ของฝ่ายค้านซึ่งเป็นฝ่ายเสียงข้างน้อยจึงมีความสำคัญมาก โดยหากฝ่ายค้านเห็นว่ารัฐบาลบริหารราชการแผ่นดินผิดพลาดไม่ถูกต้อง ฝ่ายค้านก็จะใช้กลไกการตรวจสอบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลง

มติไม่ไว้วางใจ ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องดำเนินการตามกลไกการตรวจสอบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดและต้องเป็นไปตามมติของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา และจากการที่ได้ศึกษาการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านดังกล่าวข้างต้น พบว่ากลไกการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นกลไกการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด เนื่องจากสามารถก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงภายในคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลแต่ละชุด และในบางครั้งก็นำไปสู่การยุบสภาเพื่อคืนอำนาจกลับสู่ประชาชน และมีการเลือกตั้งใหม่อีกครั้ง

หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ได้ให้การรับรองสิทธิและบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในการตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายรัฐบาลไว้ และได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมหลักการใหม่ ๆ ขึ้นด้วย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมากขึ้น และหากพิจารณาตามเหตุผลดังกล่าวก็น่าจะทำให้บทบาทของผู้นำฝ่ายค้านและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยสามารถตรวจสอบทางการเมือง และการตรวจสอบกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่ในความเป็นจริงแล้วกลับกลายเป็นว่าในช่วงเวลานั้นเป็นช่วงเวลาที่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติมากที่สุด

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ก็มีเจตนารมณ์ที่สำคัญคือ ต้องการที่จะกำหนดกลไกสถาบันทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้มีดุลยภาพและประสิทธิภาพตามวิถีการปกครองแบบรัฐสภา มีการแก้ไขข้อบกพร่องของบทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่จากการศึกษาก็พบว่ากลไกการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาลก็ไม่อาจดำเนินการได้อย่างเต็มที่ จนกระทั่งต่อมาได้มีการ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็มีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในลักษณะเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ และการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านและพรรคการเมืองฝ่ายค้านก็ยังคงเป็นการทำหน้าที่โดยมุ่งที่จะตรวจสอบและวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของฝ่ายรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ในส่วนของการทำหน้าที่ตรวจสอบและวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารนี้จะเห็นได้ว่าเป็นการดีเนื่องจากผู้นำฝ่ายค้านและพรรคการเมืองฝ่ายค้านจะได้ทำหน้าที่เสมือนเป็นกระจกเงาที่คอยสะท้อนการทำหน้าที่ของรัฐบาลให้ประชาชนได้เห็นว่าการบริหารประเทศของฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารเป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้หรือไม่ และการบริหารดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายกับประเทศชาติหรือประชาชนหรือไม่ การมีผู้นำฝ่ายค้านและพรรคการเมืองฝ่ายค้านจึงส่งผลทำให้รัฐบาลจะต้องบริหารประเทศด้วยความระมัดระวัง เนื่องจากต้องสำนึกอยู่เสมอว่ามีผู้นำฝ่ายค้านและพรรคการเมืองฝ่ายค้านคอยทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารประเทศของฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร อันจะ

เป็นผลดีต่อประสิทธิภาพในการบริหารประเทศของรัฐบาล และประชาชนก็สามารถที่จะมีโอกาสได้รับฟังรายงานจากผู้นำฝ่ายค้านและพรรคฝ่ายค้านได้

เมื่อเปรียบเทียบการทำหน้าที่ของพรรคการเมืองฝ่ายค้านภายใต้การนำของผู้นำฝ่ายค้านของประเทศไทย กับต่างประเทศซึ่งได้แก่ประเทศอังกฤษ ประเทศแคนาดา และประเทศออสเตรเลียสามารถอธิบายได้ดังนี้

ในประเทศอังกฤษ บทบาทของผู้นำฝ่ายค้านและพรรคการเมืองฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการคือการตั้งคำถามและกลั่นกรองการทำงานของรัฐบาล ซึ่งการแสดงความคิดเห็นของฝ่ายค้านในประเทศอังกฤษจะเป็นไปตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย โดยจะเป็นการแสดงความคิดเห็นเพื่อวิพากษ์วิจารณ์อย่างสร้างสรรค์ ซึ่งจะมีการวิจารณ์ในแง่ที่ว่านโยบายที่รัฐบาลนำเสนอขึ้นก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างไรบ้าง หรือประชาชนและผู้ที่มีความเดือดร้อนจะได้รับการแก้ไขปัญหอย่างไร และการวิจารณ์ในลักษณะดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้นโยบายนั้นเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมอย่างเต็มที่ และเป็นการแสดงให้ประชาชนเห็นถึงนโยบายและความคิดของฝ่ายค้านว่ามีนโยบายอย่างไร และเห็นได้ว่าการที่พรรคการเมืองฝ่ายค้านของอังกฤษทำหน้าที่ตรวจสอบและวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของฝ่ายรัฐบาลอย่างสร้างสรรค์ ก็ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติ

ในประเทศแคนาดา บทบาทของผู้นำฝ่ายค้านและพรรคการเมืองฝ่ายค้านถือได้ว่าเป็นกฎเกณฑ์สำคัญในระบอบประชาธิปไตย และการมีอยู่ของผู้นำฝ่ายค้านและพรรคการเมืองฝ่ายค้านในประเทศแคนาดามีความสำคัญต่อการเมืองในระบบรัฐสภาของประเทศแคนาดาเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาล เป็นการสนับสนุนให้เกิดความเป็นประชาธิปไตย ช่วยสร้างความไว้วางใจให้แก่ประชาชนในแคนาดา และการทำหน้าที่ของฝ่ายค้านยังเป็นการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลในการแก้ปัญหาต่างๆ ที่มีความหลากหลายและแตกต่างด้วยวิธีการที่สันติและเคารพต่อสิทธิของฝ่ายเสียงข้างน้อยที่ไม่เห็นด้วยกับเสียงส่วนใหญ่

ในประเทศออสเตรเลียหน้าที่หลักของผู้นำฝ่ายค้านและพรรคการเมืองฝ่ายค้านคือบทบาทของการตรวจสอบข้อเท็จจริงและการวิพากษ์วิจารณ์คือการกำกับดูแลการกระทำของรัฐบาล ในยุคปัจจุบันฝ่ายค้านมีบทบาทสำคัญในเรื่องตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล และจากการศึกษาก็พบว่าในเว็บไซต์ของรัฐสภาออสเตรเลียได้มีการเขียนถึงคุณสมบัติของฝ่ายค้านว่าจะต้องให้ความร่วมมือระหว่างฝ่ายต่างๆ ในการติดต่อทำหน้าที่และในการประสานงานกับสภาเพื่อให้สามารถจัดสรรเวลาและใช้ประโยชน์ได้ดีในเวลาเท่าที่มีอยู่ และบทบาทของฝ่ายค้านต้องไม่ได้เป็นเพียงการวิพากษ์วิจารณ์อย่างเดียว แต่ในบางครั้งก็ต้องเสนอข้อตกลง ความช่วยเหลือ หรือการปรับปรุงการดำเนินการและนโยบายของรัฐบาลเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ

5.3 บทวิเคราะห์เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านที่แสดงบทบาทผ่านพรรคฝ่ายค้านในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลในประเทศไทย

5.3.1 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านที่แสดงบทบาทผ่านพรรคฝ่ายค้านในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านในช่วงก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ส่วนใหญ่จะไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นการให้สิทธิพิเศษใด ๆ แก่กระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้าน จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ใหม่ซึ่งเห็นว่าเป็นการเพิ่มบทบาทให้แก่ผู้นำฝ่ายค้านซึ่งเป็นหัวหน้าของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยให้สามารถดำเนินการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาลได้ดียิ่งขึ้น กล่าวคือ ได้มีการกำหนดให้การตอบกระทู้ถามทั่วไปต้องตอบในราชกิจจานุเบกษาเป็นหลัก สำหรับกระทู้ถามที่จะให้รัฐมนตรีตอบในที่ประชุมมีได้แค่ 2 กรณีเท่านั้น กรณีที่หนึ่ง คือ กระทู้ถามนั้นเป็นกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้าน และกรณีที่สอง คือ เป็นกระทู้ถามที่ประธานสภาอนุญาต เมื่อประธานสภาได้พิจารณาแล้วเห็นว่ากระทู้ถามของสมาชิกผู้นั้นเป็นกรณีที่มีความเร่งด่วนหรือเป็นเรื่องที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม หรือจะเป็นประโยชน์แก่การบริหารแผ่นดิน⁶⁵² แต่ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ปรากฏว่าได้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์ของกระทู้ถาม โดยกลับไปใช้บทบัญญัติในหลักการเดิมที่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนสามารถตั้งกระทู้ถามเพื่อให้รัฐมนตรีตอบในที่ประชุมได้ ซึ่งมีผลทำให้หลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เกี่ยวกับกระทู้ของผู้นำฝ่ายค้านหรือกระทู้ถามที่ประธานสภาเห็นว่าเป็นกรณีเร่งด่วน หรือเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือเป็นประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดินให้ตอบกระทู้ในที่ประชุมไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่ก็ยังคงมีหลักการบางส่วนที่ไปปรากฏในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยได้กำหนดให้สิทธิแก่ผู้ตั้งกระทู้ถามว่าให้ระบุว่าต้องการให้มีการตอบกระทู้ถามในที่ประชุมรัฐสภาหรือตอบในราชกิจจานุเบกษา และในกรณีที่เป็นการกระทู้ที่เป็นเรื่องเร่งด่วน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นี้ ก็ได้กำหนดให้ตั้งเป็นกระทู้ถามสดหรือกระทู้ถามด้วยวาจา แต่ก็ไม่ได้มีการกำหนดถึงกระทู้ของผู้นำฝ่ายค้านตามหลักการเดิมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ดังนั้น หลักการเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีการกำหนดให้กระทู้ถามที่สภาผู้แทนราษฎรตั้งขึ้นเพื่อถามรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับงานในหน้าที่ โดยไม่ได้กำหนดให้กระทู้ของผู้นำฝ่ายค้านมีลักษณะแตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่น ๆ จึงถือได้ว่ามีลักษณะที่เป็นการลดบทบาทของผู้นำฝ่ายค้านซึ่งเป็นหัวหน้าของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

⁶⁵² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 149

ฝ่ายเสียงข้างน้อยให้ลดลงกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และแม้จะมีการกำหนดให้มีหลักการในข้อบังคับการประชุมสภาแต่ก็ไม่ได้มีความแน่นอนเหมือนกับการกำหนดหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญ และหลักการใหม่เกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามสดขึ้นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดขึ้นใหม่นั้นก็ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้กลไกนี้ในการตรวจสอบการทำหน้าที่ของรัฐบาลได้ดีมากยิ่งขึ้น เนื่องจากกระทู้ถามสดเป็นกระทู้ถามที่สามารถถามในช่วงเวลาที่มีความเหมาะสม และทำให้รัฐบาลได้เห็นถึงปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและสามารถแก้ปัญหาได้อย่างทันที่

สำหรับในส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้มีการกำหนดหลักการใหม่ให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่จะต้องเข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อชี้แจงหรือตอบกระทู้ถามและเพิ่มเติมเรื่องความมีอิสระในการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ปัญหาเกี่ยวกับการตอบกระทู้ถามก็ยังคงมีอยู่เนื่องจากพบว่ามักมีการหลีกเลี่ยงการตอบกระทู้ถามอยู่จำนวนมาก เนื่องจากกระทู้ถามไม่มีสภาพในการบังคับฝ่ายบริหารให้ต้องมีการตอบกระทู้ถาม และส่วนใหญ่แล้วกระทู้ถามก็ไม่ค่อยมีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้กำหนดหลักการเพิ่มเติมเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามแยกเฉพาะในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 แต่การตั้งกระทู้ถามในประเทศไทยก็ยังไม่ได้ส่งผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร ซึ่งจากที่ได้ทำการศึกษาพบว่ามีกรณีหลีกเลี่ยงการตอบกระทู้ถามอยู่จำนวนมาก เนื่องจากการบัญญัติถ้อยคำในรัฐธรรมนูญมีการกำหนดข้อยกเว้นที่จะไม่ตอบกระทู้ถามไว้ค่อนข้างกว้าง ดังนั้นจึงพบว่ามักมีการตีความเพื่อไม่ตอบคำถามโดยอ้างว่าเป็นความปลอดภัยหรือประโยชน์สาธารณะสำคัญของแผ่นดิน และนอกจากนี้แล้วยังพบว่าการตั้งกระทู้ถามในทางปฏิบัติแทบจะไม่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายเสียงข้างมาก

เมื่อเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การตั้งกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยของประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 กับต่างประเทศซึ่งได้แก่ประเทศอังกฤษ ประเทศแคนาดา และประเทศออสเตรเลีย สามารถอธิบายได้ดังนี้

ในประเทศอังกฤษ สมาชิกสภาสามัญให้ความสำคัญกับการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกและการตอบกระทู้ถามของนายกรัฐมนตรีเป็นอย่างมาก โดยรัฐมนตรีของอังกฤษจะตอบกระทู้ถามที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับนโยบาย และการบริหารงานในความรับผิดชอบของตนในรัฐสภาเป็นเวลาถึง 4 วัน ในหนึ่งสัปดาห์ และที่ยิ่งไปกว่านั้นคือยังมีข้อกำหนดให้ตอบกระทู้ถามที่เป็นลายลักษณ์อักษร และเนื่องด้วยเหตุผลที่การปกครองในประเทศอังกฤษเป็นการปกครองโดยพรรค (party government) ซึ่งเป็นระบบสองพรรค โดยพรรคอนุรักษนิยมหรือพรรคคอนเซอร์เวทิฟ (Conservative Party) และพรรคแรงงาน

หรือพรรคเลเบอร์ (Labour Party) สลับกันเป็นรัฐบาลและเป็นฝ่ายค้านในสภาสามัญ เมื่อพรรคหนึ่งเป็นรัฐบาล อีกพรรคหนึ่งก็จะกลายเป็นฝ่ายค้าน ทำให้โครงสร้างภายในพรรคการเมืองของอังกฤษค่อนข้างมีความเข้มแข็งและมีระเบียบวินัยภายในพรรคการเมืองค่อนข้างสูง และหากสมาชิกไม่ปฏิบัติตามมติที่ประชุมของพรรคก็อาจมีผลทำให้ถูกขับออกจากพรรคได้ และในขณะเดียวกันฝ่ายค้านก็ถือว่าช่วงเวลาของกระทู้ถาม คือโอกาสเพื่อสอบถามรัฐมนตรีในเรื่องที่รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบ และฝ่ายรัฐบาลเองก็ให้ความสำคัญกับการตอบกระทู้เช่นกัน ดังนั้นช่วงเวลาของการตั้งกระทู้ถามและตอบกระทู้ถามในรัฐสภาของอังกฤษจึงกลายเป็นเหมือนการเผชิญหน้ากันระหว่างฝ่ายค้านกับฝ่ายรัฐบาล โดยฝ่ายค้านจะฉวยโอกาสในการจับผิดรัฐมนตรี และรัฐบาลก็ต้องตอบกระทู้ถามของฝ่ายค้านอย่างทันที่ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าในอังกฤษไม่พบการที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีหลีกเลี่ยงการตอบกระทู้ถาม ฝ่ายบริหารมักให้ความร่วมมือกับการตอบกระทู้ถาม อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชน และในอังกฤษก็ได้มีการกำหนดให้ผู้นำฝ่ายค้านได้รับอนุญาตให้ถามคำถามได้ทั้งหมดหกข้อในช่วงเวลา Prime Minister's Questions และให้ผู้นำฝ่ายค้านมีสิทธิพิเศษโดยเป็นสมาชิกสภาสามัญเพียงคนเดียวที่ได้รับอนุญาตให้กลับมาตั้งคำถามเพิ่มเติมได้ ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่ไม่ได้มีการให้สิทธิผู้นำฝ่ายค้านพิเศษใด ๆ ในการตั้งกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้าน โดยการตั้งกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 มีลักษณะเช่นเดียวกับการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่น ๆ และนอกจากนี้แล้วยังพบว่าฝ่ายบริหารทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมักจะไม่หลีกเลี่ยงการมาตอบกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อย โดยการมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหรือรัฐมนตรีกระทรวงอื่นเป็นผู้ตอบกระทู้แทน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความบกพร่องในความรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชน

ในประเทศแคนาดา กระทู้ถามที่ผู้นำฝ่ายค้านนำมาตั้งเป็นคำถามส่วนใหญ่จะเป็นประเด็นสำคัญทางการเมืองในปัจจุบัน เพื่อติดตามและกระตุ้นให้รัฐบาลเร่งดำเนินการให้ทันที่ต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศเช่นเดียวกับกระทู้ถามของอังกฤษ และกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านของแคนาดาก็มีลักษณะที่เป็นเสมือนคำถามเพื่อจับผิดการทำงานของรัฐบาลอย่างแท้จริง เนื่องจากคำถามบางคำถามมีลักษณะเป็นคำถามที่กระตุ้นให้ต้องมีการดำเนินการตรวจสอบหาความจริงและรัฐบาลหาทางพิสูจน์ความบริสุทธิ์ในการทำหน้าที่ของตนเอง ในรัฐสภาแคนาดา ผู้นำฝ่ายค้านของแคนาดาก็มีสิทธิพิเศษในการตั้งกระทู้ถามเป็นคำถามแรกในช่วงการตั้งกระทู้ถามเสมอ (Question Period) และเมื่อมีการตอบกระทู้ถามที่ไม่มีความชัดเจน ก็อาจจะนำไปสู่การขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล และนอกจากการตั้งกระทู้ถามสดและกระทู้ถามที่เป็นลายลักษณ์อักษรแล้วยังมีถ้อยแถลงรายสัปดาห์ (ถ้อยแถลงประจำวันพฤหัสบดี) (Weekly Business

Statement) ที่ผู้นำฝ่ายค้านสามารถซักถามผู้นำฝ่ายรัฐบาลได้ ซึ่งเห็นได้ว่าการตั้งกระทู้ถามผู้นำฝ่ายค้านของแคนาดามีความแตกต่างจากประเทศไทย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ไม่ได้มีการให้สิทธิผู้นำฝ่ายค้านพิเศษใด ๆ ในการตั้งกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้าน และนอกจากนี้แล้วกระทู้ถามของประเทศไทยก็ไม่มีสภาพในการบังคับฝ่ายบริหารให้ต้องมีการตอบกระทู้ถาม และส่วนใหญ่แล้วกระทู้ถามของประเทศไทยก็ไม่ค่อยมีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาล ซึ่งแตกต่างจากกระทู้ถามของแคนาดาที่เมื่อมีการตอบกระทู้ถามที่ไม่มีความชัดเจน ก็อาจจะนำไปสู่การขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ดังเช่นกระทู้ถามกระทู้ถามของ Hon. Andrew Scheer ผู้นำฝ่ายค้านที่ได้ตั้งกระทู้ถามผ่านประธานสภาเพื่อถามนายกรัฐมนตรี Right Hon. Justin Trudeau ในช่วง Oral Questions Period ของวันที่ 8 มิถุนายน 2020 เกี่ยวกับการนายกรัฐมนตรีอยู่ระหว่างการตรวจสอบเรื่องที่รัฐบาลนำงบประมาณมูลค่า 900 ล้านดอลลาร์ ไปให้กับองค์กรที่นายกรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์ส่วนตัว และได้นำไปสู่การเปิดอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล (Confidence vote) ซึ่งมีขึ้นในวันที่ 21 ตุลาคม 2020 เวลา 15.15 น. ตามเวลาท้องถิ่นของแคนาดา

ในประเทศออสเตรเลีย จากที่ได้ทำการศึกษาไม่ปรากฏหลักการพิเศษใด ๆ ที่กำหนดไว้สำหรับการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในช่วงของการตั้งกระทู้ถามไว้เป็นการเฉพาะ แต่จากการศึกษาถึงการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ พบว่าการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออสเตรเลียเป็นการถามต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง โดยมีลักษณะเป็นการถามตอบกันแบบต่อหน้า ซึ่งทำให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ถูกตั้งคำถามไม่อาจที่จะหลีกเลี่ยงการตอบได้ และจากที่ได้ทำการศึกษาพบว่า กระทู้ถามที่ผู้นำฝ่ายค้านถามนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีก็ค่อนข้างให้ความสำคัญกับการตั้งกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้าน โดยนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ตอบกระทู้ถามเหล่านั้นด้วยตนเอง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถามในรัฐสภาออสเตรเลียค่อนข้างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่มีหน้าที่รับผิดชอบกระทรวงต่าง ๆ ค่อนข้างให้ความสำคัญกับการตั้งกระทู้ถาม โดยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้ทำหน้าที่โดยคำนึงถึงความรับผิดชอบและการมีสถานะของความเป็นผู้นำ นอกจากนี้แล้วในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรของออสเตรเลียก็ได้มีการกำหนดให้มีการตั้งกระทู้ถามประธานคณะกรรมการด้วยเช่นกัน ซึ่งมีผลทำให้รัฐสภาออสเตรเลียมีกลไกพิเศษเพิ่มเติม ซึ่งปรากฏตามข้อบังคับการประชุมสภาข้อที่ 99 จากการศึกษาคณะกรรมาธิการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถามในรัฐสภาออสเตรเลียก็เห็นได้ว่าการตั้งกระทู้ถามผู้นำฝ่ายค้านของออสเตรเลียมีความแตกต่างจากประเทศไทยในบางประเด็น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ไม่ได้มีการกำหนดให้มีการตั้งกระทู้ถามประธานคณะกรรมการ และแม้การตั้งกระทู้ถามในรัฐสภาออสเตรเลียจะไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้ผู้ถูกตั้ง

กระทู้ถามต้องตอบ แต่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีของออสเตรเลียก็ให้ความสำคัญกับการตอบกระทู้ถามด้วยตนเอง ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ถูกตั้งกระทู้ถามมักจะมีการหลีกเลี่ยงการตอบกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อย โดยการมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหรือรัฐมนตรีกระทรวงอื่นเป็นผู้ตอบกระทู้แทน

5.3.2 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านที่แสดงบทบาทผ่านพรรคฝ่ายค้านในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

จากที่ได้อธิบายถึงการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจ จะเห็นได้ว่าการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลก็ถือได้ว่าเป็นกระบวนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติที่มีผลค่อนข้างเข้มข้นที่สุด ซึ่งแม้ว่าจะไม่เคยปรากฏว่ามีรัฐบาลชุดใดลาออกเนื่องจากผลของการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจก็ตาม แต่การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจก็มีผลต่อการปรับเปลี่ยนโยกย้ายตำแหน่งภายในคณะรัฐมนตรี ในการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ผู้นำฝ่ายค้านก็มีบทบาทสำคัญ โดยผู้นำฝ่ายค้านจะเป็นตัวแทนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในการทำหน้าที่เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ เป็นผู้อภิปรายคนสำคัญในการทำหน้าที่ในการสรุปประเด็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจ และเมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ก็จะพบว่าตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จนถึงก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องเกี่ยวกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการยื่นเสนอญัตติ โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกสภาทั้งหมดยื่นเสนอญัตติไม่ไว้วางใจ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อนพุทธศักราช 2540 ก็ล้วนมีเพียงการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะ ซึ่งการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะ ตามรัฐธรรมนูญในอดีตค่อนข้างจะทำได้ง่ายกว่าการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้โดยเฉพาะ ซึ่งจำนวนดังกล่าวทำให้ผู้นำฝ่ายค้านและสมาชิกฝ่ายเสียงข้างน้อยไม่สามารถที่จะเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้เลย จนทำให้ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร

จนกระทั่งต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงเรื่องจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยผู้เสนอญัตติไม่ไว้วางใจ

นายกรัฐมนตรี เป็นจำนวน 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากการกำหนดจำนวน 2 ใน 5 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ทำให้การยื่นญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีค่อนข้างมีความเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ ซึ่งจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวการณ์ทางการเมืองของประเทศไทย เพื่อที่ที่ต้องการให้กลไกการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลสามารถตรวจสอบได้จริง และต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้มีการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ เช่นเดียวกับที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

จากการศึกษาจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบทบัญญัติในลักษณะที่เห็นได้ว่าการปรับปรุงบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงที่ค่อนข้างมีความสอดคล้องกับสภาวการณ์ทางการเมืองของประเทศไทยมากยิ่งขึ้น เนื่องจากทำให้ผู้นำฝ่ายค้านและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยซึ่งเป็นฝ่ายค้านสามารถมีโอกาสในการตรวจสอบการทำงานของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้ง่ายมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้กลไกการตรวจสอบสามารถทำงานได้จริง แต่ถึงอย่างไรก็ตามในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ยังมีการบัญญัติกำหนดให้การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ⁶⁵³ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริงหรือเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรีโดยไม่มีการลงมติ⁶⁵⁴ และขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ⁶⁵⁵ กระทำได้ปีละ 1 ครั้ง⁶⁵⁶ ซึ่งเห็นได้ว่าการกำหนดในลักษณะนี้ค่อนข้างจำกัดจำนวนครั้งของการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เนื่องจากกลไกการตรวจสอบนี้มีประสิทธิภาพมากที่สุด และส่งผลกระทบกระเทือนต่อรัฐบาลได้ค่อนข้างมาก ซึ่งถ้ามีการเปิดอภิปรายไปครั้งหนึ่งแล้วในการประชุมสมัยนั้นๆ และหากต่อมามีประเด็นอื่นที่สามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้อีก แล้วต้องรอต่อไปอีก

⁶⁵³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 151

⁶⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 152

⁶⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 153

⁶⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 154 วรรคหนึ่ง “การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 151 มาตรา 152 หรือมาตรา 153 แล้วแต่กรณี ให้กระทำได้ปีละหนึ่งครั้ง”

สมัยการประชุมสภา บางครั้งก็อาจจะไม่ทันการณ์และอาจจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติไปแล้ว ก็เป็นไปได้

เมื่อเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กับต่างประเทศซึ่งได้แก่ประเทศอังกฤษ ประเทศแคนาดา และประเทศออสเตรเลีย สามารถอธิบายได้ดังนี้

ในประเทศอังกฤษ การควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลเป็นการใช้อำนาจของสภาสามัญ โดยสมาชิกสภาสามัญที่สังกัดฝ่ายค้าน (the opposition) เป็นผู้เสนอญัตติไม่ไว้วางใจ (Vote of no Confidence) การเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจจะเกิดขึ้นเมื่อผู้นำฝ่ายค้านและพรรคการเมืองฝ่ายค้านได้พิจารณาร่วมกันแล้วเห็นว่าคำตอบกระทู้ถามของรัฐมนตรีหรือรัฐบาลไม่มีความชัดเจนและไม่เป็นที่พึงพอใจของฝ่ายค้าน ฝ่ายค้านก็อาจจะประชุมร่วมกันเพื่อเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ และตามธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองรัฐบาลก็จะไม่ปฏิเสธการที่ฝ่ายค้านเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล และหากฝ่ายรัฐบาลพ่ายแพ้ในการลงมติไม่ไว้วางใจจะส่งผลให้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารต้องแสดงความรับผิดชอบทางการเมืองโดยการลาออกจากตำแหน่ง และเนื่องด้วยประเทศอังกฤษมีระบบพรรคการเมืองแบบสองพรรคการเมืองที่อยู่ในพรรคมีการรักษาวินัยภายในพรรคการเมืองอย่างเข้มแข็ง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการรักษาวินัยพรรคการเมืองอย่างเคร่งครัด จึงทำให้หลักการเรื่องความรับผิดชอบของรัฐบาลที่มีต่อสภาตามหลักทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมืองเกิดขึ้นได้ค่อนข้างยาก ซึ่งลักษณะดังกล่าวค่อนข้างมีความแตกต่างกับสภาวะทางการเมืองของประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยมีหลายพรรคการเมือง และมีหลักการเรื่องผู้แทนต้องมีอิสระในการตัดสินใจไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของผู้ใด อันส่งผลให้เรื่องการรักษาวินัยภายในพรรคการเมืองของไทยเป็นไปในลักษณะที่ไม่ค่อยจะเข้มแข็ง

สำหรับการเสนอญัตติเพื่ออภิปรายไม่ไว้วางใจในประเทศแคนาดา เป็นการขอให้สมาชิกรัฐสภาทุกคนลงคะแนนว่าพวกเขามีความมั่นใจในนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งและพรรคของเขาหรือไม่ หากนายกรัฐมนตรีชนะเสียงข้างมากในญัตติ นายกรัฐมนตรีจะยังคงปกครองต่อไป หากพ่ายแพ้ นายกรัฐมนตรีต้องลาออกและบังคับให้พรรคที่ปกครองออกจากอำนาจด้วย การลงคะแนนไม่ไว้วางใจอาจนำไปสู่การล่มสลายของรัฐบาล ซึ่งการเสนอญัตติเพื่ออภิปรายไม่ไว้วางใจในแคนาดาก็ได้มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจของอังกฤษและออสเตรเลียเช่นกัน ในประเทศแคนาดามีรัฐบาล 6 คณะที่สูญเสียคะแนนความเชื่อมั่น ได้แก่ Arthur Meighen ใน ค.ศ.1926, John Diefenbaker's ใน ค.ศ.1963, Pierre Trudeau's ใน ค.ศ.1974, Joe Clark's ใน ค.ศ.1979, Paul Martin's ใน ค.ศ.2005 และ Stephen Harper's ใน ค.ศ.2011 ซึ่งหากมองในแง่ของสถิติการอภิปรายก็ต้องถือว่ากรอภิปรายไม่ไว้วางใจมีจำนวนครั้งที่ประสบความสำเร็จค่อนข้างน้อยเช่นเดียวกันกับในประเทศอังกฤษ

สำหรับการเสนอญัตติเพื่ออภิปรายไม่ไว้วางใจในประเทศออสเตรเลียก็ไม่ปรากฏถึงความพิเศษของหลักการใด ๆ เช่นกัน โดยหลักการในการเสนอญัตติเพื่ออภิปรายไม่ไว้วางใจก็มีลักษณะที่ค่อนข้างมีความใกล้เคียงกับประเทศอังกฤษและแคนาดาที่ผู้นำผ่านคำนำเสนอนี้จะเป็นผู้นำเสนอญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีบางคนหรือทั้งคณะ การอภิปรายไม่ไว้วางใจในออสเตรเลียมีจำนวนครั้งที่ประสบความสำเร็จค่อนข้างน้อยเช่นเดียวกันกับในประเทศอังกฤษ และประเทศแคนาดา

นอกจากนี้แล้วในการเสนอญัตติเพื่ออภิปรายในประเทศอังกฤษก็ยังได้มีการกำหนดวัน opposition days เป็นเวลา 20 วัน ในแต่ละสมัยการประชุม จัดเตรียมไว้สำหรับการอภิปรายในหัวข้อที่ฝ่ายค้านเลือก ซึ่งในประเทศแคนาดาก็มีการกำหนดวันในลักษณะดังกล่าวเช่นกัน โดยมีการกำหนดให้มีวัน opposition days (allotted day) 22 วันต่อหนึ่งสมัยการประชุมสภา โดยวันจะถูกแบ่งออกเป็นของแต่ละพรรคฝ่ายค้านตามสัดส่วนสมาชิก และพรรคฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการจะได้รับการจัดสรรมากที่สุด แต่ในประเทศออสเตรเลียไม่มีการกำหนดวัน opposition days ดังเช่นในประเทศอังกฤษและแคนาดา และสิ่งที่น่าสังเกตก็คือในออสเตรเลียก็ไม่ค่อยประสบความสำเร็จในการยื่นเสนอญัตติขออภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

ในประเทศไทยไม่ได้มีการกำหนดจำนวนวันในการอภิปรายที่มีลักษณะใกล้เคียงกับวัน opposition days ของประเทศอังกฤษและแคนาดา สำหรับประเทศไทยการเสนอขอเปิดอภิปรายทั่วไปเป็นการนำเสนอญัตติโดยผู้นำฝ่ายค้านจะทำการแจ้งประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไป และในช่วงเวลาของการยื่นญัตติอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี โดยประเพณีทางปฏิบัติมักจะทำให้ผู้นำฝ่ายค้านเป็นผู้อภิปรายสรุปญัตติทั้งหมด

5.3.3 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านที่แสดงบทบาทผ่านพรรคฝ่ายค้านในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยระบบคณะกรรมการธิการ

การตั้งคณะกรรมการธิการเพื่อพิจารณาตรวจสอบ หรือศึกษาญัตติใด ๆ นั้น จะเป็นไปตามเจตนาของสภาที่ต้องการจะให้พิจารณาศึกษารายละเอียดเพื่อให้เกิดความถูกต้องและสมบูรณ์ ก่อนที่จะนำผลการพิจารณาไปสรุปเป็นรายงานการพิจารณาศึกษาของสภาผ่านไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป ดังนั้น คณะกรรมการธิการจึงถือได้ว่าเป็นกลไกหลักที่มีความสำคัญในการทำงานของสภา และถือว่าคณะกรรมการมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการทำให้ผลการพิจารณาของสภาในแต่ละเรื่องเป็นไปอย่างสมบูรณ์และรอบคอบ ระบบคณะกรรมการธิการในปัจจุบันได้รับความนิยมและถูกกล่าวถึงอย่างกว้างขวาง ในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ทั้งรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ประธานาธิบดี หรือแม้แต่วาระบอบกึ่งประธานาธิบดี โดย

การตรวจสอบโดยระบบคณะกรรมการถือได้ว่าเป็นกลไกหรือเครื่องมือที่มีความกะทัดรัดและคล่องตัวในการย่อยประเด็นปัญหาของสภา

จากการที่ได้ทำการศึกษาพบว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับแทบจะไม่มี ความแตกต่างกันจนถึงขนาดที่จะทำให้บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเพิ่มขึ้นหรือเปลี่ยนแปลง ซึ่งอาจเป็นผลมาจากเหตุที่การพิจารณาศึกษาหรือสอบสวนของคณะกรรมการเป็นเพียงการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารทางอ้อมที่ได้มีผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงในการทำหน้าที่ของฝ่ายรัฐบาล จึงทำให้รัฐบาลค่อนข้างที่จะไม่ให้ความสำคัญต่อการทำงานของคณะกรรมการมากนัก ประกอบกับมีข้อบังคับการประชุมทั้งของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา บางฉบับที่กำหนดให้มีจำนวนคณะกรรมการสามัญเพิ่มขึ้น⁶⁵⁷ อาทิเช่น ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ซึ่งทำให้รัฐมนตรีต้องมีภาระในการชี้แจงต่อที่ประชุมคณะกรรมการเพิ่มขึ้น โดยส่วนใหญ่แล้วคณะกรรมการมักจะเชิญรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในหน้าที่มาชี้แจงมากกว่าที่จะเชิญข้าราชการประจำ และนอกจากนี้แล้ว การที่สภานิยามตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณาปัญหาต่าง ๆ เป็นการเฉพาะก็เป็นการเพิ่มภาระในการชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมการให้กับรัฐมนตรี เพราะตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐมนตรีต้องผูกพันกับการมาตอบกระทู้ถามทั้งของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (ซึ่งรวมทั้งกระทู้ถามสดที่เพิ่มขึ้น) ในทุกสัปดาห์ของสมัยประชุม จึงทำให้ภารกิจในการรับผิดชอบต่อสภาของฝ่ายบริหารเพิ่มมากขึ้นเป็นทวีคูณ ความรับผิดชอบใดต่อสภาที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของรัฐมนตรีน้อยก็จะถูกลดความสำคัญโดยอัตโนมัติ ซึ่งก็คือการทำงานของคณะกรรมการ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงผลดีที่เกิดขึ้นจากระบบการทำงานของคณะกรรมการแล้วพบว่าก่อให้เกิดผลดีต่อการทำงานของฝ่ายบริหารหลายประการ⁶⁵⁸

จากการศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และบทบาทของคณะกรรมการในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลก็ได้พบอีกว่ามีปัญหาเกี่ยวกับการเรียกเอกสารและบุคคลของคณะกรรมการ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยส่วนใหญ่มักจะกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่จะเรียกเอกสารและบุคคลได้ แต่ในทางปฏิบัติหรือตามข้อเท็จจริงก็มักจะปรากฏว่าไม่มีอำนาจใดที่จะไปบังคับให้บุคคลส่งเอกสารหรือมาให้ถ้อยคำ และข้อจำกัดนี้มักจะปรากฏเสมอ เมื่อคณะกรรมการขอให้

⁶⁵⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2544 โดยได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการสามัญจำนวนเพิ่มขึ้น โดยสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นจากเดิม 23 คณะ เป็น 33 คณะ

⁶⁵⁸ มন্ত্রী รูปสุวรรณ, “คุณภาพและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารคุณภาพและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร”, การปฏิรูปรัฐธรรมนูญ : มุมมองเชิงเปรียบเทียบ , สถาบันพระปกเกล้า, 2549.

ส่วนราชการหรือหน่วยงานใดส่งเอกสารเรื่องใดเรื่องหนึ่งมาเพื่อประกอบการพิจารณา แต่ส่วนราชการหรือหน่วยงานดังกล่าวกลับปฏิเสธหรือนิ่งเฉย หรือขอให้ส่วนราชการใดมอบหมายให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ไม่มีความตั้งใจมาทำการชี้แจง

จนต่อมาได้มีการพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการกิจการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกและสภาพบังคับของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการกิจการ และในช่วงที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบังคับใช้ก็ปรากฏว่าได้มีการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความคำสั่งเรียกว่าขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย ที่ 17/2563 วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการกิจการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 มาตรา 5 มาตรา 8 และมาตรา 13 มีข้อความในลักษณะที่ขัดกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ซึ่งในกรณีดังกล่าวแม้ว่าคณะกรรมการกิจการในรัฐสภายังคงมีอำนาจเช่นเดิม ในการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริงต่างๆ ได้อย่างเดิม และเป็นหน้าที่ของบุคคลที่ได้รับคำสั่งที่จะต้องปฏิบัติตาม ตามมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญ แต่ในแง่ของความเข้มข้นของรูปแบบการเรียกก็จะลดน้อยลงเนื่องจากในอดีตเป็นรูปแบบของการออกคำสั่งเรียกที่ค่อนข้างมีความชัดเจน มีพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการกิจการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เป็นกฎหมายลำดับรองที่กำหนดรูปแบบและเงื่อนไขเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกไว้อย่างชัดเจน

นอกจากนี้แล้ว ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาที่ไม่ปรากฏว่ามี การกำหนดให้ประธานคณะกรรมการคณะที่มีความสำคัญ ๆ บางคณะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้ราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยหรือมาจากการคัดเลือกหรือเสนอโดยผู้นำฝ่ายค้าน ซึ่งค่อนข้างมีความแตกต่างจากประเทศแคนาดาที่มีการระบุให้ประธานคณะกรรมการ 5 คณะ ที่มีความสำคัญต้องได้รับเลือกจากฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการ

เมื่อเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการของประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กับต่างประเทศซึ่งได้แก่ประเทศอังกฤษ ประเทศแคนาดา และประเทศออสเตรเลีย สามารถอธิบายได้ดังนี้

ในประเทศอังกฤษ ระบบคณะกรรมการถือว่าเป็นกลไกสำคัญในการทำงานของสภา คำสั่งเรียกของคณะกรรมการอังกฤษก็มีสภาพบังคับของคำสั่งที่มีลักษณะที่เป็นไปตามทฤษฎีอำนาจลงโทษโดยรัฐสภา (Power of House to Punish Offenders) โดยเป็นรูปแบบที่แต่ละสภาจะมีอำนาจลงโทษความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาในฐานะเป็นผู้สืบทอดอำนาจของศาลสูงของรัฐสภา (High Court of Parliament) ซึ่งอำนาจดังกล่าวมาจากกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐสภา ซึ่งโทษสำหรับผู้ซึ่งละเมิดเอกลิทธิหรือละเมิดอำนาจรัฐสภา จะเป็นโทษขัง ปรับ ภาควัตถุ หรือว่า

กล่าวตักเตือน ซึ่งใช้กับทั้งผู้กระทำความผิดที่เป็นสมาชิกและบุคคลภายนอก และนอกจากนี้แล้ว หากพยานซึ่งถูกเรียกตัวให้ไปที่สภาใดสภาหนึ่ง ปฏิเสธไม่ไปสภาหรือไม่ยอมตอบคำถาม หรือไม่ยอมส่งเอกสาร พยานผู้นั้นก็อาจจะถูกลงโทษฐานละเมิดอำนาจสภาทันที

ระบบคณะกรรมการของแคนาดาก็ถือว่าเป็นกลไกสำคัญในการทำงานของสภา เนื่องจากคำสั่งเรียกของคณะกรรมการแคนาดา มีสภาพบังคับของคำสั่งที่มีลักษณะที่เป็นไปตามทฤษฎีอำนาจลงโทษโดยรัฐสภา (Power of House to Punish Offenders) เช่นเดียวกับอังกฤษ กล่าวคือ แต่ละสภามีอำนาจลงโทษความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาในฐานะเป็นผู้สืบทอดอำนาจของศาลสูงของรัฐสภา (High Court of Parliament) โดยอำนาจของกฎหมายและจารีตประเพณีของรัฐสภา ซึ่งอำนาจดังกล่าวเป็นหลักสำคัญของเอกสิทธิ์ของรัฐสภาและเทียบได้กับอำนาจเด็ดขาดของศาลในการลงโทษผู้ละเมิดอำนาจศาล

แต่กระบวนการในการเลือกคณะกรรมการของแคนาดามีลักษณะที่พิเศษต่างแตกต่างจากประเทศอื่น กล่าวคือ ประธานคณะกรรมการจะได้รับเลือกจากบรรดาสมาชิกรัฐบาล ยกเว้นประธานคณะกรรมการ 5 คน ซึ่งประธานจะได้รับเลือกจากฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการ ซึ่งเห็นได้ว่าการที่มีการให้ประธานคณะกรรมการ 5 คน ที่มีความสำคัญต้องได้รับเลือกจากฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการ เป็นการส่งเสริมให้กลไกการตรวจสอบคณะกรรมการของแคนาดาสามารถทำงานได้จริง และสามารถส่งเสริมให้การตรวจสอบการดำเนินงานที่ของรัฐบาลโดยฝ่ายค้านสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

และในส่วนของประเทศออสเตรเลีย ระบบคณะกรรมการของออสเตรเลียก็ถือว่าเป็นกลไกสำคัญในการทำงานของสภา เนื่องจากคำสั่งเรียกของคณะกรรมการออสเตรเลีย มีสภาพบังคับของคำสั่งที่มีลักษณะที่เป็นไปตามทฤษฎีอำนาจลงโทษโดยรัฐสภา (Power of House to Punish Offenders) เช่นเดียวกันกับประเทศอังกฤษ และประเทศแคนาดา

5.4 บทวิเคราะห์เกี่ยวกับการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงา

ในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ผู้นำฝ่ายค้านนอกจากจะทำหน้าที่เป็นผู้นำในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารของรัฐบาลให้เป็นไปโดยชอบตามทำนองคลองธรรมแล้ว ยังมีหน้าที่ในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงาด้วย คณะรัฐมนตรีเงาหรือ Shadow Cabinet คือ การกำกับตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินอันรวมถึงการตรวจสอบนโยบายและกฎหมายต่าง ๆ ที่ออกโดยรัฐบาล ในบางโอกาสคณะรัฐมนตรีเงาอาจจะมีการเสนอแนะฝ่ายรัฐบาลโดยการออกนโยบายที่เห็นว่าเหมาะสมกับการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้รัฐบาลนำไปปรับใช้หากเห็นสมควร ซึ่งมาตรการดังกล่าวทำให้การตรวจสอบของคณะรัฐมนตรีเงาไม่เป็นการตรวจสอบแบบจับผิดฝ่ายตรงข้ามแต่เพียง

อย่างเดียว หากแต่เป็นการตรวจสอบในเชิงสร้างสรรค์ กล่าวคือ มีการนำเสนอแนวทางแก้ไขให้กับรัฐบาล อีกด้วย

จากที่ได้ทำการศึกษาถึงการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงาในประเทศไทย พบว่า ประเทศไทยไม่เคยมีคณะรัฐมนตรีเงา ซึ่งแม้ว่านายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ได้นำเสนอรายชื่อผู้ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีเงา แต่รูปแบบดังกล่าวที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้พยายามนำเสนอ ก็มิได้เป็นไปตามแนวคิดคณะรัฐมนตรีเงาของประเทศอังกฤษและต่างประเทศ ดังนั้นจึงไม่อาจถือได้ว่าประเทศไทยได้เคยมีการนำเอาแนวคิดเรื่องคณะรัฐมนตรีเงามาปรับใช้แต่อย่างใด

ในประเทศอังกฤษ เรื่องของกระบวนการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงานั้นจะเป็นไปตามหลักการที่ได้มีการตกลงกันเป็นการภายในของพรรคการเมืองฝ่ายค้านที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุด หรือพรรคการเมืองร่วมฝ่ายค้านทั้งหมดแล้วแต่กรณี กล่าวคือ อาจจะมีการตกลงโดยการออกเป็นมติพรรคให้มีการจัดการเลือกตั้งภายใน (Election) เพื่อทำการเลือกกลุ่มคณะบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาลเงาอันเป็นวิธีการที่พรรคแรงงาน (Labour Party) ในประเทศอังกฤษใช้ หรือจะให้สิทธิขาดในการจัดตั้งรัฐบาลเงาแก่หัวหน้าพรรคแต่เพียงผู้เดียวในการเลือกสรรบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเงา (Shadow Minister) เช่นเดียวกันกับพรรคอนุรักษนิยมในประเทศอังกฤษ (Conservative Party) ใช้ก็ได้ และหลักเกณฑ์ในการคัดสรรตัวบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีแต่ละกระทรวงในคณะรัฐมนตรีเงาไม่ว่าจะเป็นระบบเลือกตั้งก็ดี หรือการได้รับการแต่งตั้งโดยหัวหน้าพรรคก็ดี จะอยู่บนพื้นฐานของความเชี่ยวชาญชำนาญการของบุคคลนั้นๆ ว่าจะเหมาะกับการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเงาในกระทรวงใด การนำระบบคณะรัฐมนตรีเงามาใช้ก็จะเป็นเสมือนการทดสอบว่ารัฐมนตรีเงาในตำแหน่งนั้น ๆ มีศักยภาพเพียงพอในการที่จะเป็นรัฐมนตรีที่แท้จริงหรือไม่หากพรรคของตนเองได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งในอนาคต และส่วนของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเงานั้น โดยส่วนใหญ่แล้วหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านจะเข้ามารับตำแหน่งดังกล่าว⁶⁵⁹

ในประเทศแคนาดา คณะรัฐมนตรีเงาฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการในประเทศแคนาดา ประกอบด้วยสมาชิกของพรรคฝ่ายค้านหลักที่เป็นฝ่ายค้านที่ภักดีของสมเด็จพระราชินี และมีหน้าที่รับผิดชอบในการติดตามการทำงานของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาล โดยผู้นำฝ่ายค้านจะมอบหมายให้สมาชิกฝ่ายค้านของตนทำหน้าที่เป็นคณะรัฐมนตรีเงาเพื่อติดตามการทำงานของฝ่ายบริหาร ผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีเงาในแคนาดามักจะถูกเรียกว่าเป็นนักวิจารณ์ (critics) นักวิจารณ์หนึ่งคนอาจจะติดตามการทำงานของรัฐมนตรีที่เป็นฝ่ายรัฐบาลได้มากกว่าหนึ่งคน และผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็นนัก

⁶⁵⁹ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, บทความระบบรัฐบาลเงาและข้อคิดบางประการ. [ออนไลน์]. เข้าถึงเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2561. แหล่งที่มา: <https://prachatai.com/journal/2008/02/15769>

วิจารณ์นั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีความคุ้นเคยกับนโยบายแนวปฏิบัติและแผนงานของแต่ละกระทรวง โดยนักวิจารณ์ซึ่งทำหน้าที่เป็นเสมือนคณะรัฐมนตรีเงาจะทำหน้าที่เป็นเงาที่รับฟังปัญหาและแนวคิดจากบุคคลต่างๆ และกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อนำมาปรับเป็นนโยบายและข้อเสนอแนะของฝ่ายค้านต่อไป

ในประเทศออสเตรเลีย สมาชิกของฝ่ายค้านบางคนจะได้รับการคัดเลือกจากผู้นำฝ่ายค้านให้เป็นรัฐมนตรีเงาและมีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐมนตรี ตัวอย่างเช่น รัฐมนตรีเงากระทรวงการต่างประเทศตรวจสอบการทำงานของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอย่างใกล้ชิด เป็นต้น ผู้นำของฝ่ายค้านและรัฐมนตรีเงาจะรวมตัวกันเป็นคณะรัฐมนตรีเงา ซึ่งเป็นการทำหน้าที่โดยกลุ่มที่มีการตัดสินใจระดับแนวหน้าในฝ่ายค้าน มีการประชุมกันเป็นประจำเพื่อพัฒนานโยบายของฝ่ายค้าน รัฐมนตรีเงาแต่ละคนของฝ่ายค้านจะมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตรวจสอบและติดตามการทำงานของรัฐมนตรีที่แท้จริง โดยจะครอบคลุมความรับผิดชอบของรัฐมนตรีคนหนึ่งหรือหลายคนหรืออาจมากกว่านั้น และรัฐมนตรีเงาจะทำหน้าที่เป็นเหมือนโฆษกฝ่ายค้านในส่วนที่ตนได้รับมอบหมายในฐานะรัฐมนตรีเงาที่มีศักยภาพ

จากที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่า คณะรัฐมนตรีเงาเป็นแนวคิดที่ส่งเสริมให้ผู้นำฝ่ายค้านได้มีโอกาสตรวจสอบการทำงานที่แท้จริงได้อย่างใกล้ชิดและยังเป็นการส่งเสริมให้ผู้นำฝ่ายค้านและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยที่ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีเงาได้มีโอกาสในการเตรียมพร้อมหากมีการเปลี่ยนแปลงชั่วคราวทางการเมือง เพราะการที่ผู้นำฝ่ายค้านและคณะรัฐมนตรีเงาติดตามการทำงานของรัฐบาลที่แท้จริงอย่างใกล้ชิดก็ย่อมทราบถึงนโยบายและปัญหาที่เกิดขึ้นภายในรัฐบาล และในขณะเดียวกันคณะรัฐมนตรีเงาก็ได้มีการวางแผนและเตรียมแนวทางแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในเบื้องต้นไว้แล้ว ดังนั้นการนำแนวคิดคณะรัฐมนตรีเงามาใช้ย่อมส่งผลดีต่อฝ่ายค้านและทำให้ฝ่ายค้านสามารถมีโอกาสในการเตรียมตัวเพื่อให้พร้อมสำหรับการเป็นรัฐบาลในอนาคต ซึ่งจากการศึกษาจะเห็นได้ว่าระบบคณะรัฐมนตรีเงาในต่างประเทศมักจะเป็นการตรวจสอบเชิงสร้างสรรค์ ไม่ได้มีลักษณะเป็นการค้านแบบหัวชนฝา ในกรณีที่หากรัฐบาลที่แท้จริงดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินไปในแนวทางที่ดีแล้ว คณะรัฐมนตรีเงาก็จะสนับสนุน แต่ในทางกลับกัน ถ้าหากรัฐบาลที่แท้จริงดำเนินกิจการไปโดยไม่เหมาะสมหรือถูกต้องนัก ก็เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเงาที่จะโต้แย้งพร้อมทั้งให้การเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา ซึ่งในการนี้ทางรัฐบาลที่แท้จริงก็จะรับฟังเพื่อนำไปปรับปรุงการทำงานของตนเองให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ระบบดังกล่าวทั้งหมดนี้คือระบบคณะรัฐมนตรีเงาที่ต่างประเทศได้ปฏิบัติต่อเนื่องกันมาเป็นปกติประเพณี

ดังนั้น จะเป็นการเห็นได้อย่างชัดเจนว่าการทำหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเงาที่แท้จริง มิใช่เป็นเพียงหน้าที่ของพรรคการเมืองฝ่ายค้านเท่านั้น หากแต่เป็นการร่วมมือร่วมใจกันทำงานของทั้งสองฝ่ายด้วย โดยในประเทศอังกฤษก็มีบางกรณีที่นายกรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรืเงา (ผู้นำฝ่ายค้าน) มีการประชุม

ร่วมกันเพื่อปรึกษาหารือในการออกกฎหมายหรือแนวนโยบายต่าง ๆ ร่วมกัน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติ

5.5 บทวิเคราะห์เกี่ยวกับประสิทธิภาพการทำงานที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศไทย

จากการศึกษาประสิทธิภาพการทำงานที่ของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศไทย จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าค่อนข้างมีความแตกต่างกับต่างประเทศ ซึ่งเมื่อพิจารณาผ่านแนวคิดของ Jim Buller และ Toby James ที่ได้กำหนดเกณฑ์การประเมินผลประสิทธิภาพของผู้นำฝ่ายค้าน โดยเน้นองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ ก็ยังทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าประสิทธิภาพการทำงานที่ของผู้นำฝ่ายค้านของประเทศไทยยังมีข้อบกพร่องอยู่ ซึ่งข้อบกพร่องนั้นก็เกิดจากสภาวะทางการเมืองที่ประเทศไทยมีหลายพรรคการเมือง ทำให้ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านมีลักษณะที่เกิดจากการผสมผสานจากหลากหลายพรรคการเมือง ทำให้ขาดเอกภาพในการทำงานที่ร่วมกัน และนอกจากนี้แล้วการที่ไม่มีการนำเอาแนวคิดเรื่องคณะรัฐมนตรีเงามาปรับใช้อย่างชัดเจน ก็ยังทำให้เห็นได้ชัดว่าผู้นำฝ่ายค้านของประเทศไทยขาดโอกาสในการเตรียมตัวเพื่อทำหน้าที่เป็นนายกรัฐมนตรีทางเลือก ทำให้ในบางครั้งการวิพากษ์วิจารณ์และการนำเสนอแนวนโยบายต่าง ๆ ก็อาจจะไม่ได้รับความสนใจจากทั้งทางฝ่ายรัฐบาลและภาคประชาชนเท่าที่ควร

ในส่วนของแต่ละประเทศ ทั้งประเทศอังกฤษ ประเทศแคนาดา และประเทศออสเตรเลีย การทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านล้วนมีหน้าที่สำคัญที่คล้ายคลึงกันคือการเตรียมความพร้อมเพื่อที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในอนาคตทั้งสิ้น โดยในขณะที่ดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านก็ต้องเป็นผู้นำพรรคฝ่ายค้านในรัฐสภาและเป็นผู้นำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในการตรวจสอบการทำงานที่ของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาลอย่างใกล้ชิดผ่านกลไกการตั้งคณะรัฐมนตรีเงา ซึ่งจากการศึกษาจะพบว่าผู้นำฝ่ายค้านจะแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคนต่อหนึ่งกระทรวงของรัฐบาลกลาง เพื่อทำหน้าที่เป็นรัฐมนตรีเงาที่คอยตรวจสอบและวิพากษ์วิจารณ์การตัดสินใจของรัฐมนตรีประจำกระทรวงเหล่านั้น และการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทำหน้าที่เป็นรัฐมนตรีเงานี้ก็จะประกอบขึ้นเป็นคณะรัฐมนตรีเงา และส่วนใหญ่แล้วกระบวนการในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงาตลอดจนการทำงานที่ของคณะรัฐมนตรีเงา ก็ช่วยในการส่งเสริมให้ผู้นำฝ่ายค้านมีโอกาสในการเตรียมตัวเพื่อเป็นนายกรัฐมนตรีในอนาคต ซึ่งในการทำงานที่ของผู้นำฝ่ายค้านของต่างประเทศโดยส่วนใหญ่ก็จะมีการทำงานที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถนำแนวคิดเรื่องการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงามาปรับใช้ได้ค่อนข้างชัดเจนจนก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศชาติ อาทิเช่น การทำหน้าที่ของรัฐมนตรีสาธารณสุขเงาของประเทศต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่เพื่อวิพากษ์วิจารณ์การทำงานที่ของฝ่ายรัฐบาลและได้นำเสนอแนวคิดวิธีการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ พร้อมทั้งทำหน้าที่ในการเรียกร้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนคนในชาติได้อย่างน่าสนใจ ซึ่งหากในสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด - 19 ของประเทศไทย ผู้นำฝ่ายค้านได้

มีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงา และมีรัฐมนตรีสาธารณสุขเงา ก็จะทำให้เห็นบทบาทการทำหน้าที่ของ ผู้นำฝ่ายค้านและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น และจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำหน้าที่เป็นผู้นำฝ่ายค้านเพื่อเตรียมความพร้อมในการก้าวขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลทางเลือกให้แก่ประชาชน



บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

ในประเทศที่บริหารประเทศโดยใช้ระบอบประชาธิปไตย การให้การยอมรับให้มีผู้คัดค้านนโยบายและการดำเนินการของฝ่ายรัฐบาลถือว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ แต่จากการศึกษาพบว่าสิทธิและบทบาทของผู้นำฝ่ายค้านในประเทศประชาธิปไตยในปัจจุบันมีลักษณะที่ไม่เหมือนกัน บางประเทศก็มีการให้สิทธิแก่ผู้นำฝ่ายค้านและพรรคการเมืองฝ่ายค้านอย่างเต็มที่ และในบางประเทศก็มีการจำกัดเสรีภาพของพรรคฝ่ายค้านหรือบุคคลที่พยายามจะคัดค้านรัฐบาลซึ่งประเทศไทยเองก็เป็นหนึ่งในนั้น เนื่องจากบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านและพรรคการเมืองฝ่ายค้านของไทยค่อนข้างถูกจำกัด และโครงสร้างในการตรวจสอบโดยผ่านกระบวนการในทางนิติบัญญัติก็ค่อนข้างที่จะมีปัญหา ทำให้การตรวจสอบไม่สามารถที่จะดำเนินการได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ จากการศึกษาเห็นว่าการทำงานหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านและพรรคการเมืองฝ่ายค้านซึ่งเป็นฝ่ายเสียงข้างน้อยในสภามีปัญหาและอุปสรรค ดังนี้

1. ผู้นำฝ่ายค้านไม่อาจดำเนินงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดโอกาสในการทำงานร่วมกับนายกรัฐมนตรี ไม่มีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงาในการติดตามการทำงานหน้าที่ของฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร ทำให้ขาดโอกาสในการเสนอความเห็นตลอดทั้งข้อเสนอแนะในเชิงสร้างสรรค์ และเมื่อวันหนึ่งฝ่ายค้านมีโอกาสพลิกบทบาทจากการเป็นฝ่ายค้านขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี การทำงานก็จะขาดความต่อเนื่อง อีกทั้งไม่มีพรรคการเมืองใดหรือฝ่ายใดต้องการเป็นฝ่ายค้าน เพราะบทบาทของผู้นำฝ่ายค้านไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ อาจจะเป็นด้วยบทบาทของผู้นำฝ่ายค้านของไทยถูกกำหนดไว้ให้เป็นเพียงผู้ตรวจสอบเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการเสนอความเห็นอย่างสร้างสรรค์ให้แก่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีนำไปใช้เป็นนโยบายในการบริหารประเทศ ดังนั้น จึงควรเพิ่มบทบาทให้แก่ผู้นำฝ่ายค้านให้มีความเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ผู้นำฝ่ายค้านสามารถติดตามการทำงานของรัฐบาลได้อย่างใกล้ชิด และเมื่อวันหนึ่งผู้นำฝ่ายค้านมีโอกาสชนะการเลือกตั้งและได้กลับมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก็จะทำให้สามารถดำเนินนโยบายในการบริหารประเทศต่อเนื่องจากนโยบายที่อดีตนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลชุดเดิมได้เคยวางไว้ต่อไปได้เลย ซึ่งจะทำให้การบริหารประเทศไม่ต้องหยุดชะงักดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา

2. ประเทศไทยไม่มีรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือพระราชบัญญัติฉบับใดกำหนดหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร หรือพรรคการเมืองฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการไว้แต่อย่างใด และตั้งแต่ในอดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบันก็ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดที่กำหนดถึงอำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง คงกำหนดไว้เพียง

หลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน และแม้การทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านจะทำหน้าที่โดยยึดโยงกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในสภาในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาลก็ตาม แต่การทำหน้าที่โดยที่ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับใดกำหนดอำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรไว้อย่างเป็นทางการ ก็ย่อมก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการขาดหลักประกันในการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้าน

3. พรรคการเมืองของไทยไม่ค่อยมีความเข้มแข็ง สภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยมีลักษณะเป็นสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองหลากหลายพรรค ทำให้โครงสร้างของฝ่ายค้านที่มีจากการผสมผสานจากหลากหลายพรรคการเมืองไม่ค่อยที่จะมีความเข้มแข็งเท่าที่ควร ซึ่งย่อมส่งผลโดยตรงต่อการทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล และลักษณะดังกล่าวนี้ก็มีความแตกต่างจากประเทศอังกฤษ แคนาดา และออสเตรเลีย ที่มีลักษณะเป็นสองพรรคการเมืองใหญ่แบ่งขั้วเป็นสองฝ่ายและสลับกันเป็นฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน

4. ผู้นำฝ่ายค้านและพรรคการเมืองฝ่ายค้านไม่ได้มีการนำเอาแนวคิดในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงามาใช้ในการติดตามและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลอย่างจริงจัง ทำให้ขาดโอกาสในการติดตามการทำงานของรัฐบาลอย่างใกล้ชิด ตลอดจนขาดโอกาสในการวิพากษ์วิจารณ์การทำหน้าที่ของรัฐบาลและนำเสนอแนวนโยบายที่สร้างสรรค์เพื่อเป็นรัฐบาลทางเลือกให้แก่ประชาชน ซึ่งการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงาเป็นแนวทางหนึ่งที่ทำให้ผู้นำฝ่ายค้านได้มีโอกาสเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในอนาคต หากได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งในครั้งถัดไป และหากมีการนำเอาแนวคิดในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงามาปรับใช้ก็น่าจะส่งผลดีต่อประสิทธิภาพการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านมากยิ่งขึ้น

สำหรับในส่วนของบทบาทของผู้นำฝ่ายค้านที่แสดงผ่านพรรคฝ่ายค้านในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ผ่านกลไกการตรวจสอบโดยการตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจ และการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาลผ่านระบบกรรมาธิการ จากการศึกษาสามารถสรุปได้ดังนี้

1. บทบาทของผู้นำฝ่ายค้านที่แสดงผ่านพรรคฝ่ายค้านในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ผ่านการตั้งกระทู้ถาม จากการศึกษาเห็นได้ว่า ในอดีตการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อรัฐบาลแทบจะไม่มีผลต่อการดำเนินการใด ๆ ของรัฐบาล ต่อมาการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 กำหนดให้ในกรณีที่เป็นการตั้งกระทู้ของผู้นำฝ่ายค้านหรือกระทู้ถามที่ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเร่งด่วนหรือเป็นเรื่องที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม หรือเป็นประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดิน ประธานสภาจะกำหนดให้ตอบกระทู้ถามนั้นในที่ประชุมก็ได้ เป็นการเพิ่มบทบาทให้แก่ผู้นำฝ่ายค้านซึ่งเป็นหัวหน้าของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยให้สามารถดำเนินการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาลได้ดียิ่งขึ้น และหลังจากนั้นก็

มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีการกำหนดถึงการตั้งกระทู้ถามสดหรือกระทู้ถามด้วยวาจา แต่ก็ไม่มีการกำหนดถึงกระทู้ของผู้นำฝ่ายค้านตามหลักการเดิมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 จึงเห็นได้ว่าหลักการเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีลักษณะที่เป็นการลดบทบาทของผู้นำฝ่ายค้าน ซึ่งเป็นหัวหน้าของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยให้ลดลงกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เนื่องจากการตัดข้อความที่ให้กระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านต้องตอบในที่ประชุมออกไป โดยกำหนดให้สิทธิในการตั้งกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านในลักษณะที่เหมือนกับการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่นๆ ที่สามารถเลือกได้ทำให้รัฐมนตรีตอบในที่ประชุมหรือตอบในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งการกำหนดในลักษณะนี้มีผลเป็นการลดบทบาทของผู้นำฝ่ายค้านลง และแม้จะมีการกำหนดให้มีหลักการในข้อบังคับการประชุมสภาแต่ก็ไม่ได้มีความแน่นอนเหมือนกับการกำหนดหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญ และต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ไม่ปรากฏหลักการเกี่ยวกับกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านในลักษณะเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 อีกเช่นกัน ซึ่งเห็นได้ว่าการตัดข้อความที่ให้กระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านต้องตอบในที่ประชุมออกไป โดยกำหนดให้สิทธิในการตั้งกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านในลักษณะที่เหมือนกับการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่นๆ ที่สามารถเลือกได้ทำให้รัฐมนตรีตอบในที่ประชุมหรือตอบในราชกิจจานุเบกษา เห็นได้ว่าการกำหนดในลักษณะนี้มีผลเป็นการลดบทบาทของผู้นำฝ่ายค้านลง และแม้จะมีการกำหนดให้มีหลักการในข้อบังคับการประชุมสภาแต่ก็ไม่ได้มีความแน่นอนเหมือนกับการกำหนดหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้แล้วจากที่ได้ทำการศึกษา ก็เห็นได้อีกด้วยว่าการที่กฎหมายกำหนดให้กระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านเป็นกระทู้ถามที่มีลักษณะเหมือนกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่นๆ ทำให้บทบาทในการตั้งกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านไม่ค่อยได้รับความสนใจ และทำให้บทบาทของผู้นำฝ่ายค้านไม่ค่อยมีความชัดเจนในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถาม และเมื่อพิจารณาวิเคราะห์ถึงผลลัพธ์ของการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยผ่านกระบวนการการตั้งกระทู้ถาม ก็จะพบว่า เป็นไปอย่างไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ เพราะกลไกการควบคุมและการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนนี้ยังไม่สามารถตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารได้อย่างทั่วถึง

2. บทบาทของผู้นำฝ่ายค้านที่แสดงผ่านพรรคฝ่ายค้านในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ผ่านการอภิปรายไม่ไว้วางใจ จากการศึกษาเห็นได้ว่าการที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องเกี่ยวกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการยื่นเสนอญัตติ โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต่ำกว่า

1 ใน 5 ของสมาชิกสภาทั้งหมดยื่นเสนอญัตติไม่ไว้วางใจ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อน พุทธศักราช 2540 ก็มีเพียงการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ซึ่งทำให้การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญในอดีตค่อนข้างจะทำได้ง่ายกว่า การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการกำหนดให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมี สิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้โดยเฉพาะ ซึ่งจำนวนดังกล่าวทำให้ผู้นำฝ่ายค้านและสมาชิกฝ่ายเสียงข้างน้อยไม่สามารถที่จะเสนอญัตติขอเปิด อภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้เลย จนทำให้ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการตรวจสอบการทำ หน้าที่ของฝ่ายบริหาร และต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสสิทธิเข้าชื่อเพื่อเสนอญัตติขอเปิด อภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ง่ายขึ้น แต่รัฐธรรมนูญก็ยังคงกำหนดจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจไว้สูง ทำให้การขอเปิดอภิปราย ไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีทำได้ยาก เพราะโอกาสที่ฝ่ายรัฐบาลจะร่วมเสนอชื่อเพื่อเปิดอภิปรายด้วยนั้นมี อยู่่น้อย และต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้มีการ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ สภาผู้แทนราษฎรมีสสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็น รายบุคคลหรือทั้งคณะ เช่นเดียวกับกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งการ ปรับปรุงบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังกล่าว เป็นการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงที่ค่อนข้างมีความสอดคล้องกับสภาพการณ์ทางการเมืองของประเทศไทยมากยิ่งขึ้น และ เห็นได้ว่าทำให้ผู้นำฝ่ายค้านและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยซึ่งเป็นฝ่ายค้านสามารถมี โอกาสในการตรวจสอบการทำงานของนายกรัฐมนตรีได้ง่ายมากยิ่งขึ้นอีกด้วย แต่เมื่อพิจารณาถึงจำนวนครั้ง ในการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจที่ได้มีการกำหนดไว้ในลักษณะที่ให้มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปราย ทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ กระทำได้เพียงปีละ 1 ครั้ง ก็เห็นได้ว่าค่อนข้างน้อย เนื่องจากกลไกการ เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นกลไกการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมาก ที่สุด และส่งผลกระทบต่อรัฐบาลได้ค่อนข้างมาก หากมีการกำหนดให้สามารถมีการ เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ กระทำได้มากกว่าปีละ 1 ครั้ง ก็จะเป็นการดีต่อ การตรวจสอบการทำงานที่หน้าที่ของฝ่ายรัฐบาล และทำให้รัฐบาลต้องทำหน้าที่ด้วยความระมัดระวังมาก ยิ่งขึ้น เนื่องจากต้องตระหนักอยู่เสมอว่ามีการตรวจสอบอย่างเข้มข้นจากผู้นำฝ่ายค้านและ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อย นอกจากนี้แล้วยังเห็นว่า หากมีการกำหนดให้การเสนอ ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจสามารถกระทำได้มากกว่าปีละ 1 ครั้ง ก็จะมีผลดี

ในแง่ของการนำเสนอประเด็นในการอภิปรายได้อย่างรวดเร็วและทันต่อสถานการณ์ เพราะหากมีการเปิดอภิปรายไปครั้งหนึ่งแล้วในการประชุมสมัยนั้นๆ และหากต่อมามีประเด็นอื่นที่สามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้อีก ก็ต้องรอต่อไปอีกสมัยการประชุมสภา ซึ่งบางครั้งก็อาจจะไม่ทันการณ์และอาจจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติไปแล้วก็เป็นได้

นอกจากนี้แล้วการที่มาตรา 155 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทและหน้าที่ที่เพิ่มมากขึ้น โดยกำหนดให้ผู้นำฝ่ายค้านสามารถขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาโดยไม่ลงมติไม่ไว้วางใจได้ตามมาตรา 155 ในกรณีที่ผู้นำฝ่ายค้านเห็นว่ามีความสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือเศรษฐกิจของประเทศสมควรที่จะปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี แม้ว่าในปัจจุบันจะยังไม่ปรากฏว่ามีการขอเปิดอภิปรายโดยผู้นำฝ่ายค้านตามหลักการในมาตราดังกล่าว แต่ก็เห็นได้ว่าการที่รัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดให้มีบทบาทบัญญัติในลักษณะดังกล่าว เนื่องจากถือได้ว่าเป็นการให้ความสำคัญกับตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในฐานะผู้นำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในการเข้ามามีบทบาทสำคัญในการร่วมกับรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเพื่อร่วมกันหาแนวทางในการแก้ปัญหาให้แก่ประเทศในยามที่ประเทศตกอยู่ในสภาวะวิกฤติที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือเศรษฐกิจของประเทศ

3. บทบาทของผู้นำฝ่ายค้านที่แสดงผ่านพรรคฝ่ายค้านในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ผ่านระบบกรรมาธิการ จากการศึกษาเห็นได้ว่า คณะกรรมาธิการถือเป็นกลไกสำคัญในการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และจากการศึกษาก็พบว่า คณะกรรมาธิการไม่อาจดำเนินการต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากกลไกระบบคณะกรรมาธิการไม่มีความเข้มแข็ง ทำให้การตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินยิ่งเป็นไปได้ยากขึ้น ไม่มีการกำหนดให้ประธานคณะกรรมาธิการคณะที่มีความสำคัญ ๆ บางคณะมาจากพรรคฝ่ายค้านในลักษณะดังเช่นในประเทศแคนาดา และเนื่องจากรัฐสภาอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหาร ประกอบกับคณะกรรมาธิการเองก็มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนและปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการลงโทษผู้กระทำการฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎร จึงยิ่งส่งผลทำให้การดำเนินการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหารโดยคณะกรรมาธิการไม่อาจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับการที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย ที่ 17/2563 ที่วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 มาตรา 5 มาตรา 8 และมาตรา 13 มีข้อความในลักษณะที่ขัดกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ก็ยิ่งทำให้สภาพบังคับของคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการมีความเข้มข้นลดลง

6.2 ข้อเสนอแนะ

6.2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้าน

6.2.1.1 ควรเพิ่มบทบาทให้แก่ผู้นำฝ่ายค้านให้มีความเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ผู้นำฝ่ายค้านสามารถติดตามการทำงานของรัฐบาลได้อย่างใกล้ชิด และเมื่อวันหนึ่งผู้นำฝ่ายค้านมีโอกาสชนะการเลือกตั้งและได้กลับมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก็จะทำให้สามารถดำเนินนโยบายในการบริหารประเทศต่อเนื่องจากนโยบายที่อดีตนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลชุดเดิมได้เคยวางไว้ต่อไปได้เลย ซึ่งทำให้การบริหารประเทศไม่ต้องหยุดชะงักดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา

ดังนั้น เมื่อประเทศไทยไม่มีรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือพระราชบัญญัติฉบับใดกำหนดหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร หรือพรรคการเมืองฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการไว้แต่อย่างใด การจะรอคอยให้เกิดเป็นจารีตประเพณีทางการเมืองดังเช่นประเทศอังกฤษคงต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนานมาก ดังนั้นจึงควรมีการริเริ่มเขียนอำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านให้มีในรัฐธรรมนูญของไทยโดยจะเสนอให้แก้ไขบทบัญญัติให้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านให้มีความชัดเจน

ผู้เขียนขอเสนอว่าควรเพิ่มเติมข้อความต่อไปนี้เป็นวรรคท้ายใน มาตรา 106 (ซึ่งเป็นมาตราเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านตามรัฐธรรมนูญ) ว่า “ให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านเป็นผู้นำในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานพรรคฝ่ายค้านและคณะรัฐมนตรีเงาในการติดตามตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารอย่างใกล้ชิด และเข้าร่วมปรึกษาหารือกับนายกรัฐมนตรีในการร่วมกันแก้ไขปัญหาของประเทศอย่างเร่งด่วน”

6.2.1.2 ควรเพิ่มบทบาทของฝ่ายค้านให้มากขึ้น เพราะในขณะนี้แม้จะมีตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้าน แต่ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านก็ยังคงมีบทบาทน้อย ยังไม่มีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงา ดังนั้นผู้นำฝ่ายค้านและพรรคการเมืองฝ่ายค้านจึงควรมีการนำเอาแนวคิดในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงามาใช้ในการติดตามและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ซึ่งจะเป็นผลดีต่อประเทศชาติ และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสังกัดพรรคการเมืองฝ่ายค้านให้มีบทบาทมากยิ่งขึ้น เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของฝ่ายค้านสามารถมีโอกาสในการเตรียมตัวศึกษางานในหน้าที่ของรัฐมนตรีประจำแต่ละกระทรวงก่อนที่จะเข้ารับตำแหน่งหากชนะการเลือกตั้งในครั้งถัดไป และในขณะเดียวกันประชาชนก็สามารถรู้ได้ด้วยว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดบ้างที่มีศักยภาพในการทำงานและมีความพร้อมที่จะเป็นรัฐมนตรีหรือรัฐบาล และนอกจากนี้แล้วการมีฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายรัฐบาลเงาก็จะทำให้เกิดรูปแบบการเมืองแบบสองพรรคการเมืองได้ง่ายยิ่งขึ้นด้วย และหากประเทศไทยมีพรรคการเมืองที่มีลักษณะของพรรคการเมืองเป็นแบบรูปแบบสองพรรคการเมือง ก็อาจจะก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองมากยิ่งขึ้นด้วยเช่นกัน

6.2.1.3 ควรคงไว้ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 106 เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านตามรัฐธรรมนูญ ควรคงไว้ซึ่งบทบัญญัติที่ให้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการสรรหาชุดต่าง ๆ และควรคงไว้ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 155 เกี่ยวกับกรณีที่ให้นำฝ่ายค้านสามารถขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาโดยไม่ลงมติไม่ไว้วางใจได้ ในกรณีที่ผู้นำฝ่ายค้านเห็นว่ามีความสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือเศรษฐกิจของประเทศสมควรที่จะปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี

6.2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทของผู้นำฝ่ายค้านที่แสดงผ่านพรรคฝ่ายค้านในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ผ่านกลไกการตรวจสอบโดยการตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจ และการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาลผ่านระบบกรรมาธิการ

6.2.2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ผ่านกลไกการตรวจสอบโดยการตั้งกระทู้ถาม

ควรนำหลักการเกี่ยวกับกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านที่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 149 กลับมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และแม้ว่าในอนาคตอาจมีการกำหนดให้มีหลักการเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านในข้อบังคับการประชุมสภา แต่ก็เห็นว่าการกำหนดหลักการไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาไม่ได้มีความแน่นอนเหมือนกับที่กำหนดหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญ

โดยควรนำความดังต่อไปนี้ กลับมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ “...กระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร หรือเป็นกระทู้ถามที่ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แลแต่กรณี เห็นว่าเป็นกรณีเร่งด่วน หรือเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นสว่นรวม หรือจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การบริหารราชการแผ่นดิน จะกำหนดให้ตอบในที่ประชุมแห่งสภานั้นๆ ก็ได้...”

6.2.2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ผ่านกลไกการตรวจสอบโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

ควรกำหนดให้มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ กระทำได้มากกว่าปีละ 1 ครั้ง ซึ่งจะส่งผลดีในแง่ของการนำเสนอประเด็นในการอภิปรายได้อย่างรวดเร็วและทันต่อสถานการณ์ เพราะถ้ามีการเปิดอภิปรายไปครั้งหนึ่งแล้วในการประชุมสมัยนั้นๆ และหากต่อมามีประเด็นอื่นที่สามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้อีก ก็ต้องรอต่อไปอีกสมัย การประชุมสภา ซึ่งบางครั้งก็อาจจะไม่ทันการณ์และอาจจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติไปแล้วก็เป็นได้

6.2.2.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ผ่านกลไกการตรวจสอบโดยระบบกรรมาธิการ

ในการที่จะเพิ่มบทบาทการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยใช้ระบบกรรมาธิการ ควรจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร โดยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

ควรมีการเพิ่มมาตรการที่เอื้ออำนวยต่อการใช้กลไกการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยคณะกรรมการของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยการกำหนดข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการเลือกประธานคณะกรรมการสามัญ ในลักษณะที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยหรือฝ่ายค้าน ดำรงตำแหน่งเป็นประธานคณะกรรมการในคณะสำคัญ ๆ ดังเช่นในประเทศแคนาดา

โดยขอเสนอให้ประธานคณะกรรมการ ๕ คณะ ดังต่อไปนี้ ประธานจะต้องได้รับการคัดเลือกจากพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

- (1) คณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน
- (2) คณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ
- (3) คณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ
- (4) คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ
- (5) คณะกรรมการการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนได้นำข้อเสนอแนะในส่วนที่เห็นควรเพิ่มเติมอำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านเป็นข้อความวรรคท้ายใน มาตรา 106 (ซึ่งเป็นมาตราเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านตามรัฐธรรมนูญ) การเพิ่มความในวรรคสองของมาตรา 150 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เกี่ยวกับกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้าน และการเสนอให้มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ กระทำได้มากกว่าปีละ 1 ครั้ง โดยได้นำเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ประกอบไว้ในภาคผนวก ก และผู้เขียนได้นำข้อเสนอแนะในส่วนที่เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร เกี่ยวกับการเลือกและแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเงา การกำหนดให้มีหน้าที่และอำนาจของคณะรัฐมนตรีเงา และการกำหนดให้ประธานคณะกรรมการ ของคณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ คณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหาร

งบประมาณ คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพหุติมิชอบ และ คณะกรรมการการพัฒนารเมือง การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน ต้องได้รับการคัดเลือกจากพรรคการเมืองฝ่ายค้าน โดยนำเสนอขอร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ประกอบไว้ในภาคผนวก ข

ตาราง : สรุปแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านและบทบาทของผู้นำฝ่ายค้านที่แสดงผ่านพรรคฝ่ายค้านในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล

| สภาพปัญหาก่อนการแก้ไข | แนวทางแก้ไข |
|---|--|
| <p>1. ประเทศไทยไม่มีรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือพระราชบัญญัติฉบับใดกำหนดหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร หรือพรรคการเมืองฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการไว้แต่อย่างใด</p> | <p>ควรคงซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 106 ควรคงไว้ซึ่งบทบัญญัติที่ให้ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ และควรคงไว้ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 155 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 และควรมีการเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในรัฐธรรมนูญ โดยอาจเพิ่มเติมเป็นวรรคท้ายใน มาตรา 106 (ซึ่งเป็นมาตราเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การ</p> |
| | <p>แต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านตามรัฐธรรมนูญ) ว่า “ให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านเป็นผู้นำในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานพรรคฝ่ายค้านและคณะรัฐมนตรีเงาในการติดตามตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารอย่างใกล้ชิด และเข้าร่วมปรึกษาหารือกับนายกรัฐมนตรีในการร่วมกันแก้ไขปัญหาของประเทศอย่างเร่งด่วน”</p> |
| <p>2. พรรคการเมืองของไทยไม่ค่อยมีความเข้มแข็ง สภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยมีลักษณะเป็นสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองหลากหลายพรรค ทำให้โครงสร้างของฝ่ายค้านที่มีจากการผสมผสานจากหลากหลายพรรคการเมืองไม่ค่อยจะมีความเข้มแข็งเท่าที่ควร ซึ่งย่อมส่งผลโดยตรงต่อการทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล</p> | <p>เมื่อพรรคการเมืองไทยมีลักษณะของรูปแบบหลายพรรคการเมือง ซึ่งแตกต่างจากประเทศอังกฤษที่มีลักษณะเป็นรูปแบบของสองพรรคการเมืองใหญ่ และแตกต่างจากประเทศแคนาดาและประเทศออสเตรเลียเช่นกัน โดยแม้ประเทศแคนาดาและประเทศออสเตรเลียจะมีหลายพรรคการเมือง แต่สุดท้ายแล้วก็สามารถรวมตัวกันได้ จนทำให้มีลักษณะเป็นรูปแบบสองพรรคการเมืองเช่นเดียวกับในประเทศอังกฤษ</p> |

| สภาพปัญหาก่อนการแก้ไข | แนวทางแก้ไข |
|--|--|
| | <p>ดังนั้นจึงเห็นว่า ควรมีการนำเอาแนวคิดในการจัดตั้ง คณะรัฐมนตรีเงามาใช้ในการติดตามและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล เพราะการมีฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายรัฐบาลเงาก็จะทำให้เกิดการเมืองในรูปแบบสองพรรคการเมืองได้ง่ายขึ้น และหากประเทศไทยมีพรรคการเมืองที่มีลักษณะของพรรคการเมืองเป็นแบบระบบสองพรรคการเมือง ก็อาจจะก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองมากยิ่งขึ้น</p> |
| <p>3. ภายในพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ไม่มีการนำเอาแนวคิดในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงามาใช้ในการติดตามและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลมาใช้อย่างจริงจัง</p> | <p>พรรคการเมืองฝ่ายค้านควรมีการนำเอาแนวคิดในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงามาใช้ในการติดตามและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลอย่างจริงจัง เนื่องจากสามารถติดตามการทำงานของรัฐบาลได้อย่างใกล้ชิด ตลอดจนสามารถนำเสนอแนวทางและนโยบายในเชิงสร้างสรรค์ได้ และการนำเอาแนวคิดในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงามาใช้จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ให้แก่ผู้นำฝ่ายค้านและพรรคการเมืองฝ่ายค้านได้</p> |
| <p>4. ไม่มีข้อความในรัฐธรรมนูญที่ให้กระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านต้องตอบในที่ประชุม โดยกำหนดให้สิทธิในการตั้งกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านมีลักษณะที่เหมือนกับการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่นๆ</p> | <p>ควรนำหลักการเกี่ยวกับกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านที่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และแม้ว่าในอนาคตอาจจะมีการกำหนดให้มีหลักการเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านในข้อบังคับการประชุมสภา แต่การกำหนดหลักการไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาก็ไม่ได้มีความแน่นอนเหมือนกับการกำหนดหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญ</p> |
| <p>5. จำนวนครั้งในการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจที่ได้มีการกำหนดไว้ในลักษณะที่ให้มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ กระทำได้เพียงปีละ 1 ครั้ง</p> | <p>เนื่องจากกลไกการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นกลไกการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดและส่งผลกระทบต่อรัฐบาลได้ค่อนข้างมาก หากมีการกำหนดให้สามารถมีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ กระทำได้มากกว่าปีละ 1 ครั้ง เนื่องจากการดีต่อการตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายรัฐบาลและทำให้รัฐบาลต้องทำหน้าที่ด้วยความระมัดระวังมากยิ่งขึ้น เนื่องจากต้องตระหนักอยู่เสมอว่ามีการตรวจสอบอย่างเข้มข้นจากผู้นำฝ่ายค้านและฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้แล้วหากมีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ กระทำได้มากกว่าปีละ 1 ครั้ง ก็จะส่งผลดีในแง่ของการนำเสนอ</p> |

| สภาพปัญหาก่อนการแก้ไข | แนวทางแก้ไข |
|---|--|
| | <p>ประเด็นในการอภิปรายได้อย่างรวดเร็วและทันต่อสถานการณ์ เพราะถ้ามีการเปิดอภิปรายไปครั้งหนึ่งแล้วในการประชุมสมัยนั้นๆ และหากต่อมามีประเด็นอื่นที่สามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้อีก ก็ต้องรอต่อไปอีกสมัยการประชุมสภา ซึ่งบางครั้งก็อาจจะไม่ทันการณ์และอาจจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติไปแล้วก็เป็นได้</p> |
| <p>6. ไม่มีข้อกำหนดให้ประธานคณะกรรมการการคณะที่มีความสำคัญ ๆ บางคณะต้องมาจากพรรคฝ่ายค้านในลักษณะดังเช่นในประเทศแคนาดา</p> | <p>ควรกำหนดข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการเลือกประธานคณะกรรมการการคณะ ในลักษณะที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยหรือฝ่ายค้านดำรงตำแหน่งเป็นประธานคณะกรรมการในชุดสำคัญ ๆ ดังเช่นในประเทศแคนาดา</p> |

บรรณานุกรม

- กนกวรรณ พรประสิทธิ์. "บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในระบบรัฐสภากับปัญหาตามรัฐธรรมนูญไทย : ศึกษากรณีการตรวจสอบฝ่ายบริหาร," (วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551).
- กมลลา สาครมณีมรัพย์. สรุปผลงานของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ของพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านคนที่ 3.
- กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ. การเมืองและการปกครองไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2531.
- กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ระบบรัฐสภา 2555. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2556.
- . สิทธิประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2556. [Online]. แหล่งที่มา: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/article/article_20130904135136.pdf [28 มิถุนายน 2564].
- กลุ่มงานผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร. ผลการดำเนินงานผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประจำปี 2563.
- . ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร. วารสารการจัดการความรู้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ฉบับพิเศษ (2551).
- กลุ่มงานพิพิธภัณฑสถานและจดหมายเหตุ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร. รวมเรื่องประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทย.
- กองบรรณาธิการ. บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ เรื่อง ทิศทางรัฐสภาไทย : ศักราชใหม่ในการปฏิรูปประเทศ. จุลินิติ 13, 1 (2559).
- กองบรรณาธิการ สำนักกฎหมาย. สภาพบังคับทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการ. จุลินิติ 7, 2 (2553).
- กิตติ เจริญรงค์. "บทบาทอำนาจหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎร," (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543).
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2556.
- . หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558.
- . หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559.

โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์. ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย.

กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เจริญวิทย์การพิมพ์, 2518.

ข่าวสดออนไลน์. **Footnote** : บทบาท สถานะ ผู้นำฝ่ายค้าน เพื่อไทย ในยุคปรับ สร้างสรรค์ [Online]. แหล่งที่มา: https://www.khaosod.co.th/politics/hot-topics/news_5996352 [22 กรกฎาคม 2564].

คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา. รายงานการศึกษาดูงานต่างประเทศของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ณ ประเทศออสเตรเลีย. 2551.

คณะกรรมการวิสามัญบัณฑิตการนิเทศน์ จดหมายเหตุ และการตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.

คณิน บุญสุวรรณ. ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ, 2548.

———. ศัพท์รัฐสภา. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2520.

คมชัดลึก ออนไลน์. ผู้นำฝ่ายค้าน-หน.เพื่อไทยสะท้อน "ศึกใน" พรรคชินวัตร [Online]. แหล่งที่มา: <https://www.komchadluek.net/news/scoop/375052> [22 กรกฎาคม 2564].

โครงการศึกษารัฐสภาเปรียบเทียบ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน่วยงานสนับสนุนด้านเลขานุการรัฐสภาต่างประเทศ : ออสเตรเลีย แคนาดา สาธารณรัฐเชค อินเดีย ฟิลิปปินส์ สหราชอาณาจักร และญี่ปุ่น.

โครงการศึกษารัฐสภาเปรียบเทียบ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เอกสารการศึกษาเรื่อง หน่วยงานสนับสนุนด้านเลขานุการรัฐสภาต่างประเทศ : ออสเตรเลีย แคนาดา สาธารณรัฐเชค อินเดีย ฟิลิปปินส์ สหราชอาณาจักร และญี่ปุ่น.

จิตติวัฒน์ ทองนวล. "ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมของสภาไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553).

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.

ฉัตรารณ วังวัฒนาวณิช. สรุปผลงานของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ของพลตำรวจเอก ประमाण อติสาร.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช และเศรษฐพร คูศรีพิทักษ์. กลไกรัฐสภา. กรุงเทพฯ: พินเนต, 2518.

แซมมี ทองชัย. คณะกรรมการประสานงานพรรคฝ่ายค้าน : ปฏิบัติหน้าที่ประสานงานในกิจการของรัฐสภา. รัฐสภาสาร 66, 6 (2561).

ณ กมล ไม้ประดิษฐ์. รัฐสภาเครือรัฐออสเตรเลีย. สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,

2546.

ณัฐกรณ์ วิฑิตานนท์. หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น. กรุงเทพฯ: บริษัทวี.พรีนท์ (1991) จำกัด, 2557.

ดวงกมล เจริญรุกษ์. "สภาพบังคับของจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีประเทศอังกฤษและประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544).

ดิเรก ชัยนาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญและเลือกตั้งปิสตาร. พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2493.

เดโช สนวนานนท์. พจนานุกรมศัพท์การเมืองไทย. กรุงเทพฯ: หน้าต่างสู่โลกกว้าง, 2537.

ตรีสุข อิงคุทานนท์. มาร์กาเร็ต แทตเชอร์ นายกรัฐมนตรีอังกฤษ : ผู้นำหญิงเหล็กที่มีทั้งความสำเร็จและล้มเหลว [Online]. แหล่งที่มา: <https://thepeople.co/margaret-thatcher/> [3 กรกฎาคม 2563].

ทศพร ศิริสัมพันธ์. การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน. รัฐสภาสาร 40, 11 (2535).

ทศพล เขียวชาญประพันธ์ และทิพย์ศรีน ภัคธนกกุล. การเปิดโอกาสให้พรรคฝ่ายค้านดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรของออสเตรเลีย: ประเพณีการปกครองในระบบรัฐสภาที่สังคมไทยควรรักษา [Online]. แหล่งที่มา: <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1861> [22 มีนาคม 2564].

———. จิตสำนึกของสตรีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออสเตรเลียที่นายก้อง (ตอนที่ 1) [Online]. แหล่งที่มา: <https://canberra.academia.edu/ThosaphonChieocharn praphan> [22 มีนาคม 2564].

ไทยโพสต์. 'สมพงษ์' ชู 4 ภารกิจนำทัพเพื่อไทย [Online]. แหล่งที่มา: <https://www.thaipost.net/main/detail/79201> [22 กรกฎาคม 2564].

ธนาพล อิวสกุล. กิ่งศตวรรษบนเส้นทางนักการเมืองชื่อชวาน หลีกภัย (2) : ปลัดประเทศผู้ (เคย) เชื้อมั่นในระบอบรัฐสภา [Online]. แหล่งที่มา: <https://www.the101.world/life-of-chuan-leekpai-2/> [30 ตุลาคม 2564].

ธรรมคุณ บุญพา. ปชป.กับक्रम.เงา [Online]. แหล่งที่มา: <https://mgronline.com/daily/detail/9510000014299> [20 สิงหาคม 2561].

ธโรธร ตู่ทองคำ. ความล้มเหลวสถาบันรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตย. รัฐสภาสาร 66, 2 (2547).

ธัชชา ร่มรื่นสุขารมย์. "ปัญหาเสถียรภาพของฝ่ายบริหารในระบบรัฐธรรมนูญไทย," (วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533).

ธิตากา ชมะโชติ. สรุปผลงานของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร นายบัญญัติ บรรทัดฐาน ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร 23 พฤษภาคม 2546 – 5 มกราคม 2548.

- . สรุปผลงานของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร.
- นพรุจ หวันสุ. "ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559).
- นรนิติ เศรษฐบุตร. ประสิทธิผลรัฐสภาไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- . รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, รายงานการวิจัยของสำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2554.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิชาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชน ยุคต่างๆ. พิมพ์ครั้งที่ 10 ed. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.
- . คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2563. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2563.
- . ระบบควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทยอังกฤษ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537.
- บ้านเมือง. ฝ่ายค้านรุมสับจัดทำงานปี 64 ไม่ตอบโจทย์ปัญหาประเทศชาติ [Online]. แหล่งที่มา: <https://www.banmuang.co.th/news/politic/197672> [22 กรกฎาคม 2564].
- ปกรณ์ นิลประพันธ์. กระบวนการร่างกฎหมายระดับเครือข่ายของรัฐของเครือข่ายออสเตรเลีย. รัฐสภาสาร 63, 1 (2558).
- ประจักษ์ สมเชื้อ. สรุปผลงานของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ของนายชวน หลีกภัย ผู้นำฝ่ายค้านคนที่ 5. CHULALONGKORN UNIVERSITY
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. "การคุ้มครอง ส.ส. ในฐานะผู้แทนปวงชนไม่ให้ตกอยู่ภายใต้อำนาจของพรรคการเมือง." Paper presented at the เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี ครั้งที่ 1 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.
- . รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง “การยุบพรรคการเมืองโดยองค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: บริษัท ธนาเพรส จำกัด, 2558.
- ปรีชา จำรัสศรี. "การคานอำนาจของรัฐสภาไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2537).
- ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. พรรคการเมืองในสหราชอาณาจักร. พิมพ์ครั้งที่ 2 ed. กรุงเทพฯ: บริษัท เพจเมคเกอร์ จำกัด, 2557.
- ปวริศร เลิศธรรมเทวี. ประเพณีทางรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2560.

- ปัญญา อุดชาชน. การได้มาของผู้ดำรงตำแหน่งของศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการเลือกตั้ง และ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 12, 34: 43-44.
- ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ ปสส. คู่มือแนวทางปฏิบัติงานคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (ปสส.). พิมพ์ครั้งที่ 2 ed. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2551.
- พรรคเพื่อไทย. เล่าเรื่องผู้นำสตรี : มาร์กาเรต ฮิลด้า แอตเชอร์ นายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกแห่งอังกฤษ [Online]. แหล่งที่มา: <https://ptp.or.th/archives/6541> [1 กรกฎาคม 2563].
- พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. แนวคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2558.
- . บทความในระบบรัฐบาลเงาและข้อคิดบางประการ [Online]. แหล่งที่มา: <https://prachatai.com/journal/2008/02/15769> [20 สิงหาคม 2561].
- . รัฐธรรมนูญอังกฤษ : โครงสร้าง ที่มา หลักการสำคัญ และความเป็นพลวัต. In: ครอบคลุมรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2564.
- พฤติสาณ ชุมพล. ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.
- พัฒนรัตน์ พุทธิพรกิตติคุณ. พัฒนาการรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. วารสารวิชาการสถาบันวิทยาการจัดการแห่งแปซิฟิก 3, 1 (2560).
- พิชัยศักดิ์ หรยางกูร. กฎหมายรัฐธรรมนูญแคนาดา. กรุงเทพฯ: โครงการแคนาดาศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.
- ภัทริดา สุคุณ ณี. ร่างพระราชบัญญัติ [Online]. แหล่งที่มา: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ร่างพระราชบัญญัติ> [17 เมษายน 2564].
- โกคิน พลกุล. ความหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ และประวัติรัฐธรรมนูญไทย. รัฐสภาสาร 36, 12 (2531).
- . ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 116”. In: กองกรรมาธิการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 สภาผู้แทนราษฎร. ม.ป.ท., ม.ป.ป.
- มณิศรา เทพหัสดิน ณ อยุธยา. เครือรัฐออสเตรเลีย. In: เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง การพัฒนาการให้บริการทางวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2552.
- มติชนออนไลน์. “สมพงษ์” เปิดซัฟฟอก ชัทรบ.ปรัสเซีย กัดกร่อนอนาคตชาติ กลืนกินความฝันประชาชน [Online]. แหล่งที่มา: https://www.matichon.co.th/politics/news_2580838 [20 กรกฎาคม 2564].

มนตรี รุปลสุวรรณ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2531.

———. กฎหมายรัฐสภา. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.

———. คุณภาพและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารคุณภาพและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร. In การปฏิรูปรัฐธรรมนูญ : มุมมองเชิงเปรียบเทียบ. สถาบันพระปกเกล้า, 2549.

———. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และเสถียรภาพของรัฐบาล. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) เล่มที่ 1 ว่าด้วยบททั่วไปพระมหากษัตริย์ สติและเสรีภาพของชนชาวไทย หน้าที่ของชนชาวไทย แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และรัฐสภา. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.

———. คู่มือศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2562.

———. หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2561.

ยอดชาย วิถีพานิช. บทบาทของพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร. รัฐสภาสาร 66, 2 (2561).

รณชัย โตสมภาค. ประชาธิปไตย [Online]. แหล่งที่มา: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ประชาธิปไตย> [1 กุมภาพันธ์ 2561].

ร้อยตำรวจโท อุดมศักดิ์ จิตตธรรม. "บทบาทของฝ่ายค้านในสมัยรัฐบาล ชวน หลีกภัย," (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539).

วรานนท์ วิเศษศิริ. "หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองกับระบบพรรคการเมืองไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551).

วัฒนา สุตรสุวรรณ. "ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา," (วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523).

วิทยา นภาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชภัณฑารักษ์. พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2539.

วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2530.

———. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2553.

วิสุทธิ โปธิแทน. แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2550.

วุฒิพงษ์ ชัยศิริ. สรุปผลงานของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ผู้นำฝ่ายค้านคนที่ 1 22 มีนาคม 2518 – 12 มกราคม 2519.

- ศุภพรรัตน์ สุขพุ่ม. ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร [Online]. แหล่งที่มา: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร> [20 กันยายน 2561].
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. การเมืองอังกฤษ. พิมพ์ครั้งที่ 13 ed. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2558.
- สมบุรณ์ สุขสำราญ. การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2527.
- สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.
- . หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550.
- สฤกษ์ชัย อเนกเวียง. "ความล้มเหลวในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยวิธีตั้งกระทู้ถาม," (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537).
- สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. คู่มือการร่างกระทู้ถามและญัตติ (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ.2564. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2564.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฯ 2550 และวุฒิสภา. กรุงเทพฯ: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2552.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.
- สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. ระบบรัฐสภาแคนาดา.
- สุรพล นิตไกรพจน์. ระบบควบคุมตรวจสอบทางการเมืองที่เหมาะสม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์กองทุนสนับสนุนการวิจัย (กสว.), 2538.
- สุรัชณี พานามา. "การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ศึกษากรณีพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554," (วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555).
- หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป คำอธิบายโดยสังเขปของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร และกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป. พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509.
- อภิรดี สุธาสันติรักษ์. สรุปผลงานของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ของนายบรรหาร ศิลปอาชา ผู้นำฝ่ายค้านคนที่ 3.
- อภิวัฒน์ สุดสาว. การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติ. จุลนิติ 7, 1 (2553).

- . หลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. จูนิตี 8, 1 (2554).
- อมร รักษาสัตย์. กลไกการเมืองและการพัฒนาในออสเตรเลีย. In รายงานการเยือนออสเตรเลียโดย คณะผู้แทนรัฐสภาอาเซียน. 2530.
- อรณิษฐ์ รุ่งธิพานนท์. รัฐสภาสหราชอาณาจักร. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- อัครเมศวร์ ทองนวล. "บทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545).
- . สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) หมวดองค์การทางการเมือง เรื่อง 10. กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของคุรุสภา, 2544.
- อุษา ไบทยก. การปกครองเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542.
- ABC News. **Abbott Sets Off on Pollie Pedal** [Online]. April 7, 2010. Available from: <https://www.abc.net.au/news/2010/04/07/abbott-sets-off-on-pollie-pedal/2602278>
- Alder, J. Parliamentary Supremacy. In Edited by Alder, J., Constitutional and Administrative Law. London: Macmillan Education UK, 1999.
- Aljazeera. **Abbott Sworn in as Australia's Pm** [Online]. September 18, 2013. Available from: <https://www.aljazeera.com/news/2013/9/18/abbott-sworn-in-as-australias-pm> [2 April 2021].
- Australia, P. o. **Work of the Parliament** [Online]. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Work_of_the_Parliament [February 21, 2021].
- Authority of the House of Representatives. **House of Representatives Hansard Monday** [Online]. 22 MARCH 2021. Available from: [https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/chamber/hansardr/3e42e28e-dc18-4720-91ea-093f53a95be2/toc_pdf/House%20of%20Representatives_2021_03_22_8613.pdf;fileType=application%2Fpdf].
- . **House of Representatives Official Hansard Tuesday, 2 February 2021 Forty-Sixth Parliament First Session—Fifth Period** [Online]. Available from: https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/chamber/hansardr/7db96a7b-474a-4dd3-8dce-bda08a6345ac/toc_pdf/House%20of%20Representatives_2021_02_02_8444_Official.pdf;fileType=application%2Fpdf [21 March 2021].

- . **Questions without Notice Disability Services Question Monday** [Online]. 18 February 2019. Available from: https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansardr/c1561753-a807-47fe-adfb-c33f47305e94/0251/hansard_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf [22 March 2021].
- Bateman, J. **In the Shadow: The Shadow Cabinet in Australia** [Online]. Available from: https://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/monographs/bateman/chapter_one.pdf [February 20, 2021].
- BBC News. **Australia Pm Abbott Wants Indigenous Referendum in 2017** [Online]. 12 December 2014. Available from: <https://www.bbc.com/news/world-australia-30443319> [29 October 2021].
- . **A Quick Guide to Labour's Leaders, 23 September 2016** [Online]. Available from: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-37357314> [16 February 2021].
- Boffey, D., and Helm, T. **Corbyn to Give Members Power to Choose Shadow Team and Policies** [Online]. Available from: <https://www.theguardian.com/politics/2016/sep/17/jeremy-corbyn-labour-leadership-members-choose-shadow-team> [13 February 2020].
- Bosc, M., and Gagnon, A. **The Confidence Convention** [Online]. 2017. Available from: https://www.ourcommons.ca/About/ProcedureAndPractice3rdEdition/ch_02_2-e.html#footnote-074 [March 17, 2021].
- . **Glossary of Parliamentary Procedure** [Online]. Available from: https://www.ourcommons.ca/About/Glossary/Index-e.html#allotted_day_e [March 17, 2021].
- . **House of Commons Procedure and Practice** [Online]. 2017. Available from: https://www.ourcommons.ca/About/ProcedureAndPractice3rdEdition/ch_01_2-e.html#footnote-019 [March 14, 2021].
- . **Leaders of the Opposition in the House of Commons since 1873** [Online]. 2017. Available from: <https://www.ourcommons.ca/About/ProcedureAndPractice3rdEdition/App07-e.html> [March 17, 2021].
- . **Oral Questions** [Online]. 2017. Available from: https://www.ourcommons.ca/About/ProcedureAndPractice3rdEdition/ch_11_1-e.html#footnote-201 [March 14, 2021].

- . **Parliamentary Institutions, Third Edition** [Online]. 2017. Available from: https://www.ourcommons.ca/About/ProcedureAndPractice3rdEdition/ch_01_2-e.html#footnote-003 [March 17, 2021].
- . **The Process of Debate**, [Online]. Available from: https://www.ourcommons.ca/About/ProcedureAndPractice3rdEdition/ch_12-e.html
- . **, Special Debates** [Online]. 2017. Available from: https://www.ourcommons.ca/About/ProcedureAndPractice3rdEdition/ch_15_3-e.html [March 16, 2021].
- . **Special Debates, Third Edition** [Online]. 2017. Available from: https://www.ourcommons.ca/About/ProcedureAndPractice3rdEdition/ch_15_1-e.html#15-1-4 [March 17, 2021].
- . **Weekly Business Statement** [Online]. 2017. Available from: https://www.ourcommons.ca/About/ProcedureAndPractice3rdEdition/ch_10_6-e.html [March 16, 2021].
- . **Writing Question** [Online]. 2017. Available from: https://www.ourcommons.ca/About/ProcedureAndPractice3rdEdition/ch_11_2-e.html [March 14, 2021].
- Brazier, R. Constitutional Practice: The Foundations of British Government. 3rd ed.: 1999.
- Brennan, T. Politics and Government in Britain an Introductory Survey. London: Cambridge University Press, 1972.
- Britannica. **The Editors of Encyclopaedia. "Stephen Harper"**. **Encyclopedia Britannica** [Online]. 26 Apr. 2020. Available from: <https://www.britannica.com/biography/Stephen-Harper> [Accessed 2 April 2021].
- Bryden, J. **Liberal Minority Survives Confidence Vote in the Commons with Ndp and Green Backing** [Online]. แหล่งที่มา: <https://ottawa.citynews.ca/national-news/liberal-minority-survives-confidence-vote-in-the-commons-with-ndp-and-green-backing-2809428> [March 16, 2021].
- Campbell, J. Margaret Thatcher: The Grocer's Daughter. London: Jonathan Cape, 2000.
- Christian, W., and Jansen, H. **Canadian Party System** [Online]. Available from: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/party-system> [February 21,

2021].

Clarke, S., and Levett, C. **Canada Election 2019: Full Results** [Online]. October 23, 2019. Available from: <https://www.theguardian.com/world/2019/oct/22/canada-election-2019-full-results> [March 2, 2021].

Collins Dictionaries. **Definition of Government in Waiting' Is a Political Group Which Is Hoping to Be Elected to Govern in the near Future** [Online]. แหล่งที่มา: <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/government-in-waiting> [21 March 2021].

Cooper, J. The Foreign Politics of Opposition: Margaret Thatcher and the Transatlantic Relationship before Power. Contemporary British History.

Dangerfield, K. **Taking Down the Government, How a Confidence Vote Works in Canada** [Online]. แหล่งที่มา: <https://globalnews.ca/news/3568037/vote-of-no-confidence-canada/> [June 27, 2021].

Data wars. **Mp Rempel Garner Calls for Oversight of Cell Phone Tracking** [Online]. 18 November 2020. Available from: <https://wawa-news.com/index.php/2020/03/25/mp-rempel-garner-calls-for-oversight-of-cell-phone-tracking/> [29 October 2021].

Davis, M. **Abbott Wins by Standing for Something** [Online]. December 1, 2009. Available from: <https://www.theage.com.au/politics/federal/abbott-wins-by-standing-for-something-20091201-k1xz.html> [April 2, 2021].

Diamond, P. **Assessing the Performance of Uk Opposition Leaders: Jeremy Corbyn's 'Straight Talking, Honest Politics', Politics and Governance 4.2** [Online]. 2016. Available from: <https://www.proquest.com/docview/1801885484/fulltextPDF/616708F4E3FC4F8FPQ/1?accountid=15637> [July 18, 2021].

Durkin, M., and Gay, O. **Her Majesty's Opposition** [Online]. Available from: <https://web.archive.org/web/20090327044410/http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-03910.pdf> [July 17, 2021].

Emmanuel, R. **Strategists Applaud O'toole's Inclusion of Women, Young Mps in Shadow Cabinet** [Online]. Sep 8, 2020. Available from: <https://ipolitics.ca/2020/09/08/strategists-applaud-otooles-inclusion-of-women-young-mps-in->

- shadow-cabinet/ [March 14, 2021].
- Everett, M. Collective Responsibility. BRIEFING PAPER Number 7755 (November 14, 2016).
- Frew, W. **How It All Went Wrong for Australian Pm Tony Abbott** [Online]. September 14, 2015. Available from: <https://www.bbc.com/news/world-australia-34241486> [October 13, 2021].
- Gallagher, T. **"Tony Blair"**. *Encyclopedia Britannica* [Online]. 4 May. 2020. Available from: <https://www.britannica.com/biography/Tony-Blair> [31 July 2020].
- Gao, R. **What a "Vote of No Confidence" Means in Canadian Politics** [Online]. Available from: <https://www.readersdigest.ca/culture/vote-of-no-confidence/> [March 17, 2021].
- Garnett, M., and Philip, L. Exploring British Politics. 4th ed.: Routledge, 2016.
- Gaulon, J. **Pourquoi Parle-T-on De "Cabinet Fantôme" Au Royaume-Uni ?** [Online]. Available from: <https://london.frenchmorning.com/2021/02/12/pourquoi-parle-t-on-de-cabinet-fantome-au-royaume-uni/>
- Gooley, C. **Shadow Health Minister Mark Butler Criticises Australia's Covid-19 Vaccine Rollout, Saying More Options Should Have Been Secured** [Online]. 11 April 2021. Available from: <https://www.abc.net.au/news/2021-04-11/labor-mark-butler-covid-vaccine-rollout/100061644> [29 October 2021].
- Government of Canada. **Democracy in Canada** [Online]. Available from: <https://www.canada.ca/en/democratic-institutions/services/democracy-canada.html> [14 March 2021].
- Green, J. E. Analysing Legislative Performance: A Plebeian Perspective. Democratization 20, 3 (2013).
- Harper, S. **Biography** [Online]. April 2, 2021. Available from: <https://www.stephenharper.com/biography/>
- Heppell, T. **What Make for an Effective Leader of the Opposition?** [Online]. Available from: http://oppositionstudies.weebly.com/uploads/8/0/9/5/8095992/what_makes_for_an_effective_leader_of_the_opposition_-_sept_2015.pdf [July 18, 2021].
- Hodgetts, J. E. **Parliament of Canada"**. *Encyclopedia Britannica* [Online]. 9 Jun.

2016. Available from: <https://www.britannica.com/topic/Canadian-Parliament> [1 March 2021].

House of Commons Information Office. **Factsheet L6 Legislative Series : General Committees** [Online]. Available from: <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-information-office/l06.pdf> [18 July 2021].

———. **Parliamentary Questions** [Online]. Available from: <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-information-office/p01.pdf>. [21 February 2021].

———. **Procedure Series : Parliamentary Questions** [Online]. Available from: <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-information-office/p01.pdf> [18 July 2021].

HOUSE OF COMMONS PROCEDURE AND PRACTICE. **Committee Powers, Second Edition** [Online]. 2009. Available from: <https://www.ourcommons.ca/procedure-book-livre/Document.aspx?Language=E&Mode=1&sbid=DC42FA65-ADAA-426C-8763-C9B4F52A1277&sbpid=96CFF41F-62C8-4467-9C98-08FB0AF11A96#D2DC5AB1-FF70-4833-A15F-BC30EC058E41> [15 March 2021].

House of Representatives Standing Orders. **Standing Order of Representative House of Australia Parliament** [Online]. 2019. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/House_of_Representatives_Standing_Orders [March 21, 2021].

HOUSE PUBLICATIONS. **37th Parliament, 2nd Session Edited Hansard • Number 097, Contents Wednesday** [Online]. May 7, 2003. Available from: <https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/37-2/house/sitting-97/hansard> [March 15, 2021].

———. **43rd Parliament, 1st Session Edited Hansard** [Online]. 2020. Available from: <https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/43-1/house/sitting-26/hansard> [17 March 2021].

———. **43rd Parliament, 1st Session Edited Hansard** [Online]. JULY 8, 2020. Available from: <https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/43-1/house/sitting-41/hansard> [15 March 2021].

- . **43rd Parliament, 1st Session Edited Hansard** [Online]. JULY 20, 2020. Available from: <https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/43-1/house/sitting-42/hansard> [16 March 2021].
- . **43rd Parliament, 2nd Session Edited Hansard** [Online]. FEBRUARY 3, 2021. Available from: <https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/43-2/house/sitting-56/hansard> [March 15, 2021].
- Inter-Parliamentary Union. Parliament and Democracy in the Twenty – First Century. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2007.
- Jaensch, D. The Politics of Australia. Melbourne: MacMillan Education Australia, 1997.
- Jim, B., and Toby, S. J. Statecraft and the Assessment of National Political Leaders: The Case of New Labour and Tony Blair. British Journal of Politics and International Relations (2011).
- John, T. S. **Leader of the Opposition** [Online]. Available from: <https://www.the-canadianencyclopedia.ca/en/article/leader-of-the-opposition> [February 21, 2021].
- karvelas, P. **Coalition Leads Way on Land Rights, Says Pearson** [Online]. March 30, 2010. Available from: <http://www.kooriweb.org/foley/pearson/aust31mar2010.pdf> [April 2, 2021].
- Kelly, R. **Confidence Motions, Commons Library Briefing** [Online]. March 14, 2019. Available from: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn02873/> [February 21, 2021].
- Lazarski, C. Power Tends to Corrupt: Lord Acton's Study of Liberty. Illinois: Northern Illinois University Press, 2012.
- Levinson, D. J., and Pildes, R. H. **Separation of Parties, Not Powers. Harvard Law Review** [Online]. 2006. แหล่งที่มา: <https://ssrn.com/abstract=890105>
- Library, F. **Memorandum of Conversation : President Ford, Brent Scowcroft, Margaret Thatcher** [Online]. Available from: <https://www.margaretthatcher.org/document/110511> [28 July 2020].
- Lion, M. **Conflict of Interest and Ethics Commissioner, Parliament of Canada, Trudeau li Report** [Online]. Available from: <https://ciec-ccie.parl.gc.ca/en/investigations-enquetes/Pages/TrudeauIIReport-RapportTrudeauII.aspx>

[March 16, 2021].

Marleau, R., and Montpetit, C. **House of Commons Procedure and Practice** [Online]. 2000. Available from: <https://www.ourcommons.ca/MarleauMontpetit/DocumentViewer.aspx?DocId=1001&Language=E&Sec=Ch11&Seq=3> [March 14, 2021].

May, E. **The Official Opposition**, [Online]. Available from: <https://erskinemay.parliament.uk/section/5986/the-official-opposition/?highlight=Leader%20of%20the%20Opposition#footnote-item-1> [19 June 2022].

———. **Orders of Reference** [Online]. Available from: <https://erskinemay.parliament.uk/section/5891/orders-of-reference/> [21 June 2022].

McCullough, J. J. **The House of Commons of Canada** [Online]. Available from: <https://thecanadaguide.com/government/house-of-commons/> [March 14, 2021].

McCullough, J. J. **Canadian Political Parties** [Online]. Available from: <https://thecanadaguide.com/government/political-parties/> [February 28, 2021].

MGR Online. ทำความรู้จัก “ตำนานหญิงเหล็ก” มาร์กาเรต แธตเชอร์ [Online]. แหล่งที่มา: <https://m.mgronline.com/around/detail/9560000042689> [1 กรกฎาคม 2563].

Mill, J. S. Representative Government. London: J.M. Dent & sons Ltd., 1962.

Murphy, K. **Anthony Albanese Kicks Off Labor Leadership Race with Call for Policy Shift** [Online]. Available from: <https://www.theguardian.com/australia-news/2019/may/19/anthony-albanese-kicks-off-labor-leadership-race-with-call-for-policy-shift> [March 20, 2021].

Nankivell, N. Reform's Voice Will Grow Louder. Financial Post, October 31, 1995.

Palonen, K. **The Politics of Parliamentary Procedure : The Formation of the Westminster Procedure as a Parliamentary Ideal Type** [Online]. 2016. Available from: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=1399888&site=ehost-live&scope=site> [Mar 6, 2021].

Parliament of Australia. **Functions of the House** [Online]. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice6/Practice6HTML?file=Chapter1§ion=10&fullscreen=1 [March 24, 2021].

———. **Infosheet 1 - Questions** [Online]. Available from: <https://www.aph.gov>.

au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/00_-_Infosheets/Infosheet_1_-_Questions [March 21, 2021].

- . **Infosheet 19 - the House, Government and Opposition** [Online]. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/00_-_Infosheets/Infosheet_19_-_The_House_government_and_opposition [February 22, 2022].
- . **Infosheet 22 - Political Parties** [Online]. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/00_-_Infosheets/Infosheet_22_-_Political_parties [February 21, 2021].
- . **Motions of No Confidence and Censure** [Online]. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter9/Motions_of_no_confidence_and_censure [March 24, 2021].
- . **No. 12 - Questions** [Online]. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/Senate_Briefs/Brief12 [March 21, 2021].
- . **The (Official) Opposition** [Online]. Available from: [https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter2/The_\(official\)_Opposition](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter2/The_(official)_Opposition) [February 21, 2021].
- . **Parliamentary Committees** [Online]. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter18/Types_of_committees_and_terminology [March 24, 2021].
- . **Question Time** [Online]. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter15/Question_Time [March 21, 2021].
- . **Questions in Writing** [Online]. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter15/Questions_in_writing [March 21, 2021].
- . **Rules Governing Questions**, [Online]. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter15/Rules_governing_questions

- edure/Practice7/HTML/Chapter15/Rules_governing_questions [March 21, 2021].
- Parliament of Australia : Parliamentary Library. **Free Votes in Australian and Some Overseas Parliaments** [Online]. Available from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/Publications_Archive/CIB/cib0203/03CIB01 [March 21, 2021].
- Parliament of Canada. **Committees Practical Guide** [Online]. Available from: <https://www.ourcommons.ca/About/Guides/Committees-e.html> [March 15, 2021].
- . **Leader of the Opposition in the House of Commons** [Online]. Available from: <https://lop.parl.ca/About/Parliament/Education/MPU/core-simulation/planning-the-simulation/assign-roles/house-of-commons/leader-of-the-opposition-in-the-house-of-commons/index-e.html> [July 19, 2021].
- PARLIAMENT@WORK. **Political Parties, Liberal National Party (Lnp)** [Online]. Available from: https://www.parliament.curriculum.edu.au/parties_lib_nat.html [March 19, 2021].
- . **Political Parties, the Country Liberal Party (Clp)** [Online]. Available from: http://www.parliament.curriculum.edu.au/parties_countrylib.htm [March 19, 2021].
- Pilkingto, C. The Politics Today Companion to the British Constitution. Manchester: Manchester University Press, 1999.
- PoliticalStuff.co.uk. **Conservative Party Manifestos “1979 Conservative Party General Election Manifesto.”** [Online]. Available from: <http://www.conservativemanifesto.com/1979/1979-conservative-manifesto.shtml> [July 28, 2020].
- Punnett, R. M. Front-Bench Opposition : The Role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and Shadow Government in British Politics. New Hampshire: Heinemann, 1973.
- Rhodes, C. **What Is a Vote of No-Confidence?** [Online]. Available from: <https://www.moadoph.gov.au/blog/what-is-a-vote-of-no-confidence/#> [24 March 2021].
- Richard, A. E. **Margaret Thatcher and the Constitution** [Online]. Available from: <https://ukhumanrightsblog.com/2013/04/10/margaret-thatcher-and-the-constitution-richard-a-edwards/> [October 13, 2021].

- Rolheiser, D. **Erin O'toole Names Shadow Cabinet** [Online]. Sep 8, 2020. Available from: <https://www.todayville.com/erin-otoole-names-shadow-cabinet/> [14 March 2021].
- Rosenfeld, M., and AndrásSajó. The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Oxford: OxfordUniversity Press, 2012.
- Rosenthal, A. Legislative Performance in the States : Exploration of Committee Behavior. New York: The Free Press, 1974.
- Sartori, G. Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures. In Incentives and Outcomes.
- SBS World News. **Abbott Pledges Parental Leave Scheme** [Online]. Available from: <https://www.sbs.com.au/news/abbott-pledges-parental-leave-scheme> [April 2, 2021].
- Schmitz, G. **The Opposition in a Parliamentary System** [Online]. December 1988. Available from: <http://www.publications.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp477e.htm> [14 March 2021].
- Siossian, E. **Abbott the 'Ironman of Australian Politics** [Online]. March 28, 2010. แหล่งที่มา: <https://www.abc.net.au/news/2010-03-28/abbott-the-ironman-of-australian-politics/383300> [2 April 2021].
- Sparrow, A. **Keir Starmer Elected Labour Leader with 56% of Vote on First Round — as It Happened** [Online]. Available from: <https://www.theguardian.com/politics/live/2020/apr/04/labour-leadership-election-winner-keir-starmer-long-bailey-nandy-and-jeremy-corbyns-successor-to-be-announced-at-1045am-live-news> [20 February 2021].
- Starmer, K. **Keir Starmer Appoints Shadow Cabinet** [Online]. Available from: <https://labour.org.uk/press/keir-starmer-appoints-shadow-cabinet/> [February 20, 2021].
- Sun, H. **Kevin Rudd Delays Plans for Emissions Trading Scheme until 2013** [Online]. April 27, 2010. Available from: <https://www.heraldsun.com.au/news/kevin-rudd-delays-plans-for-emissions-trading-scheme-until-2013/news-story/999d4ea4533e0dc67392fcd6abe587a9> [2 April 2021].
- The Institute for Government. **The Official Opposition** [Online]. Available from:

<https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/official-opposition> [July 17, 2021].

———. **Shadow Cabinet** [Online]. Available from: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/shadow-cabinet> [July 18, 2021].

The Labour Party. **Labour Demands Coordinated Plan for Social Care Sector and Urgent Action to Provide Ppe and Testing for Social Care Staff** [Online]. Available from: <https://labour.org.uk/press/labour-demands-coordinated-plan-for-social-care-sector-and-urgent-action-to-provide-ppe-and-testing-for-social-care-staff/> [October 28, 2021].

The Parliamentary Education Office (PEO). **Leader of the Opposition** [Online]. Available from: <https://peo.gov.au/understand-our-parliament/parliament-and-its-people/people-in-parliament/leader-of-the-opposition/> [July 16, 2021].

———. **Opposition** [Online]. Available from: <https://peo.gov.au/understand-our-parliament/parliament-and-its-people/opposition/> [February 13, 2020].

———. **Party Whip** [Online]. Available from: https://web.archive.org/web/20130519231354/http://www.peo.gov.au/students/fact_sheets/party_whip.html [March 21, 2021].

———. **Political Parties** [Online]. Available from: <https://peo.gov.au/understand-our-parliament/parliament-and-its-people/people-in-parliament/political-parties/> [March 19, 2021].

———. **Question Time in the Australian Parliament** [Online]. Available from: <https://peo.gov.au/understand-our-parliament/how-parliament-works/parliament-at-work/question-time-in-the-australian-parliament/> [March 19, 2021].

The Politics.co.uk Team. **Shadow Cabinet** [Online]. Available from: <https://www.politics.co.uk/reference/shadow-cabinet/> [October 18, 2021].

The Sydney Morning Herald. **Abbott Goes Back to the Future in New Front Bench** [Online]. December 8 , 2 0 0 9 . Available from: <https://www.smh.com.au/national/abbott-goes-back-to-the-future-in-new-front-bench-2-0-0-9-1-2-0-8-kgod.html> [April 2, 2021].

Turpin, C., and Tomkins, A. British Government and the Constitution. 6th ed.

Cambridge University Press: 2007.

- UK Essays. **A Short History of the Labour Party** [Online]. 2018. Available from: <https://www.ukessays.com/essays/history/a-short-history-of-labour-party.php?vref=1> [February 16, 2021].
- UK Parliament. **Committee of the Whole House** [Online]. Available from: <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/chairman-of-ways-and-means/> [February 16, 2021].
- . **Debating** [Online]. Available from: <https://www.parliament.uk/about/how/role/debate/> [February 16, 2021].
- . **Government and Opposition Roles** [Online]. Available from: <https://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/principal/government-opposition/> [February 16, 2021].
- . **House of Lords Reform** [Online]. Available from: <https://www.parliament.uk/business/lords/lords-history/lords-reform/> [February 16, 2021].
- . **Opposition (the)** [Online]. Available from: <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/opposition-the/> [February 16, 2021].
- . **Parliament** [Online]. Available from: <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/parliament/> [February 16, 2021].
- . **Parliamentary Sessions and Sittings** [Online]. February 16, 2021. Available from: <https://www.parliament.uk/about/how/occasions/calendar/>
- . **The Party System** [Online]. Available from: <https://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/members/partysystem/> [February 16, 2021].
- . **Prime Minister's Questions Time : March 25, 2020** [Online]. Available from: <https://www.parliament.uk/business/news/2020/march/prime-ministers-questions-25-march-2020/> [February 21, 2021].
- . **Prime Minister's Questions Time : May 20, 2020** [Online]. Available from: <https://www.parliament.uk/business/news/2020/may/prime-ministers-questions-20-may-2020/> [February 21, 2021].
- . **Questions Time** [Online]. Available from: <https://www.parliament.uk/about/how/business/questions/> [February 21, 2021].
- . **Shadow Cabinet** [Online]. July 17, 2021. Available from:

- <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/shadow-cabinet/>
- . **Two House System** [Online]. Available from: <https://www.parliament.uk/about/how/role/system/> [February 16, 2021].
- . **Urgent Questions** [Online]. Available from: <https://www.parliament.uk/about/how/business/urgent-questions/> [February 16, 2021].
- United Nations Development Programme. Parliamentary Development: Undp Strategy Note. 2009.
- Waldron, J. **The Principle of Loyal Opposition** [Online]. December 9, 2011. Available from: <https://ssrn.com/abstract=2045647> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2045647>
- Walker, J. E. The Functions of the Whip in Canada. Parliamentarian 52, 4 (October 1971).
- Watts, D. **The Times, Reporting. “Mrs Thatcher Calls for Production of Neutron Bomb** [Online]. Available from: <https://www.margaretthatcher.org/document/103489> [28 July 2020].
- Wheeler, B. **The Jeremy Corbyn Story: Profile of Labour Leader** [Online]. Available from: <https://www.bbc.com/news/election-2017-39807055> [20 February 2021].
- William Barns-Graham. **Labour Party Would Look to ‘Fix’ Boris Johnson’s Post-Brexit Trade Deal, Shadow Minister Claims** [Online]. Available from: <https://www.export.org.uk/news/581892/Labour-Party-would-look-to-fix-Boris-Johnsons-post-Brexit-trade-deal-shadow-minister-claims.htm> [October 28, 2021].
- World Health Organization. **Prime Minister Stephen Harper, Canada** [Online]. Available from: https://www.who.int/topics/millennium_development_goals/accountability_commission/harper/en/ [April 2, 2021].
- World Heritage Encyclopedia. **Official Opposition Shadow Cabinet (United Kingdom)** [Online]. Available from: [http://www.gutenberg.us/articles/eng/Official_Opposition_Shadow_Cabinet_\(United_Kingdom\)](http://www.gutenberg.us/articles/eng/Official_Opposition_Shadow_Cabinet_(United_Kingdom)) [February 20, 2021].
- Wright, T. **Tony Abbott, an Accidental Leader Who Once Surprised Everyone, Goes Full Circle”. The Sydney Morning Herald** [Online]. September 15, 2015. Available from: <https://www.smh.com.au/politics/federal/tony-abbott-an-accidental-leader-who-once-surprised-everyone-goes-full-circle-20150914->

gjmj0c.html [October 29, 2021].





ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY



ภาคผนวก ก

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

มาตรา ๕ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา ๑๕๑ มาตรา ๑๕๒ หรือมาตรา ๑๕๓ แล้วแต่กรณี ให้กระทำได้ปีละหนึ่งครั้ง เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา ๑๕๑ อาจจะทำให้กระทำได้เกินกว่าปีละหนึ่งครั้ง”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ คือ มาตรา ๑๐๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้าน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีหลักเกณฑ์ที่เพิ่มบทบาทให้แก่ผู้นำฝ่ายค้านให้มีความเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นหลักประกันการทำหน้าที่ให้แก่ผู้นำฝ่ายค้านและเพื่อส่งเสริมให้ผู้นำฝ่ายค้านสามารถติดตามการทำงานของรัฐบาลได้อย่างใกล้ชิด และมาตรา ๑๕๐ ได้กำหนดเกี่ยวกับสิทธิในการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่เพื่อให้กระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านได้รับการตอบอย่างเร่งด่วน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีหลักเกณฑ์ที่เพิ่มเกี่ยวกับกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้าน และเพื่อให้การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป ตามมาตรา ๑๕๑ สามารถกระทำได้เกินกว่าปีละหนึ่งครั้ง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ จึงจำเป็นต้องตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช



ภาคผนวก ข

ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..)
พ.ศ.

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดให้มีการเลือกและแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเงา ให้ผู้นำฝ่ายค้านเป็นผู้คัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยจากพรรคการเมืองฝ่ายค้านหรือพรรคร่วมฝ่ายค้าน ในการทำหน้าที่เป็นคณะรัฐมนตรีเงา (แก้ไขเพิ่มเติมข้อ..)

(๒) กำหนดให้มีหน้าที่และอำนาจของคณะรัฐมนตรีเงา (แก้ไขเพิ่มเติมข้อ..)

(๓) กำหนดให้ประธานคณะกรรมการการกัญญา การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ คณะกรรมการศึกษาการเจ้าหน้าที่และติดตามการบริหารงบประมาณ คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ และคณะกรรมการการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน ต้องได้รับการคัดเลือกจากพรรคการเมืองฝ่ายค้าน (แก้ไขเพิ่มเติมข้อ ๙๓ ตอนท้ายของวรรคสาม)

เหตุผล

เนื่องจากข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.๒๕๖๒ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มิได้มีการกำหนดให้มีการเลือกและแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเงา และมิได้มีการกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะรัฐมนตรีเงาไว้ เพื่อให้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการเลือกและแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเงา อำนาจและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเงา จึงมีความจำเป็นที่จะกำหนดให้มีคณะรัฐมนตรีเงาให้มีความเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เพื่อติดตามตรวจสอบการทำหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีอย่างใกล้ชิด และเนื่องจากคณะกรรมการการกัญญา การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ คณะกรรมการศึกษาการเจ้าหน้าที่และติดตามการบริหารงบประมาณ คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ และคณะกรรมการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นคณะกรรมการชุดที่ล้วนมีความสำคัญมากต่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและกลุ่มเปราะบาง ตลอดทั้งมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้งบประมาณ ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดให้ประธานของคณะกรรมการดังกล่าว ได้รับการคัดเลือกจากพรรคการเมืองฝ่ายค้าน เพื่อให้การตรวจสอบมีความเข้มข้นและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราข้อบังคับนี้

ร่าง
ข้อบังคับ
การประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..)
พ.ศ.

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๒๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๖๐ สภาผู้แทนราษฎรจึงตราข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ข้อบังคับนี้เรียกว่า “ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ.”

ข้อ ๒ ข้อบังคับนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นข้อ .. แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.๒๕๖๒

หมวด ..

คณะรัฐมนตรีเงา

ข้อ .. การเลือกและแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเงา ให้ผู้นำฝ่ายค้านเป็นผู้คัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยจากพรรคการเมืองฝ่ายค้านหรือพรรคร่วมฝ่ายค้าน ในการทำหน้าที่เป็น
คณะรัฐมนตรีเงา เพื่อติดตามตรวจสอบการทำงานที่ของคณะรัฐมนตรีอย่างใกล้ชิด โดยมีผู้นำฝ่ายค้าน
เป็นนายกรัฐมนตรีเงา

ในกรณีที่ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านว่างลง ให้ผู้นำของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภา
ผู้แทนราษฎรที่มีจำนวนสมาชิกมากที่สุด ทำหน้าที่เป็นนายกรัฐมนตรีเงา เพื่อเป็นผู้นำของ
คณะรัฐมนตรีเงาติดตามของคณะรัฐมนตรีอย่างใกล้ชิดต่อไป

ข้อ .. คณะรัฐมนตรีเงา มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาดำเนินการติดตามตรวจสอบการทำงานที่ของคณะรัฐมนตรีอย่างใกล้ชิด

(๒) นำเสนอนโยบายทางเลือกและช่วยเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาของประเทศแก่
คณะรัฐมนตรี โดยผ่านกระบวนการของรัฐสภาหรือการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อสิ่งพิมพ์หรือสื่อดิจิทัลต่าง ๆ

(๓) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่ผู้นำฝ่ายค้านหรือนายกรัฐมนตรีเงามอบหมาย

ข้อ ๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นตอนท้ายของวรรคสาม ของข้อ ๙๓ แห่งข้อบังคับการ
ประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒

“ เว้นแต่ ประธานคณะกรรมการ ๕ คณะ ดังต่อไปนี้ ประธานจะต้องได้รับการคัดเลือกจากพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

(๑) คณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน

(๒) คณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ

(๓) คณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ

(๔) คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ

(๕) คณะกรรมการการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน ”

ข้อ ๕ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรรักษาการตามข้อบังคับนี้



ประกาศ ณ วันที่

พ.ศ.

()

ประธานสภาผู้แทนราษฎร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บันทึกวิเคราะห์และสรุปสาระสำคัญ
 ของร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..)
 พ.ศ.

๑. เนื่องจากข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.๒๕๖๒ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มิได้มีการกำหนดให้มีการเลือกและแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเงา และมีได้มีการกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะรัฐมนตรีเงาไว้ เพื่อให้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการเลือกและแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเงา อำนาจและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเงา จึงมีความจำเป็นที่จะกำหนดให้มีคณะรัฐมนตรีเงาให้มีความเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เพื่อติดตามตรวจสอบการทำหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีอย่างใกล้ชิด และเนื่องจากคณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ คณะกรรมการศึกษาการ จัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประพฤติมิชอบ และคณะกรรมการการพัฒนากองเมือง การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของ ประชาชน เป็นคณะกรรมการที่มีความสำคัญมากต่อการตรวจสอบร่างกฎหมายและพิจารณาถึง การคุ้มครองสิทธิของประชาชนและกลุ่มเปราะบาง ตลอดทั้งตรวจสอบการใช้งบประมาณ ดังนั้น จึงควรมี การกำหนดให้ประธานของคณะกรรมการดังกล่าว ได้รับการคัดเลือกจากพรรคการเมืองฝ่ายค้าน เพื่อให้การตรวจสอบมีความเข้มข้นและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราข้อบังคับนี้

๒. เพิ่มข้อ .. กรณีการเลือกและแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเงา ให้ผู้นำฝ่ายค้านเป็นผู้คัดเลือก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยจากพรรคการเมืองฝ่ายค้านหรือพรรคร่วมฝ่ายค้าน ในการ ทำหน้าที่เป็นคณะรัฐมนตรีเงา เพื่อติดตามตรวจสอบการทำหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี การเพิ่ม ข้อบังคับข้อนี้เพิ่มเติม ก็เพื่อให้อำนาจผู้นำฝ่ายค้านในการเป็นผู้คัดเลือกคณะรัฐมนตรีเงา และเป็นการ เพิ่มประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสังกัดพรรค การเมืองฝ่ายค้านให้มีบทบาทมากยิ่งขึ้น

๓. เพิ่มข้อ .. กรณีการกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะรัฐมนตรีเงา เป็นการกำหนดให้ คณะรัฐมนตรีเงามีอำนาจหน้าที่ที่มีความชัดเจน และการมีข้อบังคับที่อำนาจหน้าที่และอำนาจของ คณะรัฐมนตรีเงาไว้ก็ถือได้ว่าเป็นหลักประกันในการทำหน้าที่ในแก่ผู้นำฝ่ายค้านและ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสังกัดพรรคการเมืองฝ่ายค้านที่ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีเงา

๔. เพิ่มข้อความเป็นตอนท้ายของวรรคสาม ของข้อ ๙๓ แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ เกี่ยวกับการกำหนดให้ประธานของคณะกรรมการธิการ ๕ ชุด ดังต่อไปนี้ ได้รับการคัดเลือกจากพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

(๑) คณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน

(๒) คณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ

(๓) คณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ

(๔) คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ

(๕) คณะกรรมการการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน

เนื่องด้วยคณะกรรมการทั้ง ๕ ชุด ดังกล่าว เป็นคณะกรรมการที่มีความสำคัญมากต่อการตรวจสอบร่างกฎหมายและพิจารณาถึงการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและกลุ่มเปราะบาง ตลอดทั้งตรวจสอบการใช้งบประมาณ ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดให้ประธานของคณะกรรมการดังกล่าวได้รับการคัดเลือกจากพรรคการเมืองฝ่ายค้าน เพื่อให้การตรวจสอบมีความเข้มข้นและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล

นางสาวดวงฤทัย บัวแก้ว

วุฒิการศึกษา

มัธยมศึกษา โรงเรียนบูรณะรำลึก จังหวัดตรัง

นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. 2557

ประกาศนียบัตรของสำนักฝึกอบรมวิชาว่าความแห่งสภานายความ รุ่นที่

50



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY