



บทบาทของสมาชิกรัฐสภาที่เป็นข้าราชการประจำ
(ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน)

บทนำ

สภาพปัญหา

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา (**Parliamentary System of Government**) นั้น สถาบันทางการเมืองที่นับว่ามีความสำคัญต่อกลไกทางการเมืองอันหนึ่งก็คือ "สถาบันรัฐสภา" ซึ่งถือว่าเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของปวงชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ

ระบบรัฐสภา ได้มีการนำมาใช้เป็นครั้งแรกในประเทศไทย ตั้งแต่คณะราษฎรอันประกอบด้วยทหารและพลเรือนได้ร่วมกันทำการยึดอำนาจ เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ฉะนั้น เมื่อพูดถึงการปกครองระบอบประชาธิปไตย จุดสนใจจึงมักมุ่งไปอยู่ที่สภาเป็นสำคัญ ระบบรัฐสภาที่ถูกนำมาใช้ใน ประเทศไทยตลอดระยะเวลา ๔๐ กว่าปีที่ผ่านมา มีทั้งระบบสภาเดียว (**Unicameral System**) และระบบ ๒ สภา (**Bi-cameral System**)^๒ สมาชิกรัฐสภามีทั้งที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและมาจากการแต่งตั้งโดยผู้กษัตริย์บริหารประเทศในขณะนั้น แต่ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบสภาใดที่ถูกนำมาใช้ก็ตาม รัฐสภาเองก็ยังไม่สามารถที่จะเป็นตัวชี้หน้าในการพัฒนาการเมืองไทย

^๑ พงษ์เทพ เศรษฐาภย์, ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๒) , หน้า ๑๑.

^๒ กรมพล ท่องธรรมชาติ, รัฐสภาในระบอบการปกครองของไทย (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๒๔) , หน้า ๑๑.

ได้เท่าที่ควร เพราะตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นอกจากประชาชนส่วนใหญ่จะยังไม่คุ้นเคยกับระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา รวมทั้งวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชน เศรษฐกิจ ก็ยังไม่เอื้ออำนวยต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการบางท่านให้ความเห็นว่าการไกลของระบอบประชาธิปไตยโดยตัวของมันเองก็ยังมีเคยได้รับการพิสูจน์ว่าจะสามารถเป็นตัวชี้้นำในการพัฒนาการเมืองไทยได้เลย เพราะระบบรัฐสภาขาดความต่อเนื่อง ผู้นำในการปกครองประเทศเองก็ไม่ได้ส่งเสริมหรือผลักดันการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาให้เจริญก้าวหน้าอย่างจริงจังและจริงจัง ในทางตรงกันข้ามกลับเป็นผู้ทำลายล้างระบบรัฐสภาด้วยการแก่งแย่งอำนาจและผลประโยชน์กันระหว่างกลุ่มผู้มีอำนาจและกลุ่มผู้สูญเสียผลประโยชน์^๒ ที่สำคัญได้แก่ กลุ่มทหารบางกลุ่มซึ่งได้อำนาจปกครองประเทศโดยการก่อการปฏิวัติรัฐประหารเสมอมา จนอาจกล่าวได้ว่า ทหารเป็นกลุ่มพลังทางการเมืองที่สำคัญพลังหนึ่งที่จะสามารถกำหนดให้การเมืองการปกครองของไทยดำเนินไปในรูปแบบใดก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบหรือการปกครองภายใต้เผด็จการโดยทหาร จะเห็นได้ว่าตลอดระยะเวลา ๔๐ กว่าปีนั้นจะพบว่าในบางสมัยแม้ว่าส่วนประกอบส่วนใหญ่ในคณะรัฐบาลจะมาจากพลเรือน แต่อำนาจที่แท้จริงที่อยู่เบื้องหลังเป็นกลุ่มทหาร ดังนั้น จะเห็นได้ว่าถึงแม้ประเทศไทยจะมีการปกครองแบบประชาธิปไตยก็ตาม ปรากฏว่าประชาธิปไตยได้รับการพิสูจน์และทดลองใช้ในระยะเวลาดังกล่าวมานั้น เมื่อเปรียบเทียบกับการปกครองภายใต้

Thinapan Nakata, The Problems of Democracy in Thailand: A study of Political Culture and Socialization of College Students (Bangkok :Praepittaya International ,1975) ,p 2-5

^๒ คณาจารย์คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานผลการวิจัยเรื่องลักษณะการปกครองของสถาบันสังคมไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย (พระนคร : โรงพิมพ์กรุงสยาม ๒๕๑๕) , หน้า ๑๕๘.

^๓ ม.ร.ว.ชนม์สวัสดิ์ ฆมพูนุท, ๔ สมัย ๔ ยุคของการปฏิวัติ (พระนคร : โรงพิมพ์เอกศิลป์, ๒๕๑๓) , หน้า ๒๑๕ - ๒๘๓.

^๔ กมล สมวิเชียร, "ทหารไทยในรอบ ๒๕ ปี" สังคมศาสตร์ปริทัศน์, ๕ (ธันวาคม ๒๕๑๔) , หน้า ๑๓.

เผด็จการทหารจากสภาพการเมืองที่กล่าวมานี้ จึงมีผลทำให้งานรัฐสภาและพรรคการเมืองตลอดจนกลไกของระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยต้องชะงักงันไม่สามารถเจริญเติบโตและพัฒนาให้เข้มแข็งตามวิถีทางของมันได้

อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ว่ากลุ่มทหารจะได้ผลักดันเปลี่ยนแปลงเวียนกันขึ้นยึดครองอำนาจในการปกครองประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการยึดอำนาจจากรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน หรือจะเป็นการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลด้วยกันก็ดี ก็ยังไม่สามารถที่จะใช้อำนาจเบ็ดเสร็จมาปกครองประเทศอย่างเปิดเผยได้ตลอดไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ประชาชนโดยทั่วไปได้รับการศึกษาอย่างกว้างขวางทำให้มีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น การเรียกร้องให้ได้มาซึ่งสิทธิเสรีภาพตลอดจนความศรัทธาต่อระบอบประชาธิปไตยก็ได้ปลุกฝังและขยายขอบเขตกว้างขวางมากขึ้นจากบุคคลกลุ่มต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มปัญญาชน นิสิต นักศึกษา คณาจารย์มหาวิทยาลัยและชนชั้นกลางในสังคม^๑ เป็นต้น ซึ่งในสภาวะการเช่นนี้ ทำให้บรรดาผู้ปกครองประเทศที่ได้อำนาจรัฐโดยการก่อการปฏิวัติรัฐประหาร จำเป็นต้องอิงรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยขึ้นมาใหม่ โดยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์ทางการเมืองที่เป็นอยู่ ทั้งนี้เพื่อเป็นการผ่อนคลายความตึงเครียดและความกดดันในหมู่ประชาชน ดังนั้น สถาบันรัฐสภาจึงมักจะถูกสร้างขึ้นมาเพื่อรองรับการใช้อำนาจรวมตลอดถึงการสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจให้แก่คณะปฏิวัติรัฐประหารเท่านั้น ทำให้หลายคนมองภาพพจน์ของรัฐสภานิดไปจากข้อเท็จจริง ขาดความเชื่อมั่นและขาดความเชื่อถืออีกด้วย

ด้วยเหตุนี้ รัฐสภาที่ถูกสร้างขึ้นมาในยุคของเผด็จการ จึงมักจะมีได้เป็นสถาบันทางการเมืองที่จะให้พัฒนาไกลของระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง หากแต่กลับกลายเป็นสถาบันที่ใช้สร้างความชอบธรรมให้แก่คณะรัฐประหาร รัฐสภาในยุคนี้จึงทำหน้าที่เป็นเพียงกลไกที่เคลื่อนไหวไปตามความต้องการของคณะรัฐประหารนั่นเอง ก็คงจะเห็นได้จากการสร้างสภาที่มีองค์ประกอบของสมาชิกที่เป็น

^๑ ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย, ขบวนการประชาชน ตุลาคม ๒๕๑๖
(พระนคร . กรุงเทพมหานครพิมพ์, ๒๕๑๓) , หน้า ๔๑ - ๓๑๕.

ประเภทแต่งตั้ง ซึ่งได้แต่งตั้งจากพวกพ้องของตนเองเข้าไปดำรงตำแหน่ง ซึ่งโดยทั่วไปก็มักจะเป็นพวกข้าราชการที่มีอำนาจและมีอิทธิพลในวงราชการ อันได้แก่ ข้าราชการทหาร ตำรวจ ซึ่งอยู่ในตำแหน่งที่สามารถจะกุมอำนาจทั้งด้านกำลังพล กำลังอาวุธ หรือไม่ก็เป็นข้าราชการพลเรือนชั้นผู้ใหญ่ เป็นต้น

จากสภาพที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า สภาพแต่งตั้งที่ถือกำเนิดจากเจตนารมณ์ของคณะรัฐประหาร ผู้กุมอำนาจในการปกครองประเทศนั้น มักจะได้รับการสมญาว่าเป็นสภาพราชการของฝ่ายบริหาร สมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งให้เข้ามาร่วมเป็นองค์ประกอบในรัฐสภานั้น เล่าก็มีได้ทำหน้าที่ให้การศึกษาแก่ประชาชน และมีได้ทำหน้าที่คอยควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งเหตุการณ์เช่นนี้ได้ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องมาในระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทย จนกระทั่งได้เกิดเหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงหน้าประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของไทย กล่าวคือคือคดียุทธศาสตร์การเมืองในคณะรัฐบาลและคณะทหารในขณะนั้น ได้แก่ จอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร และพันเอกณรงค์ กิตติขจร ต้องถูกผลักดันออกนอกประเทศไทย กลุ่มพลังนิสิตนักศึกษาและประชาชน มีผลทำให้สถานการณ์บัญญัติแห่งชาติซึ่งเป็นผลิตผลของรัฐบาลทหารในขณะนั้น ต้องถึงวาระสิ้นสุดลงในเวลาต่อมานั่นเอง

จากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ นั้น ดูเหมือนหนึ่งว่าเผด็จการทหารได้ถูกก็กดกันออกไปจากการเมืองของประเทศและระบอบประชาธิปไตยได้ถูกนำกลับมาทดลองใช้อย่างจริงจังอีกครั้งหนึ่ง จนถึงกับมีคำกล่าวว่า "ยุคทองของระบอบประชาธิปไตยกำลังจะเริ่มขึ้นแล้ว" หรือ "ดอกไม้ประชาธิปไตยกำลังเบ่งบานเต็มที่" เป็นต้น กล่าวได้ว่า ปัญญาชน ชนชั้นกลาง นักเรียน นิสิต นักศึกษา คณาจารย์ รวมตลอดถึงนักวิชาการต่าง ๆ มีความยินดีและเริ่มมีความหวังต่อบรรยากาศใหม่เช่นนี้ จึงได้มีการพยายามที่จะผลักดันให้ระบอบประชาธิปไตยได้รับการวางรากฐานและพัฒนาตัวเองให้ก้าวไปข้างหน้าและหยั่งลึกลงไปในสังคมไทยอย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้ว่า บรรดาคณาจารย์และนักวิชาการผู้ยึดมั่นและศรัทธาในระบอบประชาธิปไตยและก่อปรักค้ำคุณธรรมความสามารถใคุ้ทิศพลังกายพลังใจและพลังความคิดเพื่อเข้าร่วมการปลูก "ดอกไม้ประชาธิปไตย" นี้กันอย่างเต็มที่และเอาจริงเอาจัง รัฐธรรมนูญได้ถูกยกกว้างขึ้นมาอย่างรอบคอบและเป็นประชาธิปไตยที่สุดเท่าที่ประเทศไทยเคยมีมา กล่าวคือ การกำหนดให้มีการปกครองแบบรัฐสภา มีผู้นำพรรคฝ่ายค้าน หัวหน้าฝ่าย

บริหารจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีการปกครองท้องถิ่น มีการถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

อย่างไรก็ดี เพียงชั่วระยะเวลา ๓ ปีที่ประเทศไทยดำเนินการปกครองภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันเป็นระบอบที่หลาย ๆ คนศรัทธา และตั้งความหวังไว้ปรากฏว่า ได้ถูกทำลายลงอย่างสิ้นเชิงอีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ จากกลุ่มบุคคลคณะหนึ่งซึ่งเรียกตัวเองว่า "คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน" เหตุผลของการก่อรัฐประหารครั้งนี้ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้กล่าวอ้างว่า "เพื่อความอยู่รอดปลอดภัยของสถาบันทั้ง ๓ คือ ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์" นอกจากนี้คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินก็ได้แถลงและยืนยันอย่างหนักแน่นว่า จะยึดมั่นและบากบั่นที่จะให้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขด้วยรากฐานอันมั่นคงเป็นชั้นเป็นตอน อันเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน^๒ ทั้งนี้ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจึงได้ตั้งคณะเจ้าหน้าที่ทำงานฝ่ายกฎหมายและทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่ง^๓ ประกอบด้วยผู้มีความรู้ ความชำนาญ คำนึงกฎหมาย ๑๓ คน เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๑๙ และเมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้ ในวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๑๙

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙ นี้เอง ได้กำหนดให้มีสภาพปฏิรูปการปกครองแผ่นดินขึ้น เพื่อทำหน้าที่นิติบัญญัติและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยสมาชิกไม่น้อยกว่า ๓๐๐ คน แต่ไม่เกิน ๔๐๐ คน^๔ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งให้อยู่ในตำแหน่ง ๔ ปี นับแต่วันที่ทรงแต่งตั้ง ทั้งนี้ในวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๑๙ จึงได้มี

^๑ "แถลงการณ์ของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๑, "ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ ๙๓ ตอนที่ ๑๒๐ (๖ ตุลาคม ๒๕๑๙) , หน้า ๑.

^๒ ไปรคฤ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙".

^๓ "คำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๖/๒๕๑๙ เรื่องแต่งตั้งคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมาย," ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๑๙.

^๔ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙" มาตรา ๑๐.

พระบรมราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้งสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจำนวน ๓๕๐ คน เพื่อทำหน้าที่นิติบัญญัติและควบคุมฝ่ายบริหาร ปัญหาที่น่าจะได้มีการศึกษาในกรณีสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินนี้ก็คือ การที่สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเข้ามามีบทบาทสำคัญในระบบการเมืองของประเทศ โดยการแต่งตั้งนั้น สมาชิกจะมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่มากน้อยเพียงใดหรือไม่ หรือจะเป็นเพียงสถาบันที่คอยให้ความชอบธรรมแก่ผู้กุมอำนาจการปกครองเท่านั้น

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงเกิดความสนใจที่จะทำการศึกษามหาทอานาหน้าที่ของสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินโดยเฉพาะที่เป็นข้าราชการประจำว่าจะสามารถทำหน้าที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติที่เป็นตัวแทนของปวงชนไทยได้มากน้อยเพียงใด สามารถทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา

วัตถุประสงค์ของวิทยานิพนธ์นี้ ได้สนใจที่จะศึกษาและวิเคราะห์บทบาทของสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน โดยเฉพาะสมาชิกที่เป็นข้าราชการประจำ ซึ่งถือกำเนิดมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๕ อันเป็นผลผลิตของการก่อรัฐประหารที่รุนแรงของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๕ ทั้งนี้ จะศึกษามหาทอานาหน้าที่ของสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยพิจารณาจากบทบาท อำนาจและหน้าที่ของสมาชิกสภาโดยทั่วไป ในฐานะที่ได้ชื่อว่าเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทยว่าจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหารได้มากน้อยเพียงใด มีข้อจำกัดอย่างไรบ้าง ได้แก่

๑. บทบาทในการควบคุมรัฐบาลโดยการให้ความเห็นชอบในการแถลงนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน ถือว่าเป็นเครื่องมือของรัฐสภาที่จะใช้ทดสอบเสถียรภาพของรัฐบาลซึ่งหากว่ารัฐบาลไม่มีเสียงข้างมากสนับสนุนแล้ว ก็อาจนำไปสู่การขาดเสถียรภาพทางการเมืองได้ ดังนั้นในกรณีที่มีพรรคการเมืองหลายพรรคได้รับเลือกเข้ามาในสภา โดยไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเสียงข้างมากแล้ว ก็จะทำให้เกิดการประนีประนอมนโยบายกันระหว่างพรรคการเมือง เพื่อหาเสียงสนับสนุนในการจัดตั้งรัฐบาลผสมใหม่มากที่สุด

๒. บทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ ซึ่งเป็นอีกวิธีหนึ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล เมื่อสมาชิกสภาผู้ใดมีความต้องการก็จะเสนอขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติได้ ซึ่งบทบาทการควบคุมด้วยวิธีดังกล่าวไม่ใช่เป็นการควบคุมรัฐบาลได้โดยเด็ดขาด กล่าวคือ ฝ่ายบริหารย่อมมีสิทธิที่จะขอให้ระงับการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นเสียก็ได้ เมื่อเห็นว่าเป็นเรื่องที่ยังไม่สมควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ทั้งนี้ จึงกล่าวได้ว่า การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติมิใช่เป็นการควบคุมรัฐบาลขึ้นเด็ดขาดอันจะมีผลทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพได้ แต่ผลของการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติก็อาจนำไปสู่มาตรการการควบคุมที่เด็ดขาดได้เช่นกัน ในกรณีที่ฝ่ายบริหารไม่สามารถตอบสนองข้อซักไซ้ของสภาหรือมายเบียงไม่ตอบปัญหาของสมาชิกอยู่ตลอดเวลา ซึ่งจะนำไปสู่มาตรการการควบคุมด้วยการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้

๓. บทบาทในการควบคุมรัฐบาลโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ถือเป็นมาตรการสำคัญของสภาที่จะควบคุมรัฐบาลในชั้นเด็ดขาด เป็นเครื่องมือในการถ่วงดุลย์อำนาจรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผลของการควบคุมด้วยวิธีนี้อาจก่อให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาล ในขณะที่ด้วยกันฝ่ายรัฐบาลก็อาจยุบสภาได้เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้เช่นกัน เพราะฉะนั้น สมาชิกแต่ละคนจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบที่สุดว่า เรื่องที่จะนำมาเปิดอภิปรายจะต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชน และมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง จึงจะได้รับการสนับสนุนจากประชาชน

๔. บทบาทในการควบคุมรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถาม ซึ่งถือว่าเป็นวิธีการควบคุมรัฐบาลในชั้นต้น ที่ไม่มีผลเด็ดขาดต่อการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาล ทั้งนี้เพราะรัฐบาลมีสิทธิที่จะตอบหรือไม่ตอบกระทู้ถามของสมาชิกได้ อย่างไรก็ตามการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกหากรัฐมนตรีใช้สิทธิในการไม่ตอบกระทู้ถามบ่อย ๆ หรือตอบกระทู้แต่ไม่กระจ่างแจ้ง จนเป็นที่พอใจของสมาชิกแล้วก็จะส่งผลทำให้สมาชิกหันไปใช้มาตรการการควบคุมรัฐบาลที่มีผลบังคับรัฐบาลได้ นั่นคือ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ หรือการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้เช่นกัน

๕. บทบาทในการควบคุมรัฐบาลโดยการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นอีกวิธีหนึ่งที่สภาใช้ควบคุมฝ่ายบริหาร เพราะเป็นการ เฝ้าดูหน้ากันโดยตรงระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หากสภาไม่สนับสนุนต่อร่างที่เสนอโดยรัฐบาลแล้ว คณะรัฐบาลต้องลาออกในที่สุด หรือมิฉะนั้นคณะรัฐบาลอาจขยับสภาเสี้ยมก่อนก็ได้เช่นกัน ดังนั้นการ เฝ้าดูหน้ากันโดยตรงระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารจึงจำเป็นที่จะต้องมีการประนีประนอมผลประโยชน์ระหว่างกันให้มากที่สุด เพื่อลดการขัดแย้งลงให้ได้ มิฉะนั้นก็จะมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้

๖. บทบาทในการควบคุมรัฐบาลโดยผ่านทาง คณะกรรมาธิการ ซึ่งถือกันว่า คณะกรรมาธิการเปรียบเหมือนสภาขนาดเล็กที่ได้รับการแต่งตั้งจากสภาใหญ่เพื่อทำหน้าที่พิจารณาปัญหาในรายละเอียดที่สลับซับซ้อนแล้วนำผล เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งข้อเสนอหรือข้อพิจารณาอันนี้ก็จะได้รับการยอมรับและมีการโต้แย้งเล็กน้อยเพราะถือว่าได้ผ่านการกลั่นกรองมาอย่างดีเป็นที่เชื่อถือได้ จุดนี้เองที่รัฐสภาได้อาศัยคณะกรรมาธิการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายรัฐบาล

สมมติฐาน

สมาชิกรัฐสภาที่ดีควา เน้นมาจากการแต่งตั้ง โดยฝ่ายบริหารที่ขึ้นสู่อำนาจด้วยการ ใช้กำลังทำการรัฐประหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกที่เป็นข้าราชการ ประจำจะขาดความเป็นอิสระ ความเป็นตัว ของตัวเองและไม่สามารถแสดงบทบาทหน้าที่ในฐานะที่เป็นตัวแทนของปวงชนในองค์กร นิติบัญญัติได้อย่างแท้จริง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เนื่องจากรัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของปวงชนในค่านิติบัญญัติและการควบคุมฝ่ายบริหาร ซึ่งถ้าหากรัฐสภา มีความเข้มแข็งและสามารถปฏิบัติภาระหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว จะมีส่วนช่วยผลักดันและพัฒนาการเมืองไทยให้ก้าวหน้าและทำให้ระบอบประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งมั่นคงได้อย่างแท้จริง

ดังนั้น จากการศึกษาถึงบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินดังกล่าว จะก่อให้เกิดประโยชน์ดังต่อไปนี้ คือ

๑. ทำให้เกิดความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ด้านต่าง ๆ ของสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งดีขึ้น ว่า สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง ทำไมจึงถูกจำกัดขอบเขตและอำนาจหน้าที่ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อกระบวนการพัฒนาทางการเมืองของไทยอย่างไร

๒. เพื่อเป็นเอกสารประกอบในการเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาการพัฒนาระบบราชการ
เมืองของไทย

๓. เพื่อเป็นแนวทางสำหรับผู้ที่จะทำการศึกษาค้นคว้าในรายละเอียดของนี้ต่อไป

วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าเรื่องสมาชิกรัฐสภาที่เป็นข้าราชการประจำ (ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกรัฐสภา
ปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕) เป็นการศึกษาเชิงพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive
Analysis) จากเอกสารต่าง ๆ เป็นหลัก (Documentary Research) เช่น
การรายงานการประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน กระทู้ถามต่าง ๆ ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ
เข้าสู่การพิจารณาของสภา หนังสือพิมพ์ ตลอดจนเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับซึ่งค้นคว้าจากสำนักงาน
เลขาธิการรัฐสภา ห้องสมุดของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ข้อมูลบางส่วนจะได้จากการสนทนา (อย่าง
ไม่เป็นทางการ) กับอดีตรัฐสภาปฏิรูปบางท่าน และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของรัฐสภา
โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่บางท่านในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

การเสนอเรื่อง

ในการเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้เขียนได้แบ่งลำดับขั้นตอนในการเสนอเรื่องโดยแยกเป็น
บทดังต่อไปนี้

บทที่ ๑ บทนำ ผู้วิจัยจะกล่าวถึงความสำคัญของเรื่องที่จะทำการศึกษา วัตถุประสงค์ของ
การวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ขอบเขตของการวิจัย วิธีดำเนินการศึกษา และการเสนอเรื่อง

บทที่ ๒ จะกล่าวถึงสภาพโดยทั่วไปของการเมืองไทยอย่างกว้าง ๆ ภายหลังกองราษฎร
ได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบ
ประชาธิปไตย เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ จนกระทั่งถึงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๕ คณะปฏิรูปการปกครอง
แผ่นดินได้ทำรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองประเทศแล้วมีการแต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาปฏิรูปการปกครอง
แผ่นดินขึ้นทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน

บทที่ ๓ สถาปนาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕ โดยจะขอแยกกล่าวในรายละเอียด
ดังนี้

๓.๑ ที่มา - กำเนิดสถาปนาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

๓.๒ ภูมิหลัง ของสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน โดยพิจารณา

- ก. ภูมิหลังด้านเพศ
- ข. ภูมิหลังด้านอายุ
- ค. ภูมิหลังด้านการศึกษา
- ง. ภูมิหลังด้านอาชีพ
- จ. ภูมิหลังด้านประสบการณ์ทางการเมือง

๓.๓ รายละเอียดภูมิหลังสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเฉพาะที่เป็นข้าราชการ
ประจำ ได้แก่

- ก. ข้าราชการประจำสังกัดส่วนกลาง
- ข. ข้าราชการประจำสังกัดส่วนท้องถิ่น
- ค. ข้าราชการพนักงานปกครองท้องถิ่น

บทที่ ๔ จะได้ศึกษาถึงการสร้างฐานอำนาจทางการเมืองของคณะรัฐบาลสมัยนายธานินทร์
กรัยวิเชียร โดยได้พิจารณาคัดเลือกบุคคลและกลุ่มบุคคลที่เป็นพรรคพวกของตนเอง เข้ามาดำรงตำแหน่ง
สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

บทที่ ๕ วิเคราะห์ถึงบทบาทและหน้าที่ของข้าราชการประจำที่เป็นสมาชิกสภาปฏิรูปการ
ปกครองแผ่นดินว่า จะมีความเป็นอิสระมากน้อยเพียงใด สามารถทำหน้าที่เป็นตัวแทนของปวงชน
ชาวไทยได้อย่างสมบูรณ์หรือไม่

บทที่ ๖ บทสรุป ผู้วิจัยจะกล่าวสรุปผลของการศึกษาและวิจัยมาโดยเน้นให้เห็นว่า สภาที่มา
จากการแต่งตั้งไม่สามารถทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ
เพราะขาดความเป็นอิสระ สภาที่มาจากการแต่งตั้ง จึงกลายเป็นเพียงสภาที่คอยทำหน้าที่รองรับความ
ถูกต้องในการกระทำของฝ่ายบริหารเท่านั้น