

ความสำคัญของปัญหา

หลักการสำคัญประการหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการใช้สิทธิเลือกผู้แทนของตน เพื่อเข้าไปทำหน้าที่ปกครองประเทศ ทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน ดังนั้น รัฐสภา จึงเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญอย่างมากต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เพราะนอกจากรัฐสภาจะเป็นสถาบันที่มีลักษณะเป็นตัวแทนของอำนาจอันชอบธรรมแล้ว ยังทำหน้าที่ทางค่านิติบัญญัติและการควบคุมฝ่ายบริหารอีกด้วย อย่างไรก็ตาม การที่รัฐสภาจะมีบทบาทและกระทำหน้าที่ดังกล่าวได้กว้างขวางเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ทางการเมืองของแต่ละประเทศไป ซึ่งสำหรับการเมืองไทยนั้น ย่อมเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า รัฐสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สภาผู้แทนราษฎรขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน หรือในขณะที่มีสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงก็ตาม แต่บทบาทก็ถูกจำกัดโดยการมีสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ในบางสมัยก็มีแต่สภาที่มาจากการแต่งตั้งเพียงสภาเดียว

ในขณะที่มีสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งนั้น สภาผู้แทนราษฎรมักถูกกล่าวหาว่า เป็นที่มาของความวุ่นวาย ความแตกแยก ทำให้ระบบการเมืองขาดเสถียรภาพ นอกจากนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยังถูกมองว่าเป็นพวกที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าผลประโยชน์ของชาติ เป็นพวกที่ชอบวุ่นวายและก้าวก่ายหน้าทีของข้าราชการประจำ เป็นพวกที่ไม่มีความรู้และเป็นพวกที่เชื่อถือไม่ได้อีกด้วย<sup>๑</sup> ดังจะเห็นได้ว่าการปฏิวัติรัฐประหารหลายครั้งที่ผ่านมา

---

<sup>๑</sup> ผลการสำรวจประชามติของกองสำรวจประชามติ กรมประชาสัมพันธ์ เรื่องสาเหตุที่ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อย พบว่า สาเหตุที่ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อย เนื่องจากประชาชนขาดศรัทธาในคำมั่นสัญญาของนักการเมือง ๗๘.๑๙ เปอร์เซ็นต์ และคิดว่าผู้สมัครเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประเทศชาติ ๘๔.๐๐ เปอร์เซ็นต์ โปรดดูรายละเอียดใน กรมการปกครอง, รายงานผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๒๖ มกราคม ๒๕๑๘ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๘), หน้า ๓๐๔-๓๒๙. และ กรมการปกครอง, รายงานผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๔ เมษายน ๒๕๑๘ (วิจัย ๑) (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๘), หน้า ๑๖๑-๑๖๔.

คณะปฏิวัติมักจะหยิบยกประเด็นของความวุ่นวายในรัฐสภามาโจมตี เพื่ออ้างความชอบธรรมอยู่เสมอ เช่น การปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๔ คณะปฏิรูปฯ ได้ออกแถลงการณ์โจมตีรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง ดังนี้ \*

"... เป็นที่แจ้งชัดแก่ประชาชนแล้วว่า นักการเมืองที่อยู่ในพรรคเดียวกัน ก็แตกแยกกัน ไม่ยึดถืออุดมคติของพรรค และไม่ปฏิบัติตามอาณัติที่ประชาชนได้มอบไว้ให้ ซึ่งเป็นการพันวิสัยที่ระบอบประชาธิปไตยจะดำเนินไปตามวิธีทางแห่งรัฐธรรมนูญได้..."

ในทางกลับกัน สมาชิกสภาที่มาจาก การแต่งตั้งของคณะปฏิวัติหรือคณะปฏิรูปฯ ก็ตาม จะไม่ถูกโจมตีหรือตำหนิติเตียนเหมือน เช่นสมาชิกสภาที่มาจาก การเลือกตั้ง กลับถูกมองว่าเป็นพวกที่มีระเบียบวินัยและก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในรัฐสภา

ไม่ว่ารัฐสภาจะเป็นสภาที่มาจาก การแต่งตั้งแต่เพียงสภาเดียวหรือประกอบด้วยสองสภาที่มาจาก การเลือกตั้งและการแต่งตั้งก็ตาม หน้าที่และบทบาทของรัฐสภาที่สำคัญ ก็ยังคงได้แก่ การออกกฎหมาย การควบคุมรัฐบาล และการพยายามสัทธิจนถึงผลประโยชน์ของประชาชน แต่การที่จะตัดสินใจว่าสภาประเภทใดสามารถทำหน้าที่และบทบาทดังกล่าวได้ดีมาน้อยเพียงใดนั้น ย่อมจะต้องอาศัยการศึกษาค้นคว้าถึงลักษณะการปฏิบัติงานของสภา แต่ละประเภทในแง่มุมต่างๆ อย่างลึกซึ้ง จึงจะสามารถวิเคราะห์ถึงลักษณะเด่นของรัฐสภาไทยในสมัยต่างๆ ภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมืองที่แตกต่างกันออกไปได้ ดังนั้น วิทยานิพนธ์นี้จึงต้องการศึกษาเปรียบเทียบบทบาทของรัฐสภา ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๑๔-๒๕๒๐ ซึ่งในช่วงนี้มีรัฐสภา ๒ ประเภท คือ รัฐสภาที่ประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร กับรัฐสภาประเภทแต่งตั้งเพียงสภาเดียว เพื่อที่จะได้ทราบถึงความแตกต่างในบทบาท และการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา ๓ ชุดนี้

\* แถลงการณ์ของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (ฉบับที่ ๑) ประกาศเมื่อ วันที่ ๖

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑. เพื่อทำการศึกษาริเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘, ๒๕๑๙ กับสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๙ ว่าสภาใดจะสามารถทำหน้าที่เป็นตัวแทนของปวงชนได้มากน้อยกว่ากัน
๒. เพื่อค้นหาลักษณะเฉพาะของสภาที่มาจาก การแต่งตั้งและสภาที่มาจาก การเลือกตั้ง

### สมมติฐานในการศึกษา

การศึกษาค้นคว้านี้ได้ตั้งสมมติฐานว่า สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘, ๒๕๑๙ แสดงบทบาทเป็นตัวแทนของปวงชนในการทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหารได้มากกว่าสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๙.

### ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาริเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘, ๒๕๑๙ กับสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๙ นี้ จะจำกัดขอบเขตของการศึกษาเฉพาะบทบาทการเป็นตัวแทนของปวงชนในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล อันได้แก่

๑. บทบาทในการควบคุมรัฐบาลโดยการให้ความเห็นชอบในการแถลงนโยบายของรัฐบาล
๒. บทบาทในการควบคุมรัฐบาลโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ
๓. บทบาทในการควบคุมรัฐบาลโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ
๔. บทบาทในการควบคุมรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถาม
๕. บทบาทในการควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาลโดยการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
๖. บทบาทของกรรมาธิการสามัญประจำสภาแต่ละสมัย

### วิธีการศึกษาและการเก็บข้อมูล

การศึกษาค้นคว้านี้ได้เน้นศึกษาบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารของสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๑๘, ๒๕๑๙ และสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในเชิงเปรียบเทียบ โดยพิจารณาจากการ

ปฏิบัติงานในสภาฯ เป็นหลัก ดังนั้น ข้อมูลต่างๆ ที่นำมาใช้ประกอบในการศึกษาครั้งนี้จึงเป็น เอกสารชั้นต้น (Primary sources) ในสภา ได้แก่รายงานการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร สภาปฏิรูปการปกครอง รายงานการประชุมของคณะกรรมการสามัญและวิสามัญ ผู้คนที่สมาชิก สภาเสนอต่อสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา กระทั่งถามที่สมาชิกสภายื่น ต่อสำนักงานเลขาธิการ รัฐสภา หนังสือโต้ตอบของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา นอกจากนี้ยังได้ใช้เอกสารชั้นสอง (Secondary sources) จากห้องสมุดต่างๆ ที่มีผู้เขียนไว้อย่างกว้างขวาง ซึ่งได้แก่ หนังสือ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย วารสารบทความ และหนังสือพิมพ์ แล้วนำข้อมูลที่ได้มาตรวจสอบ ศึกษาค้นคว้าและคัดเลือกเพื่อศึกษาเปรียบเทียบบทบาทของสภาที่ศึกษา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

รัฐสภาเป็นสถาบันการเมืองที่มีความสำคัญยิ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของ ปวงชนในด้านนิติบัญญัติ และควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร

ความสำเร็จและประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาแต่ละสมัย ย่อมมีไม่เท่ากัน ทั้งนี้เนื่องมาจากเหตุผลหลายๆ ประการ เช่น ข้อจำกัดในเรื่องโครงสร้างทางรัฐธรรมนูญ ภูมิ- หลังของสมาชิกสภาแต่ละสมัย ตลอดจนบรรยากาศทางการเมืองที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ สมาชิกสภา

การหยิบยกเอาสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๔ และ ๒๕๑๘ กับสภาปฏิรูปการปกครอง แแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๘ ขึ้นมาทำการศึกษาร่วมกันจึงเป็นเรื่องที่น่าจะกระทำ ในขณะที่ เจื่อนไขทางเวลาใกล้เคียงกันและระยะเวลาในการปฏิบัติงานของสภาสามสภามีเท่าเทียมกัน เพื่อเราจะได้ทราบว่าสภาทั้งสามนี้ มีบทบาทที่เหมือนกันหรือแตกต่างกันประการใด อะไรเป็น เจื่อนไขในการกำหนดบทบาทที่เหมือนกันและแตกต่างกันนั้น และผลของการวิจัยนี้จะเป็นพื้นฐาน ในการศึกษาเชิงเปรียบเทียบของรัฐสภาชุดอื่นๆ ต่อไป