



สภาพทั่วไปและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่ที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยได้นำการปกครองระบบรัฐสภามาใช้ รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา (parliamentary government) คือ รูปแบบที่มากหลายที่สุดในบรรดากการปกครองในระบบรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยซึ่งมีวิวัฒนาการและพัฒนาตามขั้นตอนของประวัติศาสตร์¹ ในระบอบการเมืองทุกระบบ การออกกฎหมายเพื่อใช้ในการควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคมเป็นรากฐานสำคัญของสังคมการเมือง ยิ่งไปกว่านั้นการออกกฎหมายยังเป็นการกำหนดการแบ่งสัณบนส่วนทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้แก่ส่วนต่างๆ ของสังคม การออกกฎหมายจึงเป็นส่วนประกอบที่สำคัญยิ่งของการมีรัฐบาล ซึ่งกระทำโดยโครงสร้างทางการเมืองที่เรียกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีกลไกที่สำคัญคือรัฐสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภาจะยินยอมให้มีองค์กรที่เท่าเทียมกันสองฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายที่ำหน้าการบริหาร ซึ่งล้วนแต่ทรงอำนาจอธิปไตยที่ได้รับมาจากประชาชน จะคอยถ่วงดุลย์อำนาจในกระบวนการปกครองระหว่างกันอยู่ตลอดเวลาด้วยความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด รัฐสภากับรัฐบาลต่างก็เป็นแหล่งอำนาจที่อาจจะรวมศูนย์อยู่ที่เดียวกัน หรือแยกออกจากกันโดยต่างฝ่ายต่างมีแหล่งอำนาจที่ไม่เกี่ยวข้องกัน โดยที่อำนาจในการออกกฎหมายขึ้นอยู่กับรัฐสภาโดยสิ้นเชิง รัฐบาลเป็นเพียงผู้ำกฎหมายไปปฏิบัติเท่านั้น ซึ่งในสภาพเช่นนี้จะไม่มปรากฏานสังคมการเมืองสมัยใหม่แล้วเพราะรัฐบาลของประเทศต่างๆ ทั่วโลกล้วนแต่มีอำนาจในการออกกฎหมายไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง แต่ถ้าเกิดสภาพการดังกล่าว โครงสร้างทางการเมืองและกิจกรรมของรัฐทั้งหลายก็จะมาขึ้นอยู่กับฝ่ายรัฐสภาเป็นสำคัญ ส่วนอีกกรณีหนึ่งก็คือการที่รัฐบาลมีอิสระและมีอำนาจมากโดยที่ฝ่ายรัฐสภาไม่มีความหมายเลย คือเป็นเพียง "ตรายาง" ประทับความชอบธรรมให้แก่สิ่งที่รัฐบาลกำหนดขึ้น และนำไปผ่านความเห็นชอบของ

¹ วรวิทย์ กนิษฐเสน, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น ภาคทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2521), หน้า 25-26.

รัฐสภาอย่างเป็นทางการเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงจะไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่ปลอดจากการควบคุมระดัยสิ้นเชิง เนื่องจากระบบรัฐสภาเป็นระบบการปกครองที่ราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทนเป็นรากฐาน และมีการแบ่งแยกอำนาจกันอย่างอ่อนๆ ในกรณีนี้ได้มีการร่วมมือประสานงานกันระหว่างผู้บริหารกับรัฐสภา และอำนาจทั้งสองนี้ได้มีการติดต่อกันอยู่เป็นประจำ² ระดัยองค์กรอันหนึ่งเป็นสื่อกลางคือคณะกรรมการซึ่งมีสมาชิกที่ประกอบด้วยผู้แทนของราษฎรที่ได้รับเลือกเข้ามาเพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกของสภาดำเนินกิจกรรมต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่ของสภาหรือตามที่สภามอบหมาย ซึ่งจะคอยตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารแต่ละขั้นตอนในมิติหนึ่งในขณะเดียวกันก็จะเป็นส่วนที่เกื้อหนุนให้ฝ่ายบริหารซึ่งเป็นสมาชิกของรัฐสภาเหมือนกันทำงานด้วยความระมัดระวังรอบคอบและต้องรับผิดชอบในทางการเมืองต่อรัฐสภา ภายใต้ความไว้วางใจจากรัฐสภาในอีกมิติหนึ่ง

และสำหรับระบบการเมืองของไทยนั้น การดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติที่ขาดความต่อเนื่อง อันเนื่องมาจากความเคลื่อนไหวทางการเมืองของฝ่ายบริหารหรือกลุ่มพลังอำนาจในสังคม ได้กลายเป็นปัญหาสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติไทย ที่มีความแตกต่างไปจากประเทศที่มีความมั่นคงทางกติกาทางการเมือง ในแง่ที่ว่าปัญหาของฝ่ายนิติบัญญัติไทยนั้นมิใช่ประเด็นเรื่องอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติลดลงไปมากนักเพียงใด เมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจของฝ่ายบริหาร หากเป็นเรื่องของความอยู่รอดของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีบรรยากาศล้อมรอบที่เต็มไปด้วยความไม่แน่นอนทางการเมือง และสิ่งดังกล่าวเหล่านี้ได้กลายเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมทางการเมืองของบุคลากรในฝ่ายนิติบัญญัติ อันได้แก่ คณะกรรมการคณะต่างๆซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญต่อการดำเนินกิจกรรมของรัฐสภา และประกอบกับสถานการณ์ปัจจุบันในขณะที่บ้านเมืองได้มีการพัฒนาและก้าวหน้าตามลำดับ ประชาชนทวีจำนวนมากขึ้น เครือข่ายการทำงานของฝ่ายบริหารได้แผ่ขยายวงกว้างออกไป แต่ระบบการจัดการกับปัญหาสาธารณะยังคงสภาพเดิมและไม่ได้รับการแก้ไขปรับปรุงทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารเพื่อยังประโยชน์ให้แก่ประชาชนนั้นเป็นปัญหาที่ยิ่งใหญ่มาก สืบเนื่องติดต่อกันมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน และนับวันที่จะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น กลไกของรัฐทั้งในด้านโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชน พฤติกรรมของข้าราชการเป็นอุปสรรค

²ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบบการปกครองของไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 39-40.

ต่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างฝ่ายบริหารกับประชาชนเป็นเวลาหลายทศวรรษ และอาจนำไปสู่ปัญหาทางการเมืองที่รุนแรงในอนาคตได้

ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวย่อมเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาการเมืองของไทยทั้งในระยะสั้นและระยะยาว องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหารตามวิธีการปกติแบบเดิมยังไม่มีสมรรถนะสูงพอต่อการควบคุมตรวจสอบมิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจเกินขอบเขต หรือใช้อำนาจไปในทางที่ผิดได้ ไม่ว่าจะเป็นการให้ฝ่ายบริหารควบคุมกันเองหรือให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ควบคุมก็ตาม องค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยสมาชิกของฝ่ายรัฐสภาซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนจะต้องมีบทบาทอันสำคัญที่จะต้องเข้าไปทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างใกล้ชิด นับตั้งแต่เริ่มแรกคือการพิจารณาร่างกฎหมายเพื่อให้ฝ่ายบริหารนำไปบังคับใช้ การตรวจสอบฝ่ายบริหารว่าได้นำเอานโยบายไปปฏิบัติสอดคล้องกับนโยบายที่วางเอาไว้หรือไม่ ตลอดจนการรับฟังพิจารณาประเมินผลกิจกรรมของฝ่ายรัฐบาลที่อาจจะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเข้มงวด เพื่อที่จะทำให้อันตรายของสังคมไทยอันเกิดมาจากการใช้อำนาจที่เกินขอบเขตของฝ่ายบริหารที่เรื้อรังมานานได้รับการแก้ไขปรับปรุง และป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ที่รุนแรงทางการเมือง และเป็นการเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรทางการเมืองของประชาชนให้มีความแข็งแกร่งยิ่งขึ้น มีความต่อเนื่อง เป็นสถาบันหลักในการพัฒนาการเมืองของไทยไปในทิศทางที่มีความชอบธรรมภายใต้กลไกของระบบรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตยอย่างมั่นคงต่อไป

สมมุติฐานของการศึกษา

ปัญหาด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และสมรรถนะของคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร มีผลต่อการดำเนินการทางการเมืองให้มีประสิทธิภาพ



วิธีการและแนวทางการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้จะทำการศึกษาเฉพาะ คณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร (standing committee) ซึ่งเป็นคณะกรรมการประจำของรัฐบาลไทยที่มีความสำคัญกว่า กรรมการประเภทอื่นๆ เนื่องจากสมาชิกของคณะกรรมการสามัญคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้ง ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับการถ่ายทอดภารกิจอำนาจอธิปไตยมาจาก ประชาชน โดยจะมุ่งศึกษารูปแบบของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่ในปัจจุบัน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และวิธีการที่สำคัญที่นำมาใช้ในการศึกษาครั้งนี้ก็คือ

1. การวิจัยเอกสาร (documentary research)

โดยใช้วิธีการรวบรวมค้นคว้าเอกสารจากงานวิชาการและข้อเขียนต่างๆ เพื่อนำมาประมวล วิเคราะห์รูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ สมรรถนะการดำเนินการทางการเมือง และการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามภารกิจของคณะกรรมการของรัฐบาล ที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการทำงานของฝ่ายบริหาร

2. การสัมภาษณ์ (interview)

เป็นการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ เช่น อดีตนักการเมืองอาวุโส นักการเมืองที่ดำรงตำแหน่งสำคัญ ประธานกรรมการสามัญหรือกรรมการสามัญที่มีบทบาทสำคัญต่อการเมืองไทย และนักวิชาการ เพื่อให้ทราบแนวความคิด ทิศนคติในแง่มุมต่างๆ ของการจัดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และสมรรถนะการดำเนินการของคณะกรรมการสามัญของ รัฐบาลไทย

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาจะใช้วิธีการเฝ้าสังเกต (observation) การดำเนินการของคณะกรรมการคณะต่างๆ ตลอดจนความสัมพันธ์ของตัวบุคคลหรือหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อที่จะทำให้การศึกษาครั้งนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

นิยามคำศัพท์

คณะกรรมการ คือ คณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร

อำนาจอธิปไตย หมายถึง อำนาจสูงสุดของรัฐ ซึ่งทำให้รัฐสามารถดำเนินกิจการภายในประเทศและกิจการระหว่างประเทศได้อย่างเต็มที่ โดยที่ประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยร่วมกัน และอำนาจนี้จะมีลักษณะเด็ดขาด(absoluteness) ถาวร(permanence) ใช้ได้ทั่วไป(universality) และแบ่งแยกไม่ได้(indivisibility)

ฝ่ายนิติบัญญัติ หมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้แทนหรือผู้รับมอบอำนาจในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย พิจารณากฎหมาย ควบคุมดูแลและตรวจสอบการบริหารราชการของฝ่ายบริหาร สอบสวนหรือศึกษากิจการหรือเรื่องราวใดๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา ตลอดจนการให้ความเห็นชอบในฐานะตัวแทนของมติมหาชน

ฝ่ายบริหาร หมายถึง คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรการบริหารสูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดิน และรวมถึงข้าราชการประจำในทุกกระทรวง ทบวง กรม พนักงานองค์การรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท และทุกระดับ

อำนาจหน้าที่ของสภา คืออำนาจที่ประกอบไปด้วย

- 1) อำนาจหน้าที่ในการจัดทำกฎหมาย (power and functions in the area of law-making)
- 2) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร(executive control)
- 3) อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนหรือศึกษากิจการหรือเรื่องราวใดๆที่เกี่ยวข้องกับกิจการของสภา

การนำเสนอข้อมูล การนำเสนอแยกออกเป็น 7 บท ตามลำดับดังนี้คือ

บทที่ 1 บทนำ

เป็นการกล่าวถึงสภาพทั่วไปและความสำคัญของปัญหา สมมุติฐานของการศึกษา วิธีการและแนวทางในการศึกษา นิยามคำศัพท์ การนำเสนอข้อมูล วัตถุประสงค์ของการศึกษา และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 กรอบแนวความคิดในการศึกษา

เป็นการกล่าวถึง แนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ แนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตย แนวความคิดเรื่องรัฐสภาและคณะกรรมการการ แนวความคิดเรื่องการพัฒนาทางการเมือง แนวความคิดเรื่องคณะกรรมการกับการพัฒนาทางการเมืองไทย เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างแนวความคิดดังกล่าว นำมาเป็นกรอบแนวความคิดในการศึกษาในรายละเอียดต่อไป

บทที่ 3 วิวัฒนาการของระบบกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร

เป็นการพรรณนาถึงวิวัฒนาการของการจัดองค์กรคณะกรรมการสามัญของรัฐสภาไทยช่วงสมัยต่างๆ นับตั้งแต่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา โดยแยกพิจารณาออกเป็น การจัดองค์กรคณะกรรมการในชวงก่อนปี พ.ศ. 2534 และชวงหลังปี พ.ศ. 2534

บทที่ 4 โครงสร้างคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร

เป็นการพรรณนาถึง การเข้าสู่ตำแหน่งกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร ขนาด อัตราส่วนพรรคการเมืองที่ได้เป็นกรรมการสามัญในสภา การพิจารณาออบหมายภาระหน้าที่แก่กรรมการในพรรคการเมือง การให้ความเห็นชอบโดยที่ประชุมของพรรค การเลือกตั้งกรรมการโดยสภาผู้แทนราษฎร และการวิเคราะห์ถึงโครงสร้างของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร

บทที่ 5 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร
 เป็นการพรรณาถึง อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายและตามที่มี
 อยู่จริงของคณะกรรมการสามัญ ทั้งในด้านการอนุมัติงบประมาณ
 การบัญญัติกฎหมาย การควบคุมการทำงานของรัฐบาล อำนาจเรียกบุคคล
 เอกสารและบันทึกจากบุคคลภายนอก ขอบเขตการดำเนินงานของคณะ
 กรรมการสามัญ และการวิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
 สามัญสภาผู้แทนราษฎร

บทที่ 6 สมรรถนะของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร
 เป็นการพรรณาถึง วิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญ การ
 จัดทำรายงาน การพิจารณารายงาน ผลของการพิจารณา การเสนอแนะ
 ฝ่ายบริหารการแจ้งคำตอบของฝ่ายบริหาร การรับผิดชอบต่อรายงาน
 ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ และการวิเคราะห์ถึงผลงาน
 สมรรถนะการดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร

บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ
 เป็นการสรุปรวบยอดของการศึกษาในเรื่องนี้ทั้งหมด นับตั้งแต่บทแรก
 จนถึงบทสุดท้าย โดยชี้ให้เห็นถึงผลการศึกษาว่าเป็นไปตามสมมุติฐาน
 และวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ ปัญหาอุปสรรคในการศึกษาและวิธีการ
 ศึกษา ตลอดจนข้อเสนอแนะที่จะสามารถนำไปใช้เป็นประโยชน์ต่อการ
 ศึกษารัฐศาสตร์ ในแนวของการเมืองการปกครองของไทยในแขนงต่างๆ
 ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษารูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และสภาพปัญหาในการดำเนินการของคณะกรรมการของรัฐสภาไทย
2. เพื่อศึกษาสมรรถนะและประสิทธิภาพในการดำเนินการของคณะกรรมการภายใต้บริบททางการเมืองของไทย
3. เพื่อศึกษาแนวทางและความเป็นไปได้ของการพัฒนาการเมืองไทย โดยระบบรัฐสภาซึ่งมีคณะกรรมการเป็นกลไกที่สำคัญในการดำเนินการ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เกิดความเข้าใจ รูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และสภาพปัญหาในการดำเนินการของคณะกรรมการของรัฐสภาไทย
2. ทำให้เกิดความเข้าใจถึงกลไกการทำงานของรัฐสภาโดยคณะกรรมการที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงต่อกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร
3. ทำให้ทราบและเข้าใจถึงสภาพปัญหาการดำเนินงานของคณะกรรมการที่มีผลต่อการพัฒนาการเมืองของไทย
4. ทำให้เกิดแนวความคิดในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเข้าช้บทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการ ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนเป็นช่องทางเข้าสู่กระบวนการทางการเมืองเพื่อธำรงไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย