ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

THE SECRETARIAT OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES

ปีที่ ๕๒ ฉบับที่ ๓ เดือน มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๗

เรื่องในฉบับ

- แนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา ๑
- ลักษณะการเข้าสู่ตำแหน่งคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา ๒๐
- ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาของไทย (ต่อ) ๖๖
- ปริบทของการปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร งดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตราและตั้งคณะรัฐมนตรีใหม่ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ๘๕
- ค่านิยมของข้าราชการไทยในยุคปฏิรูประบบราชการ ๑๑๖
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับการเปลี่ยนแปลงที่กำลังจะมาถึง ๑๔๒

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

THE SECRETARIAT OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
๓๔ อาคารธนาคารทหารไทย (ชั้น ๕ c) ถนนพญาไท แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี
กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐ โทร. ๐ ๒๒๔๕ ๐๐๖๓, ๐ ๒๒๔๕ ๐๐๖๖

สำนักงานหนังสือรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
๓๔ อาคารธนาคารทหารไทย (ชั้น ๕ C) ถนนพญาไท แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี
กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐ โทร. ๐ ๒๒๔๕ ๐๐๖๓, ๐ ๒๒๔๕ ๐๐๖๖

บอกรับเป็นสมาชิก

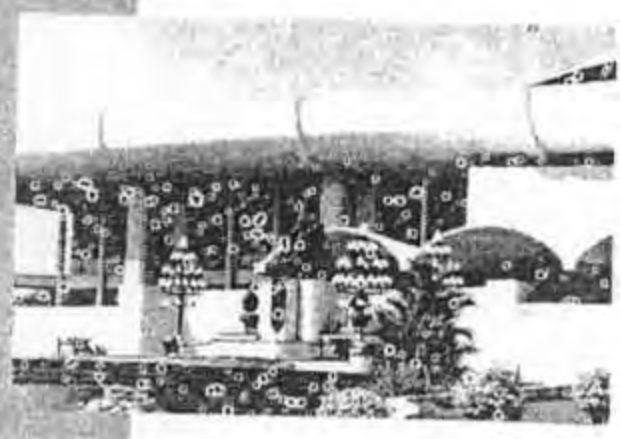
ส่งเงินล่วงหน้าในนาม “ผู้จัดการรัฐสภาสาร” ไปยังกลุ่มงานผลิตเอกสาร
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
โดยส่งตั๋วแลกเงินหรือธนาณัติ สั่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๕
กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ
อัตราค่าบำรุง ปีละ ๑๘๐ บาท

ทัศนะและข้อคิดเห็นของบทความในหนังสือรัฐสภาสารฉบับนี้
เป็นของผู้เขียนแต่ละท่านไม่ถือเป็นทัศนะและความรับผิดชอบของกองบรรณาธิการแต่อย่างใด

Legislative Institutional Repository of Thailand

รัฐสภาสาร

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand



รัฐสภาสาร

ที่ปรึกษา

นายพิทูร พุ่มหิรัญ

นายคัมภีร์ ดิษฐากรณ์

บรรณาธิการ

นางวนิดา มาศะวิสุทธิ์

ผู้จัดการ

นางบุษราคำ เชาวน์ศิริ

เหรัญญิก

นางสาวสุนทร รักเมือง

กองบรรณาธิการ

นางอัจฉรา จูยืนยง

นางสาวอารีวรรณ พูลทรัพย์

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน

นายนิธิทัศน์ ยงค์อศิวชัย

ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กันเกษแก้ว

นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์

นางสาวธัญภา ยศพลพิพัฒน์

นางเสาวลักษณ์ สวนเศรษฐ

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นายศุภพงศ์ ขจรศิลป์

บทบรรณาธิการ

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนถือเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะจะเป็นการช่วยส่งเสริมให้ระบอบประชาธิปไตยมีการพัฒนาขึ้น โดยในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ซึ่งหากประชาชนมีความตื่นตัวและให้ความสนใจเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นก็จะส่งผลให้เกิดการพัฒนาสถาบันการเมือง การปฏิรูปการเมืองก็จะบรรลุเป้าหมายได้ในที่สุด

คณะกรรมาธิการการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา เป็นคณะกรรมาธิการที่มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเป็นสื่อกลางประสานระหว่างประชาชนกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่การดำเนินงานจะเป็นอย่างไร สามารถติดตามอ่านได้จากรัฐสภาสารฉบับนี้ ในบทความเรื่องแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา พร้อมกับบทความอื่นที่น่าสนใจ

บรรณาธิการ

LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

รัฐสภาสาร
ปีที่ ๕๒ ฉบับที่ ๓ เดือน มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๗

สารบัญ

□ *แนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา* ๑
✍ *ศ.ดร. เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์*

□ *ลักษณะการเข้าสู่ตำแหน่งคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา* ๒๐
✍ *สมใบ มูลจันที*

□ *ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาของไทย (ต่อ)* ๖๖
✍ *ดร. อัครเมศวร์ ทองนวล*

□ *ปริบทของการปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร งดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตราและตั้งคณะรัฐมนตรีใหม่ พุทธศักราช ๒๔๗๖* ๘๕
✍ *สุเทพ เอี่ยมคง*

□ *ค่านิยมของข้าราชการไทยในยุคปฏิรูประบบราชการ*
✍ *วิรัช วิรัชนิภาวรรณ* ๑๑๖

□ *สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับการเปลี่ยนแปลงที่กำลังจะมาถึง* ๑๔๒
✍ *สุนีย์ ธีรวิรุฬห์*

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

แนวทางการดำเนินงาน ของคณะกรรมาธิการการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา

ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์*

คณะกรรมาธิการการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา ซึ่งเป็นคณะกรรมาธิการสามัญทำหน้าที่ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย นับเป็น "สภาเล็ก"[๑] (little legislature) คณะหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมากต่อการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้มีความเข้มแข็ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแสดงบทบาทในฐานะ "สื่อกลาง" ของการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน และประสานต่อไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาของประชาชนกลุ่มนั้น ๆ ซึ่งถือว่าเป็นการเปิดพื้นที่ทางการเมืองหรือช่องทางการเมืองอีกหนึ่งแห่ง สำหรับการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชน การแสดงดนในบทบาทดังกล่าว ถือเป็นบทบาทพิเศษที่เพิ่มขึ้นจากบทบาทโดยปกติของวุฒิสภา เนื่องจากตามหลักการของการมีวุฒิสภาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้น บทบาทหลักของวุฒิสภาจะให้ความสำคัญต่อการเป็นหน่วยงานตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารเป็นด้านหลัก และพิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมายเป็นด้านรอง จึงกล่าวได้ว่าการจัดให้มีคณะกรรมาธิการการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้น เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมโดยตรงในระบอบประชาธิปไตยไทย นับเป็นนวัตกรรมหนึ่งของการพัฒนาทางการเมืองที่สำคัญของวุฒิสภาฯยุคปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม การจะดำเนินงานให้บรรลุเจตนารมณ์ดังกล่าวของคณะกรรมาธิการการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งในที่นี้ขอเรียกว่า "คณะกรรมาธิการฯ" ควรจะต้องมีกรอบแนวทางการดำเนินงานที่มีความชัดเจน และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมาธิการฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลสูงสุดต่อประชาชน ในบทความนี้ผู้เขียนขอเสนอแนวความคิดบางประการที่จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการฯ โดยจะแบ่งเนื้อหาออกเป็น ๔ ส่วน ดังนี้

---

* ประธานคณะทำงานการศึกษาฯ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมาธิการการมีส่วนร่วม วุฒิสภา

๑ ดร.ปธาน สุวรรณมงคล, "บทบาทและลักษณะคณะกรรมาธิการสามัญรัฐสภาที่พึงประสงค์," **รัฐสภาสาร** ๕๐ (เมษายน ๒๕๔๕) : หน้า ๑.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ความหมายและขอบเขตของคำว่า "การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน"

ความหมายและแนวคิดของ "**การมีส่วนร่วมทางการเมือง**" มีหลากหลายแตกต่างกันออกไปตามประสบการณ์ ความสนใจ และบริบทแวดล้อมทางสังคมและการเมือง ซึ่งประมวลประเด็นสำคัญของความหมายและขอบเขตการมีส่วนร่วมทางการเมือง[๒] ดังนี้

๑) เป็นกิจกรรมของประชาชนตามสิทธิที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง สิทธิที่จะเข้าสมาคมหรือก่อตั้งพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ สิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อรัฐบาล สิทธิเกี่ยวกับการพูด ชุมนุม และการพิมพ์อย่างอิสระ เป็นกิจกรรมซึ่งมุ่งหมายเพื่อมีอิทธิพลต่อรัฐบาลในการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ การมีส่วนร่วมต่อการปกครองโดยกระทำกิจกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับการปกครอง (Verba and Nie, ๑๙๗๘,๔๖)

๒) เป็นการกระทำด้วยความสมัครใจของสมาชิกในสังคม เพื่อที่จะคัดเลือกผู้ปกครองและมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะทั้งทางตรงและทางอ้อม กิจกรรมเหล่านี้คือ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การติดตามข่าวสารทางการเมือง การช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรค การติดต่อสัมพันธ์กับผู้แทนราษฎร ความกระตือรือร้นทางการเมืองที่จะสมัครเป็นสมาชิกพรรคอย่างเป็นทางการ การช่วยรณรงค์หาเสียง การแข่งขันเป็นเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Mccloky,๑๙๖๘,๒๕๒-๒๕๓)

๓) เป็นกิจกรรมต่าง ๆ ตามความสมัครใจของสมาชิกในสังคมการเมืองที่จะเลือกกระทำซึ่งมีจุดมุ่งหมายทั้งทางตรงและทางอ้อม ที่ต้องการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหรือการดำเนินการของรัฐบาลในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ รวมทั้งอาจจะเป็นกิจกรรมง่าย ๆ เช่น การพูดคุยถกเถียงปัญหาการเมือง การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เป็นต้น ซึ่งการกระทำอาจจะผิดหรือถูกต้องตามกฎหมาย อาจจะใช้หรือไม่ใช้ความรุนแรง อาจจะสำเร็จหรือไม่สำเร็จผลหรือกระทำโดยสำนึกทางการเมืองหรือถูกชักจูงระดมพลังก็ได้ (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ๒๕๒๓, ๒๓-๒๔)

---

๒ ดร.จันทนา สุทธิจารึม, "การมีส่วนร่วมของประชาชน" ในอมร รักษาสัตย์ (บก.) การเมืองการปกครองไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ : มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท, ๒๕๔๔ : หน้า ๔๐๐-๔๓๓.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง การมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองของประชาชนตามสิทธิที่ระบบการเมืองและกฎหมายกำหนดให้กระทำได้ เป็นการกระทำที่ต้องเกิดขึ้นด้วยความสมัครใจของประชาชน เพื่อให้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐทั้งในการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

ในขณะที่ ศาตราจารย์ทางด้านรัฐศาสตร์ ไมรอน ไวเนอร์ ให้พิจารณาถึงการกระทำที่เรียกกันว่าการมีส่วนร่วมอยู่ ๑๐ กรณีด้วยกัน ดังนี้[๓]

๑. การมีส่วนร่วมที่หมายถึง การกระทำในการสนับสนุนหรือการกระทำในการเรียกร้องกับผู้นำของรัฐบาล เช่น การออกเสียงประชามติ การร่วมชุมนุมเห็นด้วยกับการกระทำของรัฐบาล

๒. การมีส่วนร่วมที่หมายถึง ความพยายามที่สำเร็จในการสร้างผลกระทบต่อการดำเนินการของรัฐบาลหรือการเลือกผู้นำรัฐบาล อย่างเช่นการวิพากษ์วิจารณ์ในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล

๓. การมีส่วนร่วมที่หมายถึง การกระทำของพลเมืองของรัฐตามที่กำหนดไว้ในตัวบทกฎหมาย อย่างเช่น การออกเสียงเลือกตั้ง การร่วมชุมนุม การยื่นข้อเรียกร้องและการวิ่งเต้นในเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นไปตามกฎหมาย

๔. การมีส่วนร่วมที่หมายถึง วิธีการมีตัวแทน (representation) ซึ่งความหมายนี้ผู้ที่เห็นด้วยคือพวกที่เชื่อในระบอบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน พวกที่ไม่เห็นด้วยคือพวกที่นิยมแบบประชาธิปไตยโดยตรง

๕. การมีส่วนร่วมอาจหมายถึง ความรู้สึกผิดแผกแปลกปลอม (alienation) ด้วยว่าความรู้สึกนี้ทำให้ขาดความสนใจและขาดการกระทำได้ เพราะการไม่กระทำที่มาจากความรู้สึกผิดแผกแปลกปลอมนั้น อาจก่อให้เกิดผลตามมา แต่ปัญหามีให้คิดว่า เราจะยึดถือปฏิบัติอย่างไร ในการที่จะถือว่าการไม่กระทำอันใด ซึ่งเนื่องมาจากความรู้สึกผิดแผกแปลกปลอมเป็นการมีส่วนร่วม แต่การไม่กระทำในกรณีอื่น ๆ ไม่เป็นการมีส่วนร่วม

๖. การมีส่วนร่วมหมายถึง การกระทำของคนที่มีความตื่นตัวทางการเมืองมากด้วย การสมัครเข้ารับเลือกตั้ง หรือสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

---

[๓] นรนิติ เศรษฐบุตร, เอกสารสอนชุดวิชา สถาบันและกระบวนการทางการเมือง หน่วยที่ ๑๕, กรุงเทพ : สุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๑.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๗. การมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น มีคนมองว่าเป็นเรื่องของความต่อเนื่อง แต่ได้หมายรวมถึง การกระทำทางการเมืองที่เกิดขึ้นเป็นครั้งคราวและมีความรุนแรงเข้าไว้ด้วย เช่น การเกิดการจลาจลวุ่นวาย เป็นต้น

๘. การมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งมองว่าต้องมีจุดมุ่งหมายที่จะมีอิทธิพลต่อผู้นำทางการเมือง ต่อการปฏิบัติและการดำเนินการของข้าราชการ

๙. การมีส่วนร่วมนี้บางคนมองเพียงการกระทำที่จะมีผลต่อการดำเนินการทางการเมืองระดับชาติเท่านั้น แต่ที่จริงยังรวมถึง การดำเนินการที่มีผลกระทบต่อการเมืองระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

๑๐. การมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นดูที่การปฏิบัติทางการเมือง ซึ่งอะไรจะเป็นการปฏิบัติทางการเมืองนั้นเป็นเรื่องที่อาจต่างกันได้ตามกาลเทศะ วันหนึ่งอาจนับว่าเป็น แต่อีกวันเวลาหนึ่งอาจไม่นับว่าเป็น

จากแง่มุมต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้เอง ไมรอน ไวเนอร์ ได้สรุปความหมายหรือนิยามคำว่าการมีส่วนร่วมทางการเมือง ไว้กว้าง ๆ แต่ชัดเจน ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง การกระทำใด ๆ ก็ตามที่เกิดขึ้นโดยความเต็มใจ ไม่ว่าจะประสบความสำเร็จหรือไม่ และไม่ว่าจะมีการจัดอย่างเป็นระเบียบหรือไม่และไม่ว่าจะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่องกัน จะใช้วิธีที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อผลในการที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบายของรัฐ หรือต่อการบริหารงานของรัฐ หรือต่อการเลือกผู้นำทางการเมืองของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นในระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติ[๕] ก็ตาม

ความหมายและขอบเขตของการมีส่วนร่วมทางการเมืองข้างต้น เป็นหลักพื้นฐานที่ปฏิบัติกันโดยทั่วไปในสังคมประชาธิปไตยของประเทศต่าง ๆ ซึ่งคณะกรรมาธิการฯ สามารถนำกรอบดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยได้ ซึ่งผู้เขียนขอนำเสนอเพิ่มเติมว่า การนำมาประยุกต์ใช้ควรจะมีความเหมาะสมกับบริบทลักษณะอันดีงามและวัฒนธรรมของไทยประการหนึ่งนั่นคือวัฒนธรรมที่ส่งเสริมความรักสงบและสันติภาพในสังคม ด้วยเหตุนี้ การมีส่วนร่วมทางการเมืองในบริบทสังคมการเมืองไทย ควรจะมีลักษณะการมีส่วนร่วมอย่างสันติ และเป็นไปอย่างสร้างสรรค์อันจะนำมาซึ่งความก้าวหน้าในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย

---

[๕] อ้างแล้ว, หน้า ๘๙๔-๘๙๕.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ความจำเป็นของการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ภายใต้การเมืองระบบตัวแทน

เป็นที่ทราบดีว่าประชาชนมีตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่พิจารณากฎหมายให้มีผลบังคับใช้ ขณะที่ฝ่ายบริหารทำหน้าที่ในการบริหารประเทศให้เกิดการพัฒนาประเทศให้เจริญรุ่งเรือง อย่างไรก็ตาม เราพบว่า การดำเนินการทางการเมืองของตัวแทนประชาชนบางครั้ง ได้ส่งผลกระทบต่อความเดือดร้อนของประชาชน อาทิ

* โครงการบางแห่งในการพัฒนาประเทศ การดำเนินโครงการอาจส่งผลกระทบต่อธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมของชุมชน

* ภาครัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน ปากท้องประชาชน หรือการจัดสรรทรัพยากรแก่ประชาชนให้เกิดความยุติธรรมและชอบธรรม

* รัฐบาลอาจไม่ได้ยินเสียงความเดือดร้อนของประชาชนบางกลุ่ม โดยเฉพาะคนกลุ่มน้อยในประเทศ

* มีการทุจริตคอร์รัปชันในการบริหารบ้านเมือง ส่งผลกระทบเสียหายต่อประเทศชาติและประชาชน

* หน่วยงานของรัฐปกปิดข้อมูลข่าวสารทางราชการ ด้วยเหตุผลบางประการ ฯลฯ

จากปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และไม่สามารถที่จะแก้ไขได้ทรือหาทางออกได้อย่างเหมาะสม จึงทำให้ประชาชนต้องตัดสินใจในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ตั้งแต่

* การริเริ่ม เรียกร้อง ให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับโครงการพัฒนาของรัฐว่าโครงการดังกล่าวส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือไม่

* การคัดค้านโครงการพัฒนาของรัฐ เพราะเห็นถึงความไม่ชอบมาพากลของโครงการที่อาจจะมีการทุจริตคอร์รัปชัน และส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม หรัพยากรธรรมชาติ ในอนาคต

* การเต้นขบวนเรียกร้องในความเดือดร้อน อาทิ ปัญหาที่ดินทำกิน การสร้างเขื่อนที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชาวบ้าน การไม่เห็นด้วยกับการสร้างท่อก๊าซ เป็นต้น

* การเรียกร้องให้มีการลงประชามติเกี่ยวกับโครงการพัฒนาของรัฐ

* การรวบรวมรายชื่อ ๕๐,๐๐๐ รายชื่อ เพื่อเสนอร่างกฎหมายให้กับประธานรัฐสภา ฯลฯ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

กล่าวโดยสรุป แม้จะมีตัวแทนของภาคประชาชนเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารประเทศในการเมืองระบบตัวแทน แต่ด้วยปัญหาต่าง ๆ ที่สะสมและยังไม่สามารถหาทางออกและแก้ไขได้ จึงทำให้เกิดวิกฤตของระบบตัวแทน ที่ไม่สามารถรักษาผลประโยชน์ของประชาชนได้อย่างที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความรุนแรงของการคอร์รัปชันที่ทำให้ผลประโยชน์ของชาติสูญเสียอย่างใหญ่หลวง เหตุดังกล่าวนี้ส่งผลทำให้ฐานคติเกี่ยวกับการเป็น "ตัวแทน" ในมุมมองของประชาชนเปลี่ยนไปจากเดิมจากตัวแทนที่เป็นผู้มีจิตสาธารณะเพื่อส่วนรวม ผู้รักษาผลประโยชน์ของประชาชน และเป็นปากเป็นเสียงให้ประชาชน สู่ฐานคติของการเป็นตัวแทนที่มีแรงปรารถนาผลประโยชน์ส่วนตนเป็นสำคัญ แม้ว่าจะทำเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมด้วย แต่หากมีช่องแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนเมื่อใด จะก้าวสู่จุดนั้นโดยไม่คิดคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อส่วนรวมมากนัก และแม้ว่ายังเป็นตัวแทนทำหน้าที่สะท้อนเสียงให้ประชาชน แต่ส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อรักษาฐานคะแนน ทำให้ไม่สามารถรักษาผลประโยชน์ของประชาชนอย่างเต็มที่ ด้วยเหตุนี้ แนวคิดของการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองจึงขยายตัวขึ้น เนื่องจากต้องการปกป้องพิทักษ์รักษาผลประโยชน์เหล่านั้นด้วยตนเอง

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าประชาชนจะใส่ใจหันมามีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยตนเองมากขึ้น แต่ไม่ได้หมายความว่าจะล้มเลิกการเมืองระบบตัวแทน เนื่องด้วยระบบดังกล่าวยังมีความจำเป็น เพียงแต่เพิ่มโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามาปกป้องดูแลผลประโยชน์ด้วยตนเองมากขึ้น ตามช่องทางและโอกาสที่เอื้ออำนวย แนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแข็งขัน จึงเข้ามาสู่ระบบสังคมการเมืองของไทย ควบคู่ไปกับการเมืองในระบบตัวแทน

แนวทางการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างสร้างสรรค์

นับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกมาเรียกร้องกรณีมีข้อพิพาทกับรัฐตลอดปี พ.ศ. ๒๕๔๓ มีการชุมนุมของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เคลื่อนไหวเรียกร้องต่อรัฐมากถึง ๑,๕๐๐ ครั้ง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การชุมนุมเรียกร้องของประชาชนในหลายครั้ง ดูภาพแล้วคล้ายกับการปลุกระดม ภาพที่ออกมากลายเป็นการก่อความวุ่นวาย มีการข่มขู่ ใช้วาจาผรุสวาทอย่างมีอารมณ์ จนถึงใช้ความรุนแรงเข้าทำลายข้าวของสาธารณะ การทำร้ายเจ้าหน้าที่ ตัวอย่างเช่น การเคลื่อนไหวเรียกร้องด้วยการปิดถนนโดยไม่คำนึงถึงความเดือดร้อนของคนส่วนใหญ่ในการใช้เส้นทางสัญจร หรือการใช้ความรุนแรงในการเรียกร้องสิ่งที่ต้องการมากกว่าการประนีประนอมตามหลักของเหตุผล การใช้กำลังเข้าผลักดัน/บังคับในสิ่งที่ตนต้องการ มากกว่าคำนึงถึงหลักความถูกต้อง อาทิ เหตุการณ์ความรุนแรงกรณีการต่อต้านการประชาพิจารณ์ท่อก๊าซที่สงขลา จนมีผลทำให้ประชาชนปกติธรรมดาจำนวนหนึ่งถูกทำร้ายร่างกายอย่างไม่เป็นธรรม หรือการประท้วงการนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในหลายพื้นที่เกิดความวุ่นวายมาก มีการข่มขู่และการทำลายข้าวของสาธารณะเสียหาย โดยไม่ดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย และไม่ใช้การเจรจาโดยสันติวิธี เพื่อให้ได้ข้อยุติที่พึงพอใจทั้งสองฝ่าย การมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะเช่นนี้ จึงมีแนวโน้มสุกลามสู่การจลาจลได้โดยง่าย

ในสภาพความเป็นจริง ความขัดแย้งระหว่างคนกลุ่มต่าง ๆ เป็นเรื่องธรรมดาที่เกิดขึ้นได้ทั่วไป เพราะหากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง รู้สึกว่าตนได้รับการปฏิบัติอย่างไม่ยุติธรรม เสียผลประโยชน์ หรือมีความไม่เห็นด้วยในแนวคิดที่แตกต่างกัน ย่อมนำมาซึ่งความขัดแย้งและการต่อต้าน แต่หากเริ่มมีการใช้วิธีแบบอนารยะ ไม่เคารพกติกาสังคม ไม่เคารพต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลอย่างเหมาะสมตามระบอบประชาธิปไตย การต่อต้านนั้นจะเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง และไม่สมควรเกิดขึ้นเป็นอย่างยิ่ง

หากพิจารณาความขัดแย้งของคนกลุ่มต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย จะพบว่า มีการใช้อารมณ์ อำนาจ กำลัง การทำลายฝ่ายตรงข้ามเพื่อให้ตนเป็นฝ่ายชนะ มากกว่าการใช้เหตุผล ซึ่งตรงข้ามกับระบอบประชาธิปไตย ที่นิยมใช้เหตุผล ให้เกียรติและเคารพต่อสิทธิเสรีภาพของกันและกัน จากจุดนี้ทำให้ภาพการประท้วงเป็นการพยายามเอาชนะกันด้วยอำนาจ การใช้พลังกลุ่มเข้าข่มขู่ กดดัน และตามมาด้วยการทำลายข้าวของและทำร้ายกันและกัน โดยไม่ได้มีการเจรจาตกลงกันอย่างสันติตั้งแต่ต้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในลักษณะดังกล่าว สะท้อนออกมาในเชิงรูปธรรมที่ไม่เป็นวิถีประชาธิปไตยมากนัก ซึ่งส่งผลกระทบถึงประชาชนคนอื่นที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องให้พลอยได้รับความเสียหายไปด้วย ทั้งการสูญเสียทางกายภาพหรือภาวะจิตใจ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะเปิดพื้นที่ให้กับการเมืองภาคประชาชนมากขึ้นกว่าเดิม แต่หากการมี

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนยังขาดระเบียบวิถีของประชาธิปไตย สังคมไทยอาจจะต้องเผชิญกับความขัดแย้งอย่างไม่รู้จบ ดังนั้น หากจะทำให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน นำมาสู่ความผาสุกแก่สังคมไทย หรือแนวทางการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างสร้างสรรค์ ควรจะต้องตระหนักในบางสิ่งต่อไปนี้

(๑) ตระหนักในการใช้หลักเหตุและผลบนพื้นฐานของความเป็นจริง

วิถีชีวิตของประชาธิปไตยขั้นต้น คือการที่เราควรให้ความเคารพและเชื่อมั่นในเหตุผล และสามารถพิสูจน์ได้ด้วยหลักข้อเท็จจริงว่าเหตุผลดังกล่าวมีพื้นฐานตั้งอยู่บนความเป็นจริงที่ปรากฏ ตัวอย่าง เช่น หากภาครัฐมีโครงการในการพัฒนาประเทศ แต่การดำเนินโครงการอาจส่งผลกระทบต่อธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมของชุมชน

คำถามจึงเกิดขึ้นว่าหากเราปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นวิถีชีวิตอย่างแท้จริง เราควรจะมีวิธีการตัดสินใจอย่างไรในโครงการพัฒนาของรัฐดังกล่าว? คำตอบคงหลีกไม่พ้นที่จะต้องมีเวทีในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ประกอบด้วยฝ่ายที่เห็นด้วยหรือฝ่ายริเริ่มโครงการ กับฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยหรือคัดค้านโครงการ ทั้งสองฝ่ายจะต้องเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นแก่กันและกัน ภายใต้กลไกที่ยุติธรรมรองรับ ใช้หลักของเหตุและผลในการสนับสนุนความคิดเห็นของตนโดยมีพื้นฐานจากข้อเท็จจริง

หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือเหตุผลในการสนับสนุนความคิดเห็นดังกล่าวอย่างถูกต้อง อีกฝ่ายหนึ่งควรจะต้องยอมรับ หรือเคารพตามหลักกติกาที่กล่าวไว้เบื้องต้น ไม่ควรใช้อารมณ์หรือทิฐิที่ปราศจากหลักของเหตุและผลในการตอบสนอง หากทุกฝ่ายใช้กติกาเช่นนี้ ประกอบกับมีการนำข้อเท็จจริงมาเป็นหลักในการพิจารณาแล้ว สังคมไทยจะสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขบนความแตกต่างของความคิดเห็น

แต่สิ่งสำคัญที่สุด ภาครัฐจะต้องทำทุกสิ่งให้ถูกต้องตามกลไก ไม่ใช้กลเม็ดเด็ดพรายต่าง ๆ มาบิดพลิ้วในสิ่งที่ตนต้องการทำ เช่น ริเริ่มโครงการก่อนแล้วจัดทำประชาพิจารณ์ภายหลัง หรือไม่ประชาสัมพันธ์ถึงการจัดทำประชาพิจารณ์อย่างเพียงพอ ทำให้คนคัดค้านหรือผู้ที่เห็นด้วยเข้าร่วมในสัดส่วนที่แตกต่างกันเป็นอย่างมาก เป็นต้น กล่าวได้ว่าความซื่อสัตย์ของภาครัฐเป็นต้นเหตุสำคัญในการลดความรุนแรงที่จะเกิดขึ้นตามมา

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(๒) ตระหนักในการตัดสินใจบนพื้นฐานของเสียงส่วนใหญ่ และเคารพในเสียงส่วนน้อย

หลายครั้งการตัดสินใจของคนส่วนใหญ่หรือที่เรียกว่าเสียงข้างมาก ถือเป็นวิธีการขั้นสุดท้ายในการตัดสินใจหากเกิดความไม่เห็นพ้องต้องกันของทั้งสองฝ่าย แม้กระนั้นก็ตาม การปกครองโดยเสียงส่วนใหญ่จะต้องไม่ละเมิดสิทธิประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานของปัจเจกชน/คนกลุ่มน้อย แต่ต้องให้ความเคารพและรับฟังต่อเสียงส่วนน้อยที่มีความเห็นแตกต่างกันไป มิฉะนั้นแล้วสังคมไทยจะเกิดความขัดแย้งและเผชิญหน้ากันอย่างไม่รู้จบ

หากประชาชนส่วนใหญ่มีการตัดสินใจหรือลงประชามติให้มีการดำเนินการในโครงการสาธารณะในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง แต่โครงการดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในชุมชนใดชุมชนหนึ่งอย่างรุนแรง ทางออกในการแก้ปัญหาคือ ก่อนที่จะมีการริเริ่มในโครงการใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อชุมชน ควรจะต้องรับฟังความคิดเห็นและข้อมูลจากเสียงส่วนน้อยเสียก่อน และนำความคิดเห็นที่ได้มาประกอบการตัดสินใจ หาทนทางประนีประนอมจนเกิดผลประโยชน์ต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง แต่ประเด็นสำคัญที่สุด เสียงส่วนใหญ่จะต้องมีวุฒิภาวะทางใจที่เปิดกว้างในการรับฟังความคิดเห็นของเสียงส่วนน้อยอย่างแท้จริง ไม่อยู่ในวังวนความคิดอย่างผิด ๆ ที่ว่าเสียงส่วนใหญ่คือตัวสะท้อนความถูกต้องเสมอ

(๓) ตระหนักในการเคารพในหลักกฎหมาย มากกว่าการใช้หลักกฎหมู่

ในครึ่งทศวรรษที่ผ่านมา เราได้เห็นความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเคลื่อนไหวเรียกร้องภาครัฐให้เข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ตั้งแต่เรื่องที่ดินทำกิน ราคาพืชผลตกต่ำ การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ รวมไปถึงข้อเรียกร้องของกลุ่มประท้วงต่าง ๆ ที่ไม่เห็นด้วยกับแนวนโยบายของภาครัฐ หลายครั้งการประท้วงได้ทำให้เกิดการกระทบกระทั่งกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลายครั้งกลุ่มผู้ประท้วงขั้วตรงข้ามปะทะกันเอง จนทำให้เลือดตกยางออกเป็นจำนวนมาก ซึ่งรวมไปถึงการใช้ความรุนแรงอื่น ๆ นานัปการ สิ่งเหล่านี้เข้าข่ายการใช้หลักกฎหมู่ในการทำผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการทำลายข้าวของ การใช้กำลังเข้าปะทะทำร้ายกัน การปิดถนนเป็นเวลาหลายชั่วโมง ฯลฯ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ความเสียหายทั้งหมดที่เกิดขึ้นจะตกแก่ประชาชนคนธรรมดานั่นเอง อย่างไรก็ตาม การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนยังมีความจำเป็นและสำคัญ แต่ทั้งนี้การเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชน ต้องอยู่ในกรอบกติกาที่ไม่ละเมิดกฎหมาย หรือสร้างความรุนแรงจนเกิดความเดือดร้อนและความเสียหายต่อสังคมส่วนรวม เพราะมิฉะนั้นแล้วจะเป็นการปลูกฝังค่านิยมทางการเมืองที่ว่า "กฎหมู่อยู่เหนือกฎหมาย" ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นสังคมไทยคงจะถึงทางตันอย่างแน่นอน การตื่นตัวและการเคลื่อนไหวทางการเมืองของภาคประชาชน ย่อมสะท้อนให้เห็นถึง สิทธิ เสรีภาพ และการปกครองตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเองของภาคประชาชน แต่คนไทยทุกคนจะต้องตระหนักว่าการแสดงพลัง จะต้องตั้งอยู่บนรากฐานของวิถีประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์จึงจะทำให้สังคมไทยมีความผาสุก และสามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ในสังคมได้

แนวทางดำเนินงานของคณะกรรมาธิการการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา ที่เอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างสร้างสรรค์

แนวทางการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างสร้างสรรค์ที่นำเสนอข้างต้น เป็นหลักปฏิบัติพื้นฐานที่หากประชาชนในสังคมไทยผู้ปรารถนาเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงยึดมั่นไว้แล้ว จะทำให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองเต็มไปด้วยคุณภาพและนำสู่การพัฒนาประเทศ และควรนำมาเป็นแนวคิดพื้นฐานประกอบการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการฯ ซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งที่สำคัญในการสร้างสรรค์วัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเหมาะสม ผู้เขียนเห็นว่าคณะกรรมาธิการฯ ชุดนี้ถือเป็นหัวใจสำคัญคณะหนึ่งในการเมืองระบอบรัฐสภา ที่จะส่งเสริมให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางตรงของประชาชน ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ ดังนั้นคณะกรรมาธิการฯ ชุดนี้ควรวางกรอบแนวทางดำเนินงานที่ชัดเจน ซึ่งผู้เขียนขอนำเสนอกรอบแนวทางการดำเนินงานเบื้องต้น ดังต่อไปนี้

หลักการดำเนินงาน

๑. **ยึดหลัก "ร่วมคิด ร่วมทำ" กับทุกภาคส่วนของสังคม**

คณะกรรมาธิการฯ ควรร่วมดำเนินงานกับภาคประชาสังคม ภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาควิชาการ เป็นพันธมิตรกับทุกฝ่าย ไม่ร่วมมือเฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่ร่วมมือให้ครบทุกกลุ่ม เพราะ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

จะนำมาซึ่งการสร้างผลประโยชน์สูงสุดให้แก่ประเทศ

๒. ยึดหลักธรรมาภิบาลในการดำเนินงาน ได้แก่

๒.๑) หลักภาระรับผิดชอบต่อสังคม

๒.๒) หลักความโปร่งใส และเปิดเผยได้

๒.๓) หลักการมีส่วนร่วมจากกลุ่มคนทุกหมู่เหล่า

๒.๔) หลักการดำเนินงานตามกฎเกณฑ์และกฎหมายที่บัญญัติไว้

๓. ยึดหลักกำหนดสถานภาพของคณะกรรมาธิการฯ อย่างเหมาะสม ได้แก่

๓.๑) มีความเป็นกลาง

๓.๒) มีความสร้างสรรค์

๓.๓) มีมุมมองที่เป็นองค์รวม

๓.๔) มีวิชาการรองรับ

๓.๕) ทำงานแบบมองภาพระยะยาว

๓.๖) สร้างเครือข่ายหลากหลายและครอบคลุม

๓.๗) ดูแลแนวนโยบายทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับประชาชน

เป้าหมายการดำเนินงาน

ผลงาน (output) ที่คาดหวังไว้

๑) จัดทำข้อเสนอความเห็นในประเด็นหรือแผนที่มีความสำคัญต่อประเทศ อย่างน้อย ๑ เรื่องต่อไตรมาส (กำหนดเวลาอาจขยายได้ ขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของประเด็นที่จะพิจารณา)

๒) จัดสัมมนาหรือเสวนาระดมความคิดเห็น เพื่อสะท้อนความเห็นจากประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในประเด็นที่กำหนดไว้ (อาจเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค) อย่างน้อยไตรมาสละ ๑ ครั้ง

๓) จัดทำรายงานสภาวการณ์ของประเทศไทยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ปีละ ๑ ฉบับ

๔) จัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปีของคณะกรรมาธิการฯ ปีละ ๑ ฉบับ พร้อมกับจัดแถลงข่าวผลการดำเนินงานประจำปีของคณะกรรมาธิการฯ ปีละ ๑ ครั้ง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ขอบเขตการดำเนินงาน

ขอบเขตการทำงานของคณะกรรมาธิการฯ ประกอบด้วย ๓ ส่วนสำคัญ คือ

๑) งานสะท้อนความเห็นเครือข่าย ได้แก่ งานเกี่ยวกับการเชื่อมโยงเครือข่ายต่าง ๆ การสะท้อนความคิดเห็นความต้องการของภาคประชาชนไปยังภาครัฐ

๒) งานติดตามตรวจสอบ ได้แก่ งานเกี่ยวกับการติดตามและตรวจสอบผลการดำเนินงานของภาครัฐ

๓) งานวิชาการ ได้แก่ งานด้านการประมวล ศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์ และกลั่นกรองข้อมูลต่าง ๆ เพื่อประกอบการให้ความเห็นเกี่ยวกับ นโยบาย แผน มาตรการ หรือประเด็นสำคัญต่าง ๆ ทั้งของภาครัฐและภาคสังคม

แนวทางในการปฏิบัติงาน

ส่วนที่ ๑ การเป็นตัวแทนของประชาชนในการตรวจสอบ ดูแล และประสานงานในหน่วยงานของภาครัฐ

๑) ตั้ง "คณะอนุกรรมาธิการฯ ประจำทุกกระทรวง" เพื่อให้ช่วยประสานงาน ดูแล แต่ละกระทรวง ตามทางเลือกดังนี้

ทางเลือกที่ ๑ ให้กรรมาธิการ ๑ ท่านดูแล ๑ กระทรวง

ทางเลือกที่ ๒ แบ่งเป็นอนุกรรมาธิการประจำย่อย ๆ หลายคณะ กำหนดให้ ๑ คณะดูแล ๑ กลุ่มกระทรวง โดยจัดกลุ่มกระทรวงที่มีประเด็นใกล้เคียงกันเข้าด้วยกัน เช่น กลุ่มกระทรวงด้านสังคม กลุ่มกระทรวงด้านการปกครอง กลุ่มกระทรวงด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น

ทางเลือกที่ ๓ แบ่งเป็นอนุกรรมาธิการประจำย่อย ๆ หลายคณะ แต่ให้ ๑ คณะประกอบด้วยจำนวนกรรมาธิการน้อยกว่าทางเลือกที่ ๒ และกำหนดให้ ๑ คณะดูแล ๑ กระทรวง

คณะอนุกรรมาธิการฯประจำกระทรวง จะมีหน้าที่ติดตามตรวจสอบการทำงานของกระทรวงดังกล่าวแทนประชาชนทั่วไป และจะช่วยประสานงานวาระต่าง ๆ ที่ประชาชนต้องการไปยังกระทรวงนั้น ๆ

๒) ผลักดันให้เกิด "คณะกรรมการภาคประชาชน ประจำกระทรวงต่าง ๆ" เพื่อช่วยติดตามตรวจลอบและนำเสนอข้อมูลมายังคณะกรรมาธิการฯ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ขั้นที่ ๑ สรรหาและติดต่อองค์กรภาคประชาชนที่มีความสนใจร่วมดำเนินงานกับคณะกรรมาธิการฯ ในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของกระทรวงต่าง ๆ

ขั้นที่ ๒ จัดกลุ่มองค์กรภาคประชาชนช้างต้น ตามความสนใจของแต่ละองค์กรที่จะติดตามตรวจสอบกระทรวงหนึ่ง ๆ เข้าด้วยกัน ตั้งชื่อว่า "คณะกรรมการภาคประชาชนประจำกระทรวง..." โดยหากคณะกรรมการภาคประชาชนประจำกระทรวงนั้น ๆ ไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการดำเนินงาน อาทิ ห้องประชุม ฯลฯ ให้คณะกรรมาธิการฯ ช่วยอำนวยความสะดวกเท่าที่จะทำได้ตามความเหมาะสม นอกจากนี้ คณะกรรมการภาคประชาชนประจำกระทรวง... ยังมีหน้าที่นำเสนอประเด็นวาระที่เป็นความต้องการของประชาชน เข้าสู่ที่ประชุมกรรมาธิการฯ ผ่านคณะอนุกรรมาธิการประจำกระทรวงนั้น ๆ

ขั้นที่ ๓ กำหนดให้คณะอนุกรรมาธิการประจำกระทรวงแต่ละคณะ (ตามข้อ ๑) ร่วมประชุมหารือกับคณะกรรมการภาคประชาชนประจำกระทรวงนั้น ๆ ที่มีภารกิจในการติดตามตรวจสอบกระทรวงเดียวกัน อย่างน้อย ๑ ครั้งต่อ ๑ เดือน เพื่อพิจารณาถึงความคืบหน้าในการติดตามตรวจสอบประสานงาน และนำเสนอประเด็นวาระต่าง ๆ ที่เป็นความต้องการของประชาชนให้คณะอนุกรรมาธิการประจำกระทรวงนั้น ๆ รับทราบ เพื่อนำเข้าที่ประชุมกรรมาธิการฯ ต่อไป

<u>หมายเหตุ</u> ในการประชุมคณะกรรมาธิการฯ ในบางครั้ง หากมีประเด็นเกี่ยวกับกระทรวงใดที่สำคัญหรือเร่งด่วน สามารถให้คณะกรรมการภาคประชาชนประจำกระทรวงนั้น ๆ เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นโดยตรงกับที่ประชุมกรรมาธิการการมีส่วนร่วมชุดใหญ่ได้ ตามโอกาสเหมาะสม

ส่วนที่ ๒ การสร้างเครือข่ายกับภาคีต่าง ๆ ในสังคม

๑) ผนึกกำลังกับทุกภาคส่วนและทุกภูมิภาคของสังคม สร้างแนวร่วมประชาชนในการพัฒนาชาติ ได้แก่

* ภาคประชาสังคม
* ภาคสถาบันการศึกษา
* ภาคสถาบันสื่อมวลชน
* ภาคธุรกิจเอกชน
* ภาครัฐ และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โดยวิธีการต่าง ๆ ดังนี้

๑.๑) จัดสัมมนาระดมความเห็นและหารือกับภาคีต่าง ๆ อยู่เป็นระยะ ๆ

๑.๒) ตั้งศูนย์รับความเห็นและรับคำร้องทุกข์ โดยเปิดช่องทางการสะท้อนความเห็นที่หลากหลาย อาทิ การติดต่อสื่อสารโดยผ่าน อีเมล์ เว็บไซต์ โทรศัพท์รับความเห็น ไปรษณีย์ โทรสาร เครือข่ายวิทยุ เป็นต้น

๑.๓) สร้างกิจกรรมและเครื่องมือที่ใช้เชื่อมโยงกับเครือข่ายภาคีต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ

คณะกรรมาธิการฯ ควรจัดกิจกรรมที่จะทำให้มีโอกาสสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับเครือข่ายภาคีต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ โดยกิจกรรมส่วนหนึ่งต้องเป็นกิจกรรมที่จัดขึ้นเป็นประจำทุก ๆ ปี เช่น การประชุมใหญ่ประจำปีของคณะกรรมาธิการฯ การจัดทำรายงานสถานการณ์ด้านสังคมและเศรษฐกิจโดยจัดทำแบบสอบถามข้อมูลจากเครือข่ายทั่วประเทศ เป็นต้น หรืออาจเป็นกิจกรรมที่จัดขึ้นทุกไตรมาส อาทิ จุลสารของคณะกรรมาธิการฯ เป็นต้น

๑.๔) ผลักดันให้ภาครัฐจัดตั้งกองทุนพัฒนาภาคประชาสังคม เพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งในการมีส่วนร่วมพัฒนาชาติของกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม

๒) ตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างกรรมาธิการและภาคีต่าง ๆ ในสังคม เพื่อสำรวจโครงการพัฒนาที่อาจก่อปัญหาในอนาคต

ความเดือดร้อนของประชาชนในหลาย ๆ ปัญหาในปัจจุบัน มักเป็นผลสืบเนื่องจากโครงการพัฒนาของรัฐที่ได้ดำเนินการไปแล้ว เพื่อเป็นการเตรียมการป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นอีกในอนาคต คณะกรรมาธิการฯ อาจร่วมกับภาคีต่าง ๆ ในสังคม จัดตั้งคณะกรรมการร่วมชุดหนึ่งที่มีความเป็นกลาง ไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง สำรวจโครงการพัฒนาของรัฐในปัจจุบันและอนาคต ที่มีแนวโน้มเสี่ยงต่อการเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน และจัดเรียงลำดับความสำคัญก่อนหลังว่า โครงการใดที่อาจปะทุกลายเป็นความขัดแย้งก่อนตามลำดับจากมากไปน้อย จากนั้นคณะกรรมาธิการฯ ควรรีบเร่งส่งสัญญาณไปยังรัฐบาลเพื่อให้พิจารณาป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการต่าง ๆ ดังกล่าวตั้งแต่เริ่มแรก

๓) สร้างเครือข่ายกลุ่มคนไทยในต่างแดน เพื่อรับทราบข้อมูลที่เป็นประโยชน์และทันสมัยด้านเครือข่ายประชาชนในประเทศอื่น ๆ โดยนำข้อมูลดังกล่าวมาประกอบการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการฯ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

วิธีการเริ่มจากการปรับปรุงเว็บไซต์ของคณะกรรมาธิการฯ เพื่อให้สามารถเป็นศูนย์กลางในการติดต่อประสานงาน จากนั้นขอความร่วมมือไปยังกระทรวงการต่างประเทศเพื่อประสานงานไปยังสถานทูตไทยในต่างแดน แจ้งข่าวสารแก่เครือข่ายกลุ่มคนไทยในประเทศนั้น ๆ ที่อยากทำประโยชน์เพื่อแผ่นดินแม่ ให้แจ้งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาชาติและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน มายังเว็บไซต์ของคณะกรรมาธิการฯ หรือหากประชาชนชาวไทยในประเทศใดไม่สะดวกแจ้งข้อมูลผ่านเว็บไซต์ สามารถเขียนข้อเสนอแนะในรูปแบบเอกสารส่งผ่านสถานทูตไทยของประเทศนั้น ๆ มายังคณะกรรมาธิการฯ ได้

ส่วนที่ ๓ การดำเนินงานภายในคณะกรรมาธิการฯ

๑) ตั้งที่ปรึกษาประจำคณะกรรมาธิการฯ ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่เหมาะสม เพื่อให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ในการดำเนินงาน

๒) ตั้งนักวิชาการประจำคณะกรรมาธิการฯ ที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดการสะสมความรู้ในระยะยาว และทำให้ด้านวิชาการเข้มแข็ง สนับสนุนที่ปรึกษาประจำคณะกรรมาธิการฯ เพื่อสามารถให้การสนับสนุนประธานและคณะกรรมาธิการฯ ได้อย่างดี

ทำหน้าที่ในการติดตามสถานการณ์ กลั่นกรองข้อมูล วิเคราะห์และนำเสนอรายงานเบื้องต้นต่อคณะกรรมาธิการฯ ตลอดจนรวบรวม วิเคราะห์ สังเคราะห์งานวิจัยหรือข้อมูล ในประเด็นนโยบายหรือสถานการณ์ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามที่คณะกรรมาธิการฯ ร้องขอ

๓) การจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของประเด็นที่จะนำมาพิจารณาในคณะกรรมาธิการฯ (Prioritization)

คณะกรรมาธิการฯ ควรมีการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของประเด็นที่จะนำมาพิจารณา เนื่องจากปัญหาของประชาชนมีความหลากหลาย และมีความสำคัญและเร่งด่วนต่างกัน จึงควรจัดลำดับเพื่อให้การพิจารณาแก้ไขปัญหาเกิดประสิทธิภาพที่สุด และเพื่อให้มีจุดโฟกัสที่ชัดเจน มีลำดับขั้นอันจะช่วยให้สามารถจัดสรรทรัพยากรในการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔) เน้นวาระที่เป็นยุทธศาสตร์หลักของคณะกรรมาธิการฯ

วาระการประชุมอีกส่วนหนึ่งเป็นวาระจรที่เกิดจากข้อเรียกร้องขององค์กรเครือข่ายภายนอก ซึ่งแม้เป็นประเด็นที่สำคัญ แต่โดยส่วนใหญ่เป็นประเด็นในภาพย่อยมากกว่าภาพรวม และเป็นประเด็นปัญหาเฉพาะหน้า ในขณะที่ยุทธศาสตร์หลักของคณะกรรมาธิการฯ คือการพิจารณาประเด็นเชิงนโยบายในภาพรวมและประเด็นระยะยาว เพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๕) คณะกรรมาธิการฯ ควรนำเสนอความเห็นที่มีพลัง

๕.๑) เป็นกลาง - มองจากทุกฝ่าย มิใช่เสียงสะท้อนของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

๕.๒) องค์รวม - มองประเด็นนั้นจากทุกแง่ทุกมุม ไม่สุดโต่ง ถอดหมวกของตัวเองออก และมองจากภาพรวม มิใช่เพียงจากมุมมองของกลุ่มของตน แต่มองจากหลายแง่มุม

๕.๓) สมจริงสมจัง - เหมาะกับบริบทสังคมไทย นำไปใช้ได้

๕.๔) มีหลักเหตุผลทางวิชาการรองรับ - มีหลักฐาน ยืนยันได้ อ้างอิงถึงประชาชนมาจากฐานข้อมูลจริงในภาคประชาชน

๕.๕) เชิงสร้างสรรค์ - เมื่อรัฐบาลทำดี ให้คำชม แต่ทากทำไม่เหมาะสม ให้ข้อเสนอแนะ

๖) กำหนดขั้นตอนการพิจารณาแต่ละโครงการอย่างเป็นระบบ จะมีขั้นตอน ดังนี้

๖.๑) ที่ประชุมตั้งข้าราชการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบท่านหนึ่ง ทำการสังเคราะห์ความเห็น ผู้รับผิดชอบจะเป็นผู้รายงานต่อประธานคณะกรรมาธิการฯ หรือที่ปรึกษาประจำคณะฯ ก็ได้

๖.๒) ที่ประชุมเสนอประเด็นหรือโครงร่างเบื้องต้นว่าควรจะมีประเด็นใดบ้าง เช่น แนวความคิด วิสัยทัศน์ เป้าหมาย แนวทาง วิธีการ องค์กรดำเนินงานที่เป็นแนวร่วม เป็นต้น

๖.๓) มอบหมายให้กรรมาธิการทุกท่าน แสดงความเห็นเกี่ยวกับโครงร่างดังกล่าวส่งมาที่ผู้รับผิดชอบทำการสังเคราะห์เป็นเอกสาร

๖.๔) ผู้รับผิดชอบนำเสนอเอกสารสังเคราะห์ความคิดเห็นต่อที่ประชุมคณะกรรมาธิการฯ

๖.๕) ผู้ร่วมประชุมแสดงความคิดเห็น พร้อมกับแจกแบบแสดงความเห็นคนละ ๑ แผ่น เพื่อผู้เข้าร่วมประชุมเขียนความเห็นส่งมาให้ผู้รับผิดชอบ

๖.๖) ผู้รับผิดชอบนำความเห็นที่ได้จากการอภิปรายในที่ประชุม และจากแบบแสดงความเห็น ปรับปรุงเอกสารโครงการให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

๖.๗) นำเอกสารที่ปรับปรุงแล้วมารายงานในที่ประชุมอีกครั้งหนึ่ง เพื่ออนุมัติรับร่างฯ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๗) เน้นการทำงานนอกห้องประชุม

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมาธิการฯ ควรส่งเอกสารให้กรรมาธิการแต่ละท่านมีเวลาพิจารณาล่วงหน้า และเปิดโอกาสให้กรรมาธิการส่งความเห็นเกี่ยวกับวาระต่าง ๆ เข้ามาก่อนวันประชุม เพื่อฝ่ายเลขานุการประจำคณะฯจะนำความเห็นเหล่านั้น มาปรับปรุงเอกสารวาระการประชุมให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้ประธานในที่ประชุมสามารถจัดการประชุมอย่างมีประสิทธิภาพ และจะช่วยให้ฝ่ายเลขานุการประจำคณะฯ ลดเวลาในการจัดทำและแก้ไขเอกสารการประชุม

นอกจากนี้ เพื่อให้กรรมาธิการทุกท่านมีโอกาสได้แสดงความเห็นอย่างรอบคอบ ครบถ้วนและชัดเจนมากกว่าการกล่าวด้วยวาจาแสดงความเห็นในที่ประชุมคณะกรรมาธิการฯ ซึ่งมีเวลาในการแสดงความเห็นอย่างจำกัด ฝ่ายเลขานุการประจำคณะฯ ควรผลักดันให้กรรมาธิการท่านใดที่ใช้ระบบอินเทอร์เน็ตได้ มีการสื่อสารผ่านระบบอินเทอร์เน็ตมากขึ้น (โดยเฉพาะไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ หรือ E-mail) เพราะมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และลดค่าใช้จ่ายในการจัดพิมพ์และจัดส่งเอกสาร

๘) ตั้งเป้าหมายให้จัดส่งเอกสารแก่กรรมาธิการพิจารณาล่วงหน้าอย่างน้อย ๔ วันทำการ

เหตุผลที่ควรเป็น ๔ วันทำการก่อนการประชุม เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่มากพอที่กรรมาธิการจะพิจารณาประเด็นต่าง ๆ และแสดงความเห็นกลับมายังฝ่ายเลขานุการประจำคณะฯ ได้

๙) ขอความร่วมมือจากกรรมาธิการ เขียนความคิดเห็นที่ต้องการให้ปรับปรุงหรือแก้ไข

ข้อจำกัดเรื่องเวลาในการประชุมทำให้กรรมาธิการไม่มีโอกาสได้อธิบายความคิดเห็นของตนเองอย่างชัดเจน ด้วยเหตุนี้ ควรให้กรรมาธิการใช้วิธีการเขียนข้อเสนอหรือความเห็นของตนเองประกอบกับการนำเสนอความเห็นด้วยวาจาในที่ประชุม ทั้งนี้เพื่อช่วยให้ฝ่ายเลขานุการของคณะฯ สามารถทำความเข้าใจและรวบรวมประเด็นความเห็นของสมาชิกอย่างไม่ตกหล่น

๑๐) การชัดเกลาข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการฯ

การเสนอแนะนโยบายในหลายครั้ง แม้ว่าจะเป็นข้อเสนอที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ แต่รัฐบาลกลับไม่ได้นำไปใช้ หรือไม่ได้รับความสนใจจากสื่อมวลชน ด้วยเหตุที่ข้อเสนอของคณะกรรมาธิการฯ ใช้วิธีการสื่อสารที่ธรรมดาและไม่น่าดึงดูดใจ แต่รัฐบาลชุดปัจจุบันต้องการข้อเสนอที่สร้างสรรค์ สามารถเห็นผลได้ทันทีในระยะสั้นและเป็นประโยชน์ระยะยาว ในขณะที่สื่อต้องการประเด็นที่มีความเป็นข่าว กล่าวคือ มีความแปลกใหม่ หรือแตกต่างจากความคิดของคนอื่น ๆ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ดังนั้น คณะกรรมาธิการฯ ควรให้ความสำคัญกับ "วิธีการนำเสนอ" ข้อเสนอต่าง ๆ สู่คณะรัฐมนตรี คณะกรรมาธิการฯ จึงควรมีเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญ มีความเชี่ยวชาญทางด้านศิลปะการใช้ภาษา หรือมีความสามารถในการใช้ภาษาของสื่อสารมวลชน เพื่อทำหน้าที่ขัดเกลาภาษาของข้อเสนอต่าง ๆ และดึงบางประเด็นที่มีความโดดเด่นและน่าสนใจออกมานำเสนอ

หากคณะกรรมาธิการฯ ไม่มีเจ้าหน้าที่ประจำในลักษณะข้างต้น สามารถใช้วิธีจัดจ้างบุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าวจากภายนอกแทนได้

๑๑) เน้นการประชาสัมพันธ์เชิงรุกมากขึ้น

คณะกรรมาธิการฯ ควรใช้ประโยชน์จากสื่อทุกแขนงมากขึ้น โดยฝ่ายประชาสัมพันธ์ของคณะกรรมาธิการฯ ต้องทำงานเชิงรุกมากขึ้น และพยายามทำให้กิจกรรมของคณะกรรมาธิการฯ เป็นข่าวอย่างต่อเนื่อง อาทิ

* การขอเวลาจากสื่อของรัฐเป็นประจำ เพื่อเป็นช่องทางสำหรับการสื่อสารและประกาศข้อเสนอของคณะกรรมาธิการฯ ต่อสาธารณชน รวมทั้งการประชาสัมพันธ์งานของคณะกรรมาธิการฯ
* การส่งข้อมูลทุกขั้นตอนของการดำเนินการของคณะกรรมาธิการฯ ให้สื่อได้รับรู้และมีส่วนช่วยในการติดตามการดำเนินงานของรัฐ
* การเขียนบทความวิชาการในนามของคณะกรรมาธิการฯ ในประเด็นที่เป็นบทบาทของคณะกรรมาธิการฯ และเป็นประเด็นที่ประชาชนให้ความสนใจ เพื่อตีพิมพ์ความเห็นของคณะกรรมาธิการฯ ในหนังสือพิมพ์หรือวารสารต่าง ๆ
* สร้างความสัมพันธ์กับสื่ออย่างต่อเนื่อง โดยคณะกรรมาธิการฯ ต้องมีฝ่ายประชาสัมพันธ์ที่เข้มแข็ง มีการวางแผนประชาสัมพันธ์ และมีงบประมาณเพียงพอในการสร้างสัมพันธ์กับสื่อสารมวลชน

กรอบความเข้าใจเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนข้างต้น ตลอดจนข้อเสนอแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการฯ ที่นำเสนอ ถือเป็นแนวความคิดเบื้องต้นที่ต้องการเห็นการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการฯ ชุดดังกล่าวของวุฒิสภา สามารถดำเนินงานได้อย่างบรรลุวัตถุประสงค์ของคณะกรรมาธิการฯ ที่ตั้งไว้ และนำมาซึ่งผลประโยชน์สูงสุดต่อสังคมไทย ตลอดจนปรารถนาให้เป็นตัวอย่างหนึ่งของการดำเนินงานในลักษณะคณะกรรมาธิการฯ ทั้งของ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ ที่ควรจะมีกรอบการดำเนินงานที่ประกอบด้วย แนวความคิดที่ชัดเจน และ แนวการปฏิบัติ ที่เป็นรูปธรรมและวัดได้ เพื่อให้การดำเนินงานในลักษณะของคณะกรรมาธิการฯ เป็นไปอย่างมีคุณภาพ และสร้างสรรค์ประโยชน์ให้กับประชาชนชาวไทยอย่างแท้จริง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ลักษณะการเข้าสู่ตำแหน่ง คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา

สมใบ มูลจันที*

ความเบื้องต้น

ระบบกรรมาธิการได้ก่อกำเนิดขึ้นมาพร้อมกับประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทยในระบบรัฐสภา และได้กลายมาเป็นองค์กรที่มีความสำคัญเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตามลำดับ ถึงแม้บางครั้งบางสมัยจะขาดหายไปบ้างเพราะเกิดการปฏิวัติรัฐประหาร โดยเฉพาะระบบกรรมาธิการของวุฒิสภา แต่เมื่อการเมืองการปกครองกลับเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย ระบบกรรมาธิการก็กลับมาเป็นองค์กรหลักในระบอบรัฐสภาดังเดิม

ระบบกรรมาธิการวุฒิสภาตั้งแต่ชุดแรกเริ่มตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙เป็นต้นมา เป็นระบบกรรมาธิการที่มาจากสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ดังนั้น การเข้าสู่ระบบกรรมาธิการจึงเป็นการประนีประนอมและประสานผลประโยชน์ระหว่างกันมากกว่าประกอบกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการแต่ละคณะจะเริ่มดำเนินการกิจกรรมใด ๆ ได้ต้องให้สภามอบหมาย

จนกระทั่งเข้าสู่ยุคปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ที่มา บทบาทและอำนาจหน้าที่วุฒิสภาใหม่ โดยให้มีพื้นฐานมาจากประชาชน ดังนั้น กระบวนการทุกอย่างในสถาบันวุฒิสภา รวมถึงตัวสมาชิกวุฒิสภาเองจึงยึดโยงไปหาและมาจากประชาชนเป็นหลัก โดยหนึ่งในกระบวนการเหล่านั้นที่ถือว่าเป็นกระบวนการหลักในสถาบันวุฒิสภาและเป็นกระบวนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ จึงได้รับการกำหนดและจัดสรรอย่างมีระบบ โปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยระบบหรือกระบวนการที่ว่านั้น คือ “ระบบกรรมาธิการวุฒิสภา”

---

* วิทยากร ๖ สำนักกรรมาธิการ ๑ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

จุดเริ่มต้นระบบกรรมาธิการแบบใหม่

ภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ เสร็จสิ้นลงความวุ่นวาย ความสับสนทางการเมืองการปกครองของประเทศไทยได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ถึง ๕ ครั้ง และใช้ระยะเวลานานถึง ๕ เดือนเต็ม จึงได้สมาชิกวุฒิสภาครบ จำนวน ๒๐๐ คน ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยในช่วงระยะเวลาที่ยังไม่ได้สมาชิกวุฒิสภาครบทั้ง ๒๐๐ คนนั้น สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการประกาศรับรองจาก กกต. ได้มีการประชุมพบปะสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันเพื่อเตรียมความพร้อมในการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งในคราวประชุมพบปะสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภา ครั้งที่ ๓/๒๕๔๓ วันพฤหัสบดีที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ที่ประชุมได้ตั้งคณะทำงานขึ้นมา ๓ คณะ โดยหนึ่งในนั้น คือ คณะทำงานศึกษากรอบการทำงานของวุฒิสภา ซึ่งคณะทำงานคณะดังกล่าวได้กำหนดปัญหาเป็น ๕ กรอบ[๑] คือ

๑. กรอบวิสัยทัศน์ ๒. งานคณะกรรมาธิการ

๓. งานบริการวุฒิสภาโดยรวม ๔. วิธีปฏิบัติราชการที่สำคัญ

๕. ระบบงานสนับสนุนวุฒิสภา

สำหรับกรอบที่จะนำมากล่าวในที่นี้ คือ กรอบที่ ๒ งานคณะกรรมาธิการซึ่งคณะทำงานได้แต่งตั้งคณะทำงานกลุ่มย่อยคณะรับฟังและศึกษาบทบาทคณะกรรมาธิการขึ้นมา จำนวน ๙ คน หลังจากนั้นคณะทำงาน ได้เสนอรายงานโดยแยกเป็น ๒ ส่วน คือ

ส่วนที่ ๑ สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นเพื่อทบทวนกรอบการทำงานของวุฒิสภาในประเด็นกรอบการทำงาน : บทบาทระบบคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา โดยคณะทำงานได้แจกแบบสอบถามแบบอัตนัย จำนวน ๙ คำถาม ได้แก่ คำถามที่ ๓-๑๑ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

๑. คำถามที่ ๓ ควรมีเกณฑ์การทบทวนโครงสร้างคณะกรรมาธิการวุฒิสภาเช่นใด ดำริของคณะทำงานพึงทบทวนประการใด หากมีข้อเสนอโครงสร้างใหม่ให้เสนอด้วย : โดยในประเด็นนี้ความเห็นส่วนใหญ่เห็นสมควรให้พิจารณาเปลี่ยนแปลงคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา

---

[๑] ดูสมใจ มูลจันที "รวมรายงานผลการศึกษาของสมาชิกวุฒิสภาก่อนครบ ๒๐๐ คน (ระหว่างการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ครั้งที่ ๑ วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ - ครั้งที่ ๕ วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๓),เมษายน ๒๕๔๕,หน้า ๓๔-๗๒

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๒. คำถามที่ ๔ เห็นด้วยหรือไม่กับการมอบงานติดตามราชการทั้งหมดให้คณะกรรมาธิการอย่างครบวงจร และมีข้อพึงพิจารณาเพิ่มเติมเช่นใดบ้าง : ความเห็นส่วนใหญ่เห็นด้วย โดยควรเริ่มตั้งแต่ศึกษาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ติดตาม ตรวจสอบงานราชการและงบประมาณ (ในระดับหนึ่ง)

๓. คำถามที่ ๕ ในทางหลักการท่านเห็นว่าวุฒิสภาควรมีความสัมพันธ์กับองค์กรอิสระเหล่านี้หรือไม่ ด้วยความชอบธรรมเช่นใด : เสียงส่วนใหญ่เห็นด้วยว่าควรมีความสัมพันธ์ในด้านการประสานงาน รับทราบผลการปฏิบัติงานที่ดี โดยไม่ก้าวก่ายล้วงลึก โดยใช้ระบบคณะกรรมาธิการ

๔. คำถามที่ ๖ ความสัมพันธ์โดยตรง ระหว่างวุฒิสภากับองค์กรอิสระควรเป็นในลักษณะใด ด้วยเหตุผลเช่นใด : ส่วนใหญ่เห็นควรอาศัยคณะกรรมาธิการเป็นกลไกหลัก ที่จะประสานและติดตามราชการกับองค์กรเหล่านี้อย่างเป็นทางการเพราะมีหน้าที่ในการติดตามประสานและตรวจสอบงานด่าง ๆ อยู่แล้ว

๕. คำถามที่ ๗ ท่านเห็นด้วยกับการจัดตั้งคณะกรรมาธิการสามัญเพื่อติดตามดูแลตรวจสอบเฉพาะปัญหาราชการบริหารขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ และมีข้อเสนอแนะอย่างใดบ้าง : ส่วนใหญ่เห็นสมควรให้จัดตั้งคณะกรรมาธิการสามัญทำหน้าที่ดังกล่าว แต่ควรต้องระมัดระวังเรื่องการใช้อำนาจของกรรมาธิการ

๖. คำถามที่ ๘ ท่านมีข้อแนะนำในการใช้คณะทำงาน ทั้งในระบบอนุกรรมาธิการของคณะกรรมาธิการสามัญ หรือคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อศึกษาปัญหาหรือนโยบายสาธารณะเช่นใดบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นต่อไปนี้

๖.๑ เกณฑ์และกระบวนการในการจัดตั้งและมอบหมายงาน : ส่วนใหญ่มีข้อคิดเห็นว่า

- ดำเนินตามกฎหมายและกฎระเบียบที่กำหนดไว้ให้ชัดเจน
- เกี่ยวกับบุคคลากร ควรพิจารณาด้านความรู้ความสามารถจากหลายอาชีพเกี่ยวข้อง ไม่ควรเน้นข้าราชการเป็นหลัก ควรมีจากองค์กรท้องถิ่นและองค์การเอกชนด้วย
- การมอบหมายงานควรผ่านคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภา

๖.๒ ปัญหาความซ้ำซ้อนกับงานติดตามตรวจสอบส่วนราชการของคณะกรรมาธิการสามัญที่พึงระวัง : ส่วนใหญ่มีข้อคิดเห็นว่า

- ให้จัดทำกรอบงานและภาระหน้าที่ของแต่ละคณะกรรมาธิการให้ชัดเจนและ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ประธานคณะกรรมาธิการแต่ละคณะต้องเข้าใจและตรวจสอบให้ตรงกับภารกิจของคณะกรรมาธิการด้วย

- จัดกรอบงานของแต่ละคณะกรรมาธิการไม่ให้คลุมเนื้องานกว้างขวางมากเกินไป
- จัดทำบัญชีงานคณะกรรมาธิการต่าง ๆ พิจารณาเสร็จแล้วให้ทุกคณะกรรมาธิการได้ทราบว่างานนั้น ๆ มีการดำเนินการแล้วหรืออยู่ระหว่างดำเนินการ

๖.๓ ตัวอย่างปัญหาหรือนโยบายสำคัญในทัศนะของท่าน ที่ระบบคณะกรรมาธิการของวุฒิสภาควรติดตามศึกษาและรายงานตลอดจนรูปแบบที่เหมาะสม : ส่วนใหญ่มีข้อเสนอให้ศึกษาปัญหาในด้าน

- หนี้สาธารณะ
- การพนันบริเวณชายแดน
- ความยากจน
- ความไม่เป็นธรรมในสังคม
- ยาเสพย์ติด
- ภัยแล้ง
- ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในการสร้างเขื่อน เช่น เขื่อนปากมูล
- ปัญหาที่ดินทำกิน
- ราคาพืชผลเกษตร ฯลฯ

๗. คำถามที่ ๙ ท่านเห็นว่าควรปรับปรุงแก้ไขวิธีปฏิบัติในการเรียกข้อมูลหรือเชิญเจ้าหน้าที่มาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมาธิการเช่นใดบ้าง : ความเห็นส่วนใหญ่เห็นควรให้ดำเนินการ

- การเชิญต้องให้ผู้ถูกเชิญมีเวลาเพียงพอในการจัดเตรียมข้อมูล
- มีการทำระเบียบ เพื่อให้การดำเนินงานขอข้อมูลและการชี้แจงมีประสิทธิภาพ

บางท่านเสนอให้มีบทลงโทษมีบางท่านเสนอให้ใช้วิธีการเดิมไปก่อนตามข้อบังคับ

- การประชุมของสมาชิกวุฒิสภาในคณะกรรมาธิการต้องตรงต่อเวลาและประชุมกันให้พร้อมเพื่อให้เป็นภาพพจน์ที่ดีต่อผู้มาให้ข้อมูลหรือมาชี้แจงนับเป็นเรื่องสำคัญ
- ต้องให้เกียรติกับผู้มาชี้แจงไม่แสดงอำนาจ
- สร้างความเข้าใจกับหน่วยงานให้เข้าใจในเรื่องการชี้แจงและให้ข้อมูล
- ผู้มาชี้แจงของหน่วยราชการควรเป็นระดับรองอธิบดีเป็นอย่างน้อย
- น่าจะมีการประสานกับหน่วยงานเป็นการล่วงหน้า

๘. คำถามที่ ๑๐ ท่านเห็นควรกำหนดจำนวนคณะกรรมาธิการสามัญที่สมาชิกแต่ละคนจะเข้าสังกัด และจำนวนกรรมาธิการในแต่ละคณะไว้เช่นใดบ้าง : ส่วนใหญ่เห็นควรดำรงตำแหน่ง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

กรรมาธิการสามัญไม่เกิน ๒ คณะ

๙. คำถามที่ ๑๑ ท่านมีข้อเสนอในการจัดการเวลาประชุมโดยรวมของสมาชิกวุฒิสภา ทั้งการประชุมวุฒิสภาในสมัยประชุม และการประชุมคณะกรรมาธิการคณะต่าง ๆ อย่างไรบ้าง : ส่วนใหญ่เห็นว่าการประชุมกรรมาธิการจะจัดการประชุมอย่างไรขึ้นอยู่กับความเหมาะสม

ส่วนที่ ๒ สรุปข้อคิดเห็นของคณะทำงานรับฟังและศึกษาบทบาทคณะกรรมาธิการวุฒิสภา : การกำหนดจำนวนคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาและจำนวนกรรมาธิการในแต่ละคณะ สามารถสรุปได้ดังนี้

๑. การแบ่งกลุ่มงานการทำหน้าที่ของคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ได้แบ่งกลุ่มงานออกเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ ๗ กลุ่มได้แก่

๑.๑ คณะกรรมาธิการทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบและสอบสวนการดำเนินงานของฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานต่าง ๆ ของราชการและรัฐวิสาหกิจ

๑.๒ คณะกรรมาธิการทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการเศรษฐกิจ

๑.๓ คณะกรรมาธิการทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

๑.๔ คณะกรรมาธิการทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

๑.๕ คณะกรรมาธิการทำหน้าที่ดูแลและแก้ไขปัญหาทางสังคม

๑.๖ คณะกรรมาธิการทำหน้าที่ตามมติวุฒิสภา นอกเหนือจาก ๑-๕ ข้างต้น

๑.๗ คณะกรรมาธิการที่ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

๒. การจัดรูปแบบคณะกรรมาธิการที่ไม่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ

๒.๑ ให้ยึดถือจำนวนคณะกรรมาธิการสามัญตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่กำหนดจำนวนคณะกรรมาธิการสามัญไว้ ๑๖ คณะ

๒.๒ ให้เพิ่มจำนวนกรรมาธิการสามัญ โดยไม่ต้องแก้ข้อบังคับฯ โดยให้เพิ่มมาอีก ๓ คณะ เป็น ๑๙ คณะ

๓. การจัดรูปแบบคณะกรรมาธิการที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ

คณะทำงานเห็นควรเพิ่มจำนวนคณะกรรมาธิการสามัญเป็น ๒ คณะ โดยพิจารณาจากงานที่คณะกรรมาธิการสามัญผู้แทนราษฎรเป็นหลักเป็นตัวตั้ง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๔. แนวคิดการกำหนดจำนวนกรรมาธิการสามัญในแต่ละคณะ เช่น

๔.๑ กำหนดให้มีกรรมาธิการไม่เกินคณะละ ๑๗ คน

๔.๒ กำหนดให้มีกรรมาธิการมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับจำนวนของคณะกรรมาธิการ

๔.๓ กำหนดให้มีคณะกรรมาธิการมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความจำเป็นและเนื้องานในแต่ละคณะ จะมีกรรมาธิการจำนวนไม่เท่ากัน

๕. การดำรงตำแหน่งในการเป็นประธานกรรมาธิการแต่ละคณะ เช่น

๕.๑ เป็นไปตลอด ๖ ปี

๕.๒ เปลี่ยนสลับตำแหน่งทุก ๒ ปีหรือ ๓ ปี เว้นแต่มีเหตุสมควรประการอื่น

๖. การแบ่งเบาภาระงานของวุฒิสภาหรือของคณะกรรมาธิการสามัญ โดย

๖.๑ ตั้งเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญ

๖.๒ ตั้งเป็นคณะอนุกรรมาธิการ

ซึ่งที่ประชุมพบปะสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาในวันอังคารที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๓ ได้พิจารณาข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการเพิ่มหรือลดจำนวนคณะกรรมาธิการตามรายงานสรุปของคณะทำงานพิจารณากำหนดกรอบการทำงานของวุฒิสภา ซึ่งมีประเด็นเกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ บางประการ ที่ประชุมจึงได้มอบหมายให้คณะทำงานพิจารณาศึกษาพิจารณาผลกระทบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา (คณะทำงานฯ) ทำการศึกษาและพิจารณาประเด็นดังกล่าว และรายงานผลการศึกษาพิจารณาต่อที่ประชุมพบปะสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งคณะทำงานได้ทำการศึกษาพิจาณาในเรื่องดังกล่าวตามที่ได้รับมอบหมายปรากฏผลดังนี้[๒]

๑. การเพิ่มหรือลดจำนวนคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา

คณะทำงานฯ ได้พิจารณาข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ในส่วนของ ข้อ ๗๔ ตามคำชี้แจงของเลขาธิการวุฒิสภา (นายพินิต อารยะศิริ) ซึ่งคณะทำงานฯ ได้เชิญให้เข้าร่วมประชุม ด้วยมีความเห็นพ้องต้องกันว่าการลดจำนวนคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาให้เหลือน้อยกว่า ๑๖ คณะ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๗๔ จะสามารถกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับข้อนี้แล้วเท่านั้น แต่ในกรณีที่ต้องการจะเพิ่มจำนวนคณะกรรมาธิการให้มีมากกว่า ๑๖ คณะนั้น ความในวรรค

---

[๒] ดูเรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๕ - ๒๗

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สี่ของข้อ ๗๔ นี้เองได้เปิดช่องให้สามารถกระทำได้ โดยกำหนดไว้ว่า "หากมีความจำเป็นวุฒิสภาจะตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาเพิ่มขึ้นอีกเมื่อใดก็ได้ ....."

อย่างไรก็ตาม จากคำชี้แจงของเลขาธิการวุฒิสภาได้ความว่า การที่วุฒิสภาจะตั้งคณะกรรมาธิการสามัญเพิ่มขึ้นได้ตามความในวรรคสี่ของข้อ ๗๔ นี้ เป็นเรื่องที่จะต้องขอให้ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาโดยต้องเสนอเป็นญัตติเพื่อจัดเข้าระเบียบวาระการประชุมของวุฒิสภาในคราวถัดไปหลังจากที่ได้มีการประชุมครั้งแรกเพื่อพิจารณาแต่งตั้งประธานและรองประธานวุฒิสภาแล้วกรณีจึงเกิดเป็นปัญหาว่าการพิจารณาญัตติในเรื่องดังกล่าวจะสามารถกระทำในระหว่างสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติของรัฐสภาได้หรือไม่

๒. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๕๙ วรรคสี่ บัญญัติว่า "ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติให้รัฐสภาดำเนินการประชุมได้เฉพาะเรื่องดังต่อไปนี้เท่านั้น

๑. กรณีที่บัญญัติไว้ในหมวด ๒ (พระมหากษัตริย์)

๒. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

๓. การอนุมัติพระราชกำหนด

๔. การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม

๕. การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา

๖. การเลือกหรือการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง

๗. การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

๘. การตั้งกระทู้ถาม

๙. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การพิจารณาเรื่องอื่นใดนอกเหนือจาก ๑-๙ ข้างต้นไม่อาจกระทำได้ เว้นแต่รัฐสภามีมติให้กระทำได้ด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา"

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๙ วรรคสี่ ซึ่งได้ระบุเรื่องที่รัฐสภาสามารถดำเนินการได้ไว้โดยเฉพาะเจาะจงดังกล่าว จึงเป็นปัญหาว่าการเสนอญัตติขอให้ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาเพิ่มจำนวนคณะกรรมาธิการมากกว่า ๑๖ คณะ ตามที่ข้อบังคับฯ ข้อ ๗๔ วรรคสี่ ได้เปิดช่องไว้ให้สามารถกระทำได้ในระหว่างสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติคราวนี้ได้หรือไม่ เพราะการเสนอ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ญัตติดังกล่าวนี้ไม่เข้าข่ายเป็นการดำเนินการประชุมเรื่องใดเรื่องหนึ่งใน ๙ กรณีดังกล่าวข้างต้น

คณะทำงานได้พิจารณาประเด็นปัญหานี้โดยมีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่ายโดย

ฝ่ายแรก มีความเห็นว่า การพิจารณาญัตติขอเพิ่มจำนวนกรรมาธิการต่อที่ประชุมวุฒิสภาเป็นการดำเนินการประชุมในเรื่องที่เป็นปกติธุระภายในวงงานของวุฒิสภา และเป็นการดำเนินงานที่สามารถกระทำได้ตามข้อบังคับฯ เพราะความในข้อ ๗๔ วรรคสี่ เปิดช่องให้กระทำได้อยู่แล้ว กรณีจึงไม่น่าจะถือว่าการกระทำดังกล่าว เป็นการต้องห้ามตามบทบัญญัติมาตรา ๑๕๙ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า การพิจารณาญัตติดังกล่าวไม่อาจที่จะกระทำได้ เพราะบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๕๙ มีเจตนารมณ์ที่จะให้รัฐสภาดำเนินการประชุมได้เฉพาะเรื่องที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๕๙ วรรคสี่ ได้กำหนดไว้เท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสภาสามารถมีเวลาทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติได้อย่างเต็มที่ โดยให้ทำหน้าที่อย่างอื่นที่มิใช่หน้าที่ในทางนิติบัญญัติได้เฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญและความจำเป็นอันมิอาจก้าวล่วงเสียได้ในการดำเนินงานรัฐสภาเท่านั้น เช่น การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม เป็นต้น ดังนี้ ในเมื่อการพิจารณาญัตติขอเพิ่มจำนวนกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาไม่อาจพิจารณาได้ว่าเข้าลักษณะเป็นกรณีเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๕๙ วรรคสี่ เจาะจงให้กระทำได้ การพิจารณาญัตติดังกล่าวจึงมิอาจกระทำได้โดยชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้

๓. อนึ่ง ปัญหาการตีความดังกล่าวนี้ ควรทำให้เป็นที่กระจ่างแต่เบื้องต้นเพราะยังมีผลกระทบถึงการประชุมของวุฒิสภาในเรื่องอื่น ๆ ด้วย เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับในเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมาธิการวิสามัญ หรือการเสนอญัตติให้มีการตั้งคณะกรรมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ในการกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาในเรื่องอื่น ๆ นอกเหนือจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เป็นต้น ทั้งนี้ จะประสบปัญหาว่าทำได้หรือไม่ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัตินี้ทั้งสิ้น

๔. ปัญหานี้ในที่สุดแล้วจะขึ้นอยู่กับการตีความและปัญหาการใช้ดุลยพินิจของประธานวุฒิสภาผู้มีหน้าที่โดยตรงในการจัดระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาในแต่ละครั้งว่าจะนำญัตติในเรื่องต่าง ๆ ตามที่สมาชิกวุฒิสภาเสนอบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาในระหว่าง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติได้หรือไม่ หั้งนี้ เพราะอาจมีปัญหาขัดกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญได้

คณะกรรมาธิการชุดที่ ๑ (ตามข้อบังคับฯ พ.ศ. ๒๕๔๑)

ภายหลังจากการที่ กกต. ได้ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ครบทั้ง ๒๐๐ คนแล้ว ได้มีการประชุมวุฒิสภาอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรกในวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๓ และในคราวประชุมวุฒิสภาครั้งเดียวกันนั้น ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีการเลือกประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาทั้ง ๒ คนตามลำดับ หลังจากนั้น ประธานวุฒิสภา (นายสนิท วรปัญญา) ได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมาหนึ่งคณะตามคำสั่งวุฒิสภา ที่ ๒/๒๕๔๓ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นเกี่ยวกับการตั้งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน ๓๗ คน ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๓ โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นเกี่ยวกับการตั้งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาและพิจารณากำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งในกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาคณะต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ความเชี่ยวชาญหรือความชำนาญการเป็นพิเศษของสมาชิกวุฒิสภาแต่ละท่าน และให้รายงานผลการพิจารณาต่อประธานวุฒิสภา เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาของสมาชิกวุฒิสภาต่อไป

หลังจากนั้น คณะกรรมการได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อการเข้าสู่ตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาและแบบแสดงความประสงค์เพื่อการเข้าสู่ตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา ดังนี้

หลักเกณฑ์

เพื่อให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาแต่ละคณะบรรลุวัตถุประสงค์หรือเกิดประสิทธิผลอย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นเกี่ยวกับการตั้งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา จึงเห็นสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาดังต่อไปนี้

๑. กรรมาธิการส่วนใหญ่ในแต่ละคณะควรมีความรู้ ความสามารถและมีประสบการณ์ในงานที่ตนเองต้องปฏิบัติในฐานะกรรมาธิการในคณะนั้น ๆ

๒. คณะกรรมาธิการในแต่ละคณะควรประกอบไปด้วยกรรมาธิการที่มีวิชาชีพและประสบการณ์ที่หลากหลายและแตกต่างกัน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๓. คณะกรรมาธิการแต่ละคณะควรประกอบไปด้วยกรรมาธิการที่มาจากทุกภูมิภาคของประเทศ

๔. คณะกรรมาธิการแต่ละคณะควรมีนักกฎหมายอยู่ด้วยทุกคณะ เว้นแต่จะมีนักกฎหมายน้อยกว่าจำนวนคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาที่มีอยู่

๕. สมาชิกวุฒิสภาแต่ละท่านมีความสมัครใจที่จะปฏิบัติงานในคณะกรรมาธิการนั้น ๆ

วิธีการ

๑. ให้สมาชิกวุฒิสภาแต่ละท่านแสดงความประสงค์ที่จะดำรงตำแหน่งในคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาได้ไม่เกิน ๔ คณะ โดยเรียงลำดับความต้องการจากมากไปทาน้อยตามแบบที่กำหนด

๒. คณะกรรมการฯ จะรวบรวมแบบแสดงความประสงค์ของสมาชิกวุฒิสภาแต่ละท่านมาประกอบการพิจารณาเพื่อจัดตัวบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งในคณะกรรมาธิการแต่ละคณะตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

๓. ในกรณีที่มีผู้ประสงค์จะดำรงตำแหน่งกรรมาธิการในคณะใดคณะหนึ่งมากกว่าหรือน้อยกว่า ๑๗ ท่าน ให้คณะกรรมการฯ พิจารณาจัดตัวบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งในคณะกรรมาธิการแต่ละคณะตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกรอบพิจารณาที่เป็นธรรมและเป็นประโยชน์ต่อกิจการของวุฒิสภา

๔. ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาท่านใดท่านหนึ่งหรือหลายท่านเห็นว่าการจัดบุคคลเป็นกรรมาธิการยังไม่เหมาะสมตามเกณฑ์ที่กำหนดก็อาจขอให้คณะกรรมการฯ พิจารณาทบทวนใหม่ได้ ในการนี้อาจขอให้สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวมาร่วมพิจารณากับคณะกรรมการฯ ก็ได้

๕. ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาท่านใดท่านหนึ่งหรือหลายท่านรู้สึกว่าตนเองยังไม่ได้รับความเป็นธรรมและไม่สามารถตกลงกันได้ให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอประธานวุฒิสภาเพื่อพิจารณานำปัญหาเข้าปรึกษาในที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาต่อไป

กรอบและขั้นตอนการพิจารณา

เกณฑ์ที่กล่าวมาทั้ง ๕ ประการข้างต้นนั้น ในทางปฏิบัติแล้ว เกณฑ์ความตั้งใจของสมาชิกวุฒิสภานับเป็นเกณฑ์สำคัญที่สุด หากคณะกรรมาธิการใดมีผู้สนใจทำงานไม่เกินจำนวน ๑๗ คน คณะกรรมการฯ ก็ไม่ควรจะก้าวล่วงไปแก้ไข ต้องถือเป็นเบื้องต้นว่า ทุกคนมีความสามารถที่จะทำงานได้ในทุกตำแหน่งอยู่แล้วปัญหาจึงเกิดขึ้นในกรณีที่มีสมาชิกสนใจทำงานในคณะกรรมาธิการใดเกินจำนวน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๑๗ คนเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นเหตุให้คณะกรรมการฯ ต้องนำเกณฑ์อื่นมาใช้ประกอบดังกรอบและขั้นตอนต่อไปนี้

๑. **ปริมาณงาน** โดยข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาได้ระบุให้สมาชิกแต่ละท่านดำรงดำแหน่งได้ไม่เกิน ๒ คณะ คณะกรรมการฯ จึงเห็นควรให้จัดบุคคลเข้าดำรงดำแหน่งคนละหนึ่งดำแหน่งจนครบทุกคนก่อน จากนั้นหากยังมีดำแหน่งในคณะกรรมาธิการใดเหลืออยู่ และมีผู้ประสงค์จะทำงาน ๒ คณะ คณะกรรมการฯ จึงจะจัดบุคคลนั้นลงคณะกรรมาธิการที่เหลือต่อไป

๒. **ลำดับคณะกรรมาธิการที่ต้องการจะทำงาน** คณะกรรมการฯ เห็นว่าผู้ที่แสดงความจำนงต้องการทำงานในคณะกรรมาธิการใดเป็นลำดับที่ ๑ ย่อมควรได้รับการคัดสรรก่อนผู้ที่ต้องการทำงานในคณะกรรมาธิการนั้นเป็นลำดับรองลงมา ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเห็นควรจัดรอบการพิจารณาตามลำดับความต้องการที่ ๑, ๒, ๓ และ ๔ ดังนี้

๒.๑ คณะกรรมการฯ จะทำบัญชีรวบรวมความต้องการที่ ๑ ของสมาชิกให้ปรากฏทั้งหมดก่อน หากคณะกรรมาธิการใดมีสมาชิกประสงค์จะทำงานด้วยความต้องการที่ ๑ เกินจำนวน คณะกรรมการฯ ก็จะดำเนินการด้วยขั้นตอนพื้นฐานตามข้อ ๓ จนได้สมาชิกครบ ๑๗ คน ทำเช่นนี้เป็นรายคณะไปจนหมดคณะกรรมาธิการที่เกินจำนวน

๒.๒ ในรอบนี้ คณะกรรมการฯ จะทำบัญชีรวบรวมความต้องการที่ ๒ ของสมาชิกที่ยังมิได้รับการจัดสรรให้ปรากฏก่อน หากพบว่ายังมีดำแหน่งในคณะกรรมาธิการใดว่างอยู่และตรงกับความต้องการที่สองของผู้ใด ก็จะจัดดำแหน่งนั้นให้สมาชิกผู้นั้น ในกรณีที่มีปัญหาเกินจำนวนเกิดขึ้นก็จะดำเนินการด้วยขั้นตอนพื้นฐานตาม ข้อ ๓ จนครบจำนวน ๑๗ คน

๒.๓ หากยังพบว่ามีสมาชิกที่ยังมิได้รับการจัดสรรอยู่อีก คณะกรรมการฯ ก็จะดำเนินการเช่นเดียวกับแนวทางข้างต้น คือสำรวจและจัดตามความต้องการที่ ๓ ความต้องการที่ ๔ ต่อไป

๒.๔ ในกรณีที่สิ้นขั้นตอนทั้งหมดแล้ว ยังมีสมาชิกใดมิได้รับการจัดสรรอยู่อีก คณะกรรมการฯ ก็จะเชิญสมาชิกนั้นมาเลือกคณะกรรมาธิการที่ยังว่างอยู่เป็นขั้นตอนสุดท้าย

๓. **ขั้นตอนพื้นฐาน** เป็นกลไกที่คณะกรรมการฯ จะใช้เพื่อนำเกณฑ์ต่าง ๆ มายุติปัญหากรณีที่มีสมาชิกต้องการทำงานในคณะกรรมาธิการใดเกินจำนวนดำแหน่งที่ว่างอยู่ในขณะนั้น

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ประกอบด้วยขั้นตอน ๒ รอบด้วยกัน ดังนี้

๓.๑ โครงสร้างขั้นต่ำของคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา คณะกรรมการฯ เห็นควรกำหนดให้แต่ละคณะกรรมาธิการมีคุณสมบัติต่อไปนี้เป็นองค์ประกอบขั้นต่ำ คือ

- เกณฑ์ความรู้ความสามารถ	ผู้มีความรู้หรือประสบการณ์โดยตรงไม่เกิน	๓
- เกณฑ์ความหลากหลาย	ผู้ผ่านงานภาครัฐ	๒
	ผู้ผ่านงานภาคเอกชน	๒
- เกณฑ์นักกฎหมาย	นักกฎหมาย	๑

จำนวน ๘ นี้ถือเป็นจำนวนคุณลมบัติที่ต้องการ คณะกรรมการฯ จะคัดเลือกไปตามลำดับข้างต้น หากเลือกผู้มีความรู้หรือประสบการณ์ไป ๑ คนแล้ว บุคคลนั้นเป็นผู้ผ่านงานภาครัฐด้วย ก็ถือว่าได้คุณสมบัติทั้งสองไปพร้อมกันด้วยในตัวหรือหากเป็นนักกฎหมายด้วยก็ต้องนับคุณสมบัตินั้นด้วย เป็นเช่นนี้ไปในทุกกรณี โดยวิธีคิดเช่นนี้ในบางคณะกรรมาธิการก็อาจได้คุณสมบัติครบ ๘ หน่วย โดยบุคคลประมาณ ๖ คนเท่านั้นก็ได้

ลำดับสุดท้ายในขั้นตอนนี้ ให้ใช้เกณฑ์การกระจายภาคมาประเมินต่อไปว่า ในกลุ่มบุคคลที่ได้มานั้น มีภาคใดที่ขาดหายไปหรือไม่ หากพบว่ามีก็ให้คัดสมาชิกในภาคนั้นเติมไปอีก ๑ คน จนได้โครงสร้างพื้นฐานเพิ่มเติมขึ้นมาอีกประการหนึ่งว่า มี สว.จากทุกภาคปรากฏอยู่โดยครบถ้วน

๓.๒ สำหรับการปรึกษาหารือกับสมาชิกนั้น ในรอบ ๓.๑ คณะกรรมการฯ จะนำความเห็นของตนเข้าปรึกษากับกลุ่มที่เกี่ยวข้องกัน เช่น กลุ่มนักกฎหมายที่เกินจำนวน, กลุ่มนักธุรกิจที่เกินจำนวน เป็นต้น จากนั้นจึงนำผลที่ได้ไปให้ที่ประชุมกลุ่มผู้แสดงความจำนงในคณะกรรมาธิการนั้น ๆ ให้คำรับรองอีกครั้งหนึ่ง

๓.๓ สำหรับตำแหน่งในคณะกรรมาธิการที่เหลือและบุคคลที่ยังเหลือ จากขั้นตอน ๓.๑ นั้นในขั้นนี้จะเป็นการสำรวจข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีว่า ควรนำเกณฑ์ทั้ง ๕ มาใช้ในแนวทางเช่นใด เช่น อาจเน้นการกระจายตัวระหว่างภาคให้มากขึ้น เพิ่มผู้รู้ผู้มีประสบการณ์ขึ้นอีก หรือเพิ่มสมาชิกสตรีเข้ามา แล้วนำมาปรับใช้จนได้บุคคลครบ ๑๗ คนในที่สุด

๓.๔ ในรอบ ๓.๓ คณะกรรมการฯ จะนำแนวทางที่ริเริ่มเข้าปรึกษาในที่ประชุมกลุ่มผู้แสดงความจำนงให้พิจารณาปรับแก้ท้วงติงกันก่อน จากนั้นจึงให้ที่ประชุมพิจารณาผู้สมควรตามเกณฑ์ดังกล่าวกันเอง หากยังไม่สามารถตกลงยินยอมพร้อมใจกันได้ ในส่วนใดหรือทั้งหมด ให้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

คณะกรรมการฯ พิจารณาว่ามีส่วนใดที่อาจเจรจาหาทางออกโดยสมเหตุผลได้ ก็ให้ใช้วิธีจับฉลากเป็นวิธีสุดท้าย

๔. การปรับตำแหน่ง หลังจากจัดรอบแรกให้สมาชิกทุกคนได้หนึ่งคณะแล้ว หรือแม้แต่จะจัดที่นั่งที่ ๒ ให้แก่ผู้ประสงค์ในคณะที่ขาดแล้วก็ตาม คณะกรรมการฯ จะประเมินองค์ประกอบในคณะกรรมาธิการแต่ละคณะตลอดเวลาว่ามีคณะใดบ้างที่โครงสร้างขั้นต่ำยังไม่สมบูรณ์ เช่น ขาดนักกฎหมาย ขาดผู้ชำนาญที่ยังมีอยู่ในสภา เป็นต้น หากพบข้อบกพร่องดังกล่าวคณะกรรมการฯ ก็จะถือเป็นภารกิจที่จะต้องเจรจากับผู้เกี่ยวข้องให้เข้ามาสมทบ จนคณะกรรมาธิการนั้นมีโครงสร้างดีขึ้นกว่าเดิมต่อไป

๕. ปัญหาความมีส่วนได้เสียของคณะกรรมการฯ ในกรณีที่มีปัญหาการจัดสรรคณะกรรมาธิการใด โดยมีชื่อของกรรมการรวมอยู่ในบัญชีแสดงความจำนงด้วย คณะกรรมการฯ ทราบดีว่าเป็นการไม่บังควรที่ผู้ใดจะพิจารณาปัญหาที่ตนมีส่วนได้เสียอยู่ด้วย และจะถือเป็นหลักปฏิบัติต้องถอนตัวจากการพิจารณาเฉพาะปัญหานั้นเสมอ

ต่อมา คณะกรรมการฯได้จัดส่งหนังสือเรื่อง การตั้งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๓ พร้อมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อการเข้าสู่ตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาและแบบแสดงความประสงค์เพื่อการเข้าสู่ตำแหน่งกรรมาธิการให้สมาชิกวุฒิสภาทุกท่านเพื่อพิจารณาเลือกเรียงตามลำดับและจัดส่งให้คณะกรรมการฯ พิจารณาดำเนินการต่อไป

โดยเมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๓ คณะกรรมการฯ ได้รวบรวมและจัดทำตารางแสดงจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่ได้แสดงความประสงค์เป็นกรรมาธิการในคณะต่าง ๆ โดยสรุป คือ

๑. จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่ต้องแจ้งความประสงค์ จำนวน ๑๙๗ คน (ไม่รวมประธาน, รองประธาน)

๒. ยอดรวมสมาชิกวุฒิสภาที่ได้ส่งแบบแสดงความประสงค์แล้ว จำนวน ๑๙๐ คน

๓. สมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ส่งแบบแสดงความประสงค์และได้แจ้งว่าไม่มีความประสงค์จะดำรงตำแหน่งในคณะกรรมาธิการใดทั้งสิ้น จำนวน ๓ คน

วันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๓ คณะกรรมการได้รายงานผลความก้าวหน้าในการดำเนินงานของคณะกรรมการฯต่อสมาชิกวุฒิสภา โดยสรุปดังนี้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๑. คณะกรรมาธิการที่มีสมาชิกแสดงความประสงค์ครบ ๑๗ คน มีจำนวน ๗ คณะ (โดยเป็นการพิจารณาในรอบที่ ๑ กล่าวคือ ยึดหลักเกณฑ์ ๑ คน ๑ ตำแหน่ง)

๒. คณะกรรมาธิการที่มีสมาชิกได้แสดงความประสงค์ยังไม่ครบ จำนวน ๑๗ คน มีจำนวน ๙ คณะ

๓. ในการพิจารณากำหนดการดำรงตำแหน่งกรรมาธิการในรอบที่ ๒ ในคณะกรรมาธิการที่ยังขาดอยู่สำหรับสมาชิกวุฒิสภาที่พร้อมจะทำงาน ๒ คณะและได้แสดงเจตนาเลือกคณะกรรมาธิการนั้น ๆ ไว้เป็นเจตนาที่ ๒ ได้มีสมาชิกแจ้งความประสงค์ จำนวน ๗๙ คน

วันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๓ ประธานคณะกรรมการฯ ได้มีหนังสือเสนอรายงานเรื่อง การพิจารณากำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาต่อประธานวุฒิสภาและประธานวุฒิสภาได้บรรจุเรื่องดังกล่าวเข้าระเบียบวาระการประชุมในคราวประชุมวุฒิสภาครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๓ และในคราวประชุมวุฒิสภาครั้งเดียวกันนั้นที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติตั้งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน ๑๖ คณะ คณะละไม่เกิน ๑๗ คน ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๗๔

ต่อมา ก่อนปิดสมัยประชุม ประธานวุฒิสภาได้มีคำสั่งวุฒิสภา ที่ ๓๙/๒๕๔๓ เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการจัดสัมมนาสมาชิกวุฒิสภา เพื่อประเมินผลการทำงานของวุฒิสภาและหาแนวทางในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา และมีคำสั่งที่ ๔๐/๒๕๔๓ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการฝ่ายวิชาการในการจัดสัมมนาสมาชิกวุฒิสภา ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๓ โดยคณะกรรมการฝ่ายวิชาการ ได้กำหนดหัวข้อเรื่องในการสัมมนาเกี่ยวกับบทบาทและการทำงานของสมาชิกวุฒิสภา โดยแบ่งเป็นหัวข้อย่อย ๙ เรื่อง[๓] คือ

๑. กลุ่มที่ ๑ เรื่อง ทบทวนปัญหาและบทบาทในช่วงหนึ่งสมัยประชุมที่ผ่านมา
๒. กลุ่มที่ ๒ เรื่อง ความมุ่งหวังในบทบาทและผลงานของวุฒิสภาในอีก ๕ ปี
๓. กลุ่มที่ ๓ เรื่อง การบริหาร การจัดการของวุฒิสภาโดยรวม และการจัดการประชุม
๔. กลุ่มที่ ๔ เรื่อง การบริหารการพิจารณากฎหมาย

---

[๓] สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา."**รายงานผลการสัมมนากลุ่มย่อย กลุ่มที่ ๑ ถึง ๙**" ใน การสัมมนาสมาชิกวุฒิสภา, ณ โรงแรมโซฟิเทล ขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น ระหว่างวันที่ ๑๒ - ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๓,จำนวน ๙๒ หน้า

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๕. กลุ่มที่ ๕ เรื่อง ระบบกรรมาธิการและการติดตามนโยบายของรัฐ

๖. กลุ่มที่ ๖ เรื่อง การเลนอญัตติ กระทู้ถาม และการเปิดอภิปรายทั่วไป

๗. กลุ่มที่ ๗ เรื่อง การตรวจสอบและการติดตามการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ

๘. กลุ่มที่ ๘ เรื่อง การแก้ไขข้อบังคับการประชุม

๙. กลุ่มที่ ๙ เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลและประชาชน โดยคณะทำงานกลุ่มย่อยที่เกี่ยวข้องกับกรรมาธิการโดยตรง คือ คณะทำงานกลุ่มย่อยที่ ๕ และกลุ่มย่อยที่ ๘ ซึ่งทั้งสองคณะได้เสนอรายงานต่อการสัมมนาสมาชิกวุฒิสภา ณ โรงแรมโซฟิเทล ราชาออร์คิด จังหวัดขอนแก่น ระหว่างวันที่ ๑๒ - ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๓ ตามลำดับดังนี้

รายงานผลการพิจารณาศึกษากลุ่มย่อยที่ ๕ เรื่อง ระบบกรรมาธิการและการติดตามนโยบายของรัฐ (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกรรมาธิการ)

การจัดแบ่งหน้าที่และรูปแบบของคณะกรรมาธิการ

(๑) การแบ่งกลุ่มการทำหน้าที่ของวุฒิสภา ได้แบ่งกลุ่มงานออกเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ ๘ กลุ่ม ได้แก่

๑.๑ คณะกรรมาธิการทำหน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบ และสอบสวนการดำเนินงานของฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานต่าง ๆ ของราชการและรัฐวิสาหกิจ

๑.๒ คณะกรรมาธิการทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการเศรษฐกิจ

๑.๓ คณะกรรมาธิการทำหน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

๑.๔ คณะกรรมาธิการทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

๑.๕ คณะกรรมาธิการทำหน้าที่ดูแลและแก้ไขปัญหาทางสังคม

๑.๖ คณะกรรมาธิการทำหน้าที่ตามมติวุฒิสภา นอกเหนือจาก ๑.๑-๑.๕

๑.๗ คณะกรรมาธิการที่ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

๑.๘ คณะกรรมาธิการติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ

(๒) การจัดรูปแบบคณะกรรมาธิการ

๒.๑ จำนวนคณะกรรมาธิการสามัญตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๗๔ วรรค ๓ ที่กำหนดจำนวนคณะกรรมาธิการสามัญไว้ ๑๖ คณะ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๒.๒ จำนวนคณะกรรมาธิการสามัญ โดยเพิ่มเติมเบื้องต้นเป็นดังนี้

- คณะกรรมาธิการและตรวจสอบองค์กรอิสระ
- คณะกรรมาธิการตรวจสอบการแก้ไขปัญหายาเสพติด
- คณะกรรมาธิการตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบ
- คณะกรรมาธิการการทหารและความมั่นคง
- คณะกรรมาธิการการท่องเที่ยว
- คณะกรรมาธิการการกีฬา
- คณะกรรมาธิการตรวจรายงานการประชุม และพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับและติดตามผลการปฏิบัติงานตามมติของวุฒิสภา
- คณะกรรมาธิการพิจารณาติดตามวิธีจัดทำงบประมาณและตรวจสอบการใช้งบประมาณของรัฐ
- คณะกรรมาธิการติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ

(๓) คณะกรรมาธิการวิสามัญ

๓.๑ งานติดตามปัญหาหลักซึ่งจะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าและเป็นปัญหาของสังคม และบางกรณีในกรณีจำเป็นที่จะต้องขอความร่วมมือจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้มีความรู้ความสามารถเฉพาะเรื่อง โดยวุฒิสภากำหนดนโยบายและวางแผน แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

๓.๒ งานเฉพาะกิจ เช่น

- การพิจารณาร่างกฎหมายบางฉบับที่มีความจำเป็นต้องใช้ผู้ทรงวุฒิ และผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าว
- งานของวุฒิสภาที่มิได้อยู่ในส่วนงานเฉพาะอื่น ๆ
- ปฏิบัติงานตามที่วุฒิสภามอบหมายดูแลปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า เช่น ดูแลเยาวชนโดยเฉพาะสถานพินิจ ปัญหาคนล้นคุก ปัญหาและการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณการค้าชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน ปัญหาสมัชชาคนจน ปัญหาเขื่อนปากมูล และปัญหาการทุจริตดำราเรียน เป็นต้น

ทั้งนี้ ในการกำหนดให้มีคณะกรรมาธิการตามแนวทางข้างต้นมีความจำเป็นต้องแก้ไข

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เพิ่มเติมข้อบังคับเช่นเดียวกัน

(๔) การเข้าสู่ตำแหน่ง การดำรงตำแหน่ง และความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมาธิการ

๔.๑ การเข้าสู่ตำแหน่ง

- สมาชิกวุฒิสภา ๑ คนต่อ ๑ คณะ

- กรรมาธิการส่วนใหญ่ในแต่ละคณะควรมีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์ในงานที่ต้องปฏิบัติให้คณะกรรมาธิการคณะนั้น ๆ

- ในคณะกรรมาธิการควรประกอบไปด้วย กรรมาธิการที่มีวิชาชีพ และประสบการณ์ที่หลากหลายและแตกต่าง

- ในคณะกรรมาธิการควรประกอบไปด้วยกรรมาธิการที่มาจากทุกภูมิภาค

- ในคณะกรรมาธิการควรมีนักกฎหมายด้วยทุกคณะ

๔.๒ การดำรงตำแหน่งในการเป็นประธาน รองประธาน กรรมาธิการแต่ละคณะ

- เป็นไปตลอด ๖ ปี

- เปลี่ยนสลับตำแหน่งทุก ๒ ปี หรือ ๓ ปี เว้นแต่มีเหตุสมควรประการอื่น

๔.๓ ความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมาธิการ

- กรรมาธิการควรมาประชุมตามกำหนดวันเวลาที่คณะกรรมาธิการมีมตินัดประชุม เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับข้อ ๗๗ (องค์ประชุม) โดยเฉพาะการประชุมในครั้งนั้นคณะกรรมาธิการได้เชิญผู้มาชี้แจงจากหน่วยงานต่าง ๆ มาร่วมประชุมด้วย

ข้อเสนอ กรณีผู้ชี้งกรรมาธิการเชิญมาชี้แจงจากหน่วยงานของรัฐอย่างต่ำควรเป็นผู้บริหารสูงสุดหรือผู้บริหารระดับรองของหน่วยงานนั้น ๆ ทั้งนี้ เพื่อสามารถตัดสินใจในเชิงนโยบายและให้ข้อมูลได้อย่างถูกต้องชัดเจน

- เลขานุการคณะกรรมาธิการควรมาประชุมทุกครั้งที่มีการประชุมคณะกรรมาธิการ

(๕) คณะอนุกรรมาธิการ

ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๗๘ วรรค ๔ กำหนดว่า

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

คณะกรรมาธิการมีอำนาจตั้งคณะอนุกรรมาธิการเพื่อพิจารณาปัญหาอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการตามแต่จะมอบหมายได้ และให้นำข้อบังคับว่าด้วยกรรมาธิการมาใช้บังคับโดยอนุโลม จะสังเกตเห็นว่าการตั้งคณะอนุกรรมาธิการนั้นจะตั้งจากบุคคลที่เป็นสมาชิก กรรมาธิการหรือบุคคลภายนอกก็สามารถกระทำได้ อีกทั้งไม่มีการจำกัดจำนวนไว้

ข้อสังเกต คณะกรรมาธิการจำเป็นต้องอาศัยองค์กรภายใน คือ คณะอนุกรรมาธิการเพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ ยิ่งในทางปฏิบัติในปัจจุบัน อนุกรรมาธิการจะไม่ได้เบี้ยประชุมเป็นค่าตอบแทน จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาเงินประจำตำแหน่งและผลประโยชน์ตอบแทน โดยจัดเบี้ยประชุมให้อนุกรรมาธิการด้วย ส่วนจะเป็นจำนวนเท่าใดนั้นแล้วแต่จะเห็นสมควร

รายงานการพิจารณาศึกษาของกลุ่มย่อยที่ ๘ เรื่อง การแก้ไขข้อบังคับการประชุม (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกรรมาธิการ)

๑. แก้ไขเพิ่มเติมภาระหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา

๑.๑ เสนอให้แก้ไขคณะกรรมาธิการตรวจรายงานการประชุมและพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับ เป็น คณะกรรมาธิการตรวจรายงานการประชุมและติดตามผลการปฏิบัติตามมติของวุฒิสภา เพื่อให้มีการติดตามผลการดำเนินการตามมติของวุฒิสภาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับข้ออื่น ๆ ให้สอดคล้องกัน

๑.๒ เสนอแยกคณะกรรมาธิการการท่องเที่ยวและการกีฬาออกจากกัน

๑.๓ เสนอเพิ่มคณะกรรมาธิการดังนี้

- คณะกรรมาธิการติดตามการใช้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน
- คณะกรรมาธิการติดตามการทำงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือคณะกรรมาธิการติดตามการปฏิบัติงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรมหาชน
- คณะกรรมาธิการติดตามมติคณะรัฐมนตรี
- คณะกรรมาธิการติดตามตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลและการแก้ไขปัญหาความยากจน
- คณะกรรมาธิการติดตามการจัดซื้อ จัดจ้าง หรือคณะกรรมาธิการ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวง

- คณะกรรมาธิการการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมาธิการติดตามการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน
- คณะกรรมาธิการป้องกันยาเสพติดหรือคณะกรรมาธิการติดตามนโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
- คณะกรรมาธิการติดตามการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบแห่งชาติ

๑.๔ เสนอให้รวมคณะกรรมาธิการที่เกี่ยวข้องกันเป็นคณะเดียวกัน คือ

- คณะกรรมาธิการการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม รวมกับคณะกรรมาธิการการเกษตร
- คณะกรรมาธิการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน รวมกับ คณะกรรมาธิการการสิ่งแวดล้อม

๑.๕ เสนอให้คณะกรรมาธิการบางคณะมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น คือ

- คณะกรรมาธิการการบริหารการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนหรือแยกคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนเป็นอีกคณะหนึ่งโดยเฉพาะ หรือคณะกรรมาธิการการบริหารการยุติธรรมและการบังคับใช้กฎหมาย
- คณะกรรมาธิการกิจการสตรี เด็ก เยาวชนและผู้สูงอายุ
- คณะกรรมาธิการกิจการทหารและความมั่นคง
- คณะกรรมาธิการการปกครองและการมีส่วนร่วมของพลเมือง
- คณะกรรมาธิการการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม หรือคณะกรรมาธิการการศึกษา ศาสนา ศีลธรรมและวัฒนธรรม
- คณะกรรมาธิการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

๒. การเลือกตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ

ควรให้เป็นอำนาจของวุฒิสภาที่จะเลือกบุคคลมาทำหน้าที่โดยตัดถ้อยคำที่ให้เลือกจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอจำนวนไม่เกิน ๑ ใน ๔ ของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมดที่ปรากฏในข้อบังคับ ข้อ ๗๖ วรรค ๒ ออก

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

นอกจากนี้ ยังมีคณะทำงานบางคณะที่ได้สะท้อนปัญหาและแนวทางการแก้ไขเกี่ยวกับระบบกรรมาธิการไว้ และน่าสนใจ เช่น คณะทำงานคณะที่ ๑ เรื่อง "ทบทวนปัญหาและบทบาทในช่วงหนึ่งสมัยประชุมที่ผ่านมา" ซึ่งทางกลุ่มได้สะท้อนประเด็นปัญหาอย่างน่าสนใจ เช่น "คณะกรรมาธิการสามัญแต่ละคณะของวุฒิสภาได้มีการเชิญผู้ชี้แจงซ้ำซ้อนกันหรือเป็นกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียวกันทำให้เสียเวลาและสิ้นเปลืองงบประมาณของทางราชการ และในการประชุมคณะกรรมาธิการมักจะมีกรรมาธิการน้อยกว่าผู้มาชี้แจง เช่น การประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญงบประมาณฯ" และ "ในช่วงจัดสรรตำแหน่งบุคคลลงสู่กรรมาธิการนั้น ค่อนข้างจะมีปัญหา สมาชิกบางคนเมื่อทำธุรกิจประเภทใดก็ประสงค์และต้องการอยู่ในคณะกรรมาธิการเกี่ยวข้องโดยตรง บางคนอยากมีอำนาจ พยายามทำตัวให้เป็นผู้กว้างขวางก็มี และมีจดหมาย หนังสือ แผ่นปลิวถึงเพื่อนสมาชิกถึงข้อมูลประวัติส่วนตัวอันเป็นการทำลาย เพื่อที่จะให้ผู้ที่จะก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนั้นขาดความเชื่อถือจากสมาชิก" และ "การประชุมคณะกรรมาธิการไม่มีความสัมพันธ์และลอตคล้องกับการประชุมของคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภาและประธานคณะกรรมาธิการคณะต่าง ๆ ไม่แจ้งผลการประชุมให้กรรมาธิการในคณะให้รับทราบทำให้กรรมาธิการไม่ทราบผลของการประชุมดังกล่าว" ส่วนคณะทำงานกลุ่มย่อยที่ ๒ เรื่อง " ความมุ่งหวังในบทบาทและผลงานของวุฒิสภาในอีก ๕ ปี" ซึ่งทางกลุ่มได้มองว่า วุฒิสภาจำเป็นต้องมีการจัดรูปแบบของคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาเสียใหม่ โดยการปรับลดคณะกรรมาธิการสามัญแล้วเพิ่มคณะกรรมาธิการวิสามัญตามสภาพปัญหาที่ปรากฏ เช่น ปัญหายาเสพติด ปัญหาการผูกขาดและคอรัปชั่น และปัญหาความยากจน เป็นต้น

และภายหลังจากการสัมมนา ที่ประชุมได้สรุปผลการสัมมนาเป็น ๔ เรื่องใหญ่ ๆ คือ

๑. บทบาทของประธานวุฒิสภา รองประธานวุฒิสภา และสมาชิกวุฒิสภา

๒. คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา

๓. คณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภา

๔. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ซึ่งเรื่องเกี่ยวกับกรรมาธิการทั้ง ๒ เรื่อง ที่ประชุมมีผลสรุปดังนี้

๑. คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา

แผนการปฏิบัติงาน

การปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการสามัญคณะต่าง ๆ ยังต่างคนต่างทำและขาดแปน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

และเป้าหมายที่ชัดเจน จึงควรจัดทำแผนปฏิบัติงานเพื่อให้คณะกรรมาธิการสามัญแต่ละคณะยึดถือปฏิบัติ

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่

๑. ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาที่เกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมาธิการไม่เอื้ออำนวยในการปฏิบัติงานของวุฒิสภา เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจของวุฒิสภาในปัจจุบัน ดังนั้น จำเป็นต้องแก้ไขข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาเพื่อจัดโครงสร้างของคณะกรรมาธิการของวุฒิสภาใหม่

๒. คณะกรรมาธิการสามัญคณะต่าง ๆ ยังมีการปฏิบัติหน้าที่ไม่เหมาะสมเพราะมีหน้าที่ซ้ำซ้อนระหว่างกันและกันอยู่อย่างมาก รวมทั้งไม่สะท้อนสภาพปัญหาเร่งด่วนของชาติอีกด้วย ดังนั้น จึงต้องมีการปรับปรุงคณะกรรมาธิการสามัญคณะต่าง ๆ เสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น คือ วุฒิสภาจำเป็นต้องมีการจัดรูปแบบของคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาเสียใหม่ โดยการปรับลดคณะกรรมาธิการสามัญแล้วเพิ่มคณะกรรมาธิการวิสามัญตามสภาพปัญหาที่ปรากฏ เช่น ปัญหายาเสพติด ปัญหาการผูกขาดและการฉ้อราษฎร์บังหลวง และปัญหาความยากจน เป็นต้น ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่ง หรืออาจจะกำหนดในลักษณะอนุกรรมาธิการเพื่อสะดวกในการบริหารจัดการงบประมาณโดยรวม และการทำงานที่ไม่ซ้ำซ้อนกันระหว่างคณะกรรมาธิการชุดต่าง ๆ

๓. วุฒิสภาควรตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อตรวจสอบและติดตามการใช้อำนาจขององค์กรอิสระต่าง ๆ

๔. วุฒิสภาควรมีคณะกรรมาธิการที่ประสานงานกับเครือข่ายองค์กรภาคประชาชน เพื่อสร้างให้เกิดองค์ความรู้ในการผลักดัน การแก้ไข การยกเลิก การกลั่นกรองกฎหมายหรือการเสนอกฎหมายของประชาชน

๕. คณะกรรมาธิการจำเป็นต้องอาศัยองค์กรภายใน คือ "คณะอนุกรรมาธิการ" เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ ซึ่งทางปฏิบัติในปัจจุบัน "อนุกรรมาธิการ" จะไม่ได้เบี้ยประชุมเป็นค่าตอบแทน จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาเงินประจำตำแหน่งและผลประโยชน์ตอบแทน

๖. คณะกรรมาธิการควรมีการรายงานผลการปฏิบัติงานและแจ้งผลการดำเนินงานให้สมาชิกวุฒิสภาทุกคนทราบในรายละเอียดว่า แต่ละคณะได้มีการดำเนินการเรื่องใด ๆ บ้าง มีผลเช่นไร มีการเดินทางศึกษาดูงานหรือไม่ ใช้งบประมาณในการดำเนินงานอย่างไร เพื่อสมาชิกวุฒิสภาได้ทราบโดยทั่วกัน ตลอดจนควรมีการประชาสัมพันธ์การทำงานของคณะกรรมาธิการโดยภาพรวมแก่ประชาชน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๗. สมาชิกวุฒิสภายังคงมีการอภิปรายข้ามบทบาทและหน้าที่หรือไม่เกี่ยวข้องกับบทบาทของตนในคณะกรรมาธิการสามัญที่ตนเองไม่เกี่ยวข้องโดยตรงอยู่อย่างมาก

๘. บุคคลที่คณะกรรมาธิการเชิญมาชี้แจงจากหน่วยงานของรัฐควรเป็นระดับผู้บริหารสูงสุดหรือผู้บริหารระดับรองของหน่วยงานนั้น ๆ ทั้งนี้ เพื่อสามารถตัดสินใจในเชิงนโยบายและให้ข้อมูลได้อย่างถูกต้องชัดเจน

คณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภา

๑. การประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภาขาดความเชื่อถือจากสมาชิกวุฒิสภา ส่งผลให้การจัดระเบียบวาระการประชุมไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้

๒. ประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ประธานคณะกรรมาธิการคณะต่าง ๆ และสมาชิกวุฒิสภา ขาดการประสานความร่วมมือซึ่งกันและกัน ส่งผลให้การทำงานไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันและขาดการทำงานเป็นทีม

๓. บทบาทของคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภาจะต้องพัฒนาให้เป็นองค์กรหลักของวุฒิสภาการเชื่อมโยงการทำงานของวุฒิสภาโดยรวมทั้งหมด และได้รับการยอมรับจากสมาชิกวุฒิสภา โดยทำหน้าที่กลั่นกรองงานหรือกิจกรรมของสมาชิกวุฒิสภาหรือคณะกรรมาธิการก่อนที่จะนำเรื่องหรือประเด็นเหล่านั้นเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา เพื่อให้กระบวนการประชุมพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ของวุฒิสภาเป็นไปอย่างเป็นระบบและรวดเร็ว นอกจากนี้เห็นควรแต่งตั้งรองประธานวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งและเลขาธิการวุฒิสภาเข้ามาเป็นที่ปรึกษาหรือกรรมาธิการของคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภาเพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงการบริหารระหว่างผู้บริหารสูงสุดของวุฒิสภากับสมาชิกวุฒิสภา

และเพื่อให้เกิดการผลักดันแนวคิดไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริงที่ประชุมสัมมนามีมติสามารถแบ่งได้เป็น ๒ ส่วน คือ วุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ดังนี้[๔]

---

[๔] สรุปผลการสัมมนาสมาชิกวุฒิสภา ระหว่างวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๓ ณ อาคารรัฐสภา ๒ กรุงเทพฯ และ วันที่ ๑๒ - ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๓ ณ โรงแรมโชฟิเทล ราชาออคิด จังหวัดขอนแก่น,จำนวน ๒๘ หน้า

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ส่วนที่หนึ่ง วุฒิสภา

๑. การตั้งคณะกรรมการศึกษา

๑.๑ ประธานวุฒิสภาแต่งตั้งกรรมการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ ๙ (๕) จำนวน ๔ คณะ ทั้งนี้ ให้ประธานวุฒิสภาและคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภาเป็นผู้เสนอผู้ที่มีความเหมาะสมเป็นคณะกรรมการแต่ละคณะ เพื่อพิจารณาศึกษาประมวลความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาจากการสัมมนาและจัดทำรายงานเสนอต่อสมาชิกวุฒิสภาพิจารณาเพื่อดำเนินการตามผลการศึกษาต่อไป

ระยะเวลาดำเนินการ ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเดือนมกราคม ๒๕๔๔

คณะกรรมการทั้ง ๔ คณะ ประกอบด้วย

(๑) คณะกรรมการพิจารณาศึกษายกร่าง/แก้ไขข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาและระบบบริหารโดยรวมของวุฒิสภา

(๒) คณะกรรมการพิจารณาศึกษาระบบสนับสนุนและสิทธิอันพึงได้รับของสมาชิกวุฒิสภา

(๓) คณะกรรมการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมาย กระทู้ และญัตติ ตลอดจนข้อมูลด้านต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาของสมาชิกวุฒิสภา

(๔) คณะกรรมการพิจารณาศึกษาบทบาทคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภาและคณะกรรมาธิการต่าง ๆ

การพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการแต่ละคณะต้องคำนึงถึงประเด็นที่ได้รับจากผลการสัมมนาประกอบการศึกษา โดยแต่ละคณะมีประเด็นที่ต้องพิจารณาสังเขป ดังนี้

(๑) คณะกรรมการพิจารณาศึกษายกร่าง/แก้ไขข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาและระบบการบริหารโดยรวมของวุฒิสภา

ประเด็นประกอบการพิจารณามีดังนี้

๑) ประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภา
- ที่มา
- บทบาท
- อำนาจหน้าที่

๒) การประชุมวุฒิสภา

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

- วิธีการประชุม
- การเสนอญัตติ
- การลงมติ

๓) ระบบคณะกรรมาธิการ

๔) การพิจารณากฎหมาย

๕) การตั้งกระทู้ถาม

๖) การเปิดอภิปรายทั่วไป

๗) ประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ

๘) การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย

๙) แผนบริหารจัดการและการประชุมวุฒิสภา

๑๐) การประชาสัมพันธ์

ฯลฯ

(๒) คณะกรรมการพิจารณาศึกษาระบบสนับสนุนและสิทธิอันพึงได้รับของสมาชิกวุฒิสภา

ประเด็นประกอบการพิจารณามีดังนี้

๑) สถานที่และห้องทำงาน

๒) เครื่องราชอิสริยาภรณ์

๓) ค่าเบี้ยเลี้ยง

๔) ค่าเดินทาง

๕) ค่าตอบแทน

๖) ค่ารับรองสมาชิก

๗) บำเหน็จบำนาญ

ฯลฯ

(๓) คณะกรรมการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมาย กระทู้ และญัตติ ตลอดจนข้อมูลด้านต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาของสมาชิกวุฒิสภา

(๔) คณะกรรมการพิจารณาศึกษาบทบาทคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภาและคณะกรรมาธิการคณะต่าง ๆ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ประเด็นประกอบการพิจารณามีดังนี้

๑. แผนการทำงาน

๒. โครงสร้าง บทบาทและอำนาจหน้าที่

๓. ความสัมพันธ์ของประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ประธานคณะกรรมาธิการคณะต่าง ๆ และสมาชิกวุฒิสภา

๔. การประชาสัมพันธ์ ฯลฯ

๒. การทบทวนบทบาทของตนเองและการปฏิบัติตนของประธานวุฒิสภา รองประธานวุฒิสภา ประธานคณะกรรมาธิการคณะต่าง ๆ และสมาชิกวุฒิสภา เพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีของสังคม

ทลังจากนั้น ประธานวุฒิสภา (นายสนิท วรปัญญา) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาศึกษายกร่าง/แก้ไขข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาและระบบการบริหารโดยส่วนรวมของวุฒิสภา โดยมีนายบุญทัน ดอกไธสง เป็นประธานกรรมการ ตามคำสั่งวุฒิสภาที่ ๖/๒๕๔๔ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาศึกษายกร่าง/แก้ไขข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาและระบบการบริหารโดยรวมของวุฒิสภา ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๔ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาศึกษารายละเอียดและเตรียมการยกร่าง/แก้ไขข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาและระบบการบริหารโดยรวมของวุฒิสภา และให้รายงานผลการพิจารณาศึกษาต่อประธานวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาของวุฒิสภา ซึ่งจากการประชุมเพื่อพิจารณากำหนดกรอบและแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ที่ประชุมคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า ควรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาศึกษายกร่าง/แก้ไขข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

และประธานวุฒิสภา ได้มีคำสั่งวุฒิสภา ที่ ๙/๒๕๔๔ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาศึกษาบทบาทของคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภาและคณะกรรมาธิการคณะต่าง ๆ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๔ โดยมีพลเอก ศิรินทร์ ธูปกล่ำ เป็นประธานกรรมการ และให้มีอำนาจในการพิจารณาศึกษาโครงสร้างบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภาและคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาชุดต่าง ๆ เพื่อกำหนดแนวทางและวิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ตลอดจนการประสานทั้งราชการฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ และกับสมาชิกวุฒิสภาและให้รายงานผลการศึกษาพิจารณาต่อประธานวุฒิสภาเพื่อพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้เสนอรายงานต่อประธานวุฒิสภา[๕] โดยสรุปได้ดังนี้

---

[๕] คณะกรรมการพิจารณาศึกษาบทบาทของคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภา และคณะกรรมาธิการต่าง ๆ.รายงานการพิจารณาศึกษาบทบาทของคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภา และคณะกรรมาธิการคณะต่าง ๆ. กองกรรมาธิการ,ที่ ๑๕๘๔/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔,จำนวน ๑๔ หน้า

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ส่วนที่ ๑

คณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภา

คณะกรรมการฯ พิจารณาเห็นว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โครงสร้างของวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง ดังนั้น โครงสร้างของคณะกรรมาธิการกิจการวุฒิสภาควรมีการเปลี่ยนแปลงโดยคณะกรรมการฯ เห็นควรตั้งเป็นคณะกรรมาธิการสามัญ ด้วยเหตุผล ดังนี้

๑. โดยที่บทบาทและที่มาของวุฒิสภาเปลี่ยนไป ซึ่งแต่เดิมวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง มีหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายเป็นหลัก ซึ่งแตกต่างจากปัจจุบันสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง นอกจากหน้าที่ในการพิจารณากลั่นกรองกฎหมายแล้ว หน้าที่ที่สำคัญ คือ การเสนอญัตติ และการตั้งกระทู้ถามตลอดจนการพิจารณาตรวจสอบและถอดถอนบุคคลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจไว้ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง จึงเห็นว่าไม่ควรมีบุคคลภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้อง เนื่องจากอาจมีผลกระทบต่อการพิจารณาของวุฒิสภา

๒. กรณีที่เกรงว่าจะขาดความเชื่อมโยงและการประสานงานระหว่างสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี และสมาชิกวุฒิสภาหากคณะกรรมาธิการกิจการวุฒิสภาไม่มีสัดส่วนที่มาจากสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรีนั้น การประสานงานดังกล่าวเป็นหน้าที่ของคณะกรรมาธิการกิจการวุฒิสภาโดยตรงอยู่แล้ว จึงเห็นว่าไม่น่าจะเกิดกรณีการขาดความเชื่อมโยงแต่อย่างใด

๓. กรณีการตั้งเป็นคณะกรรมาธิการสามัญกิจการวุฒิสภาจะไม่สามารถตั้งบุคคลภายนอกร่วมเป็นคณะกรรมาธิการได้เหมือนกับคณะกรรมาธิการวิสามัญนั้น ทางออกในเรื่องนี้สามารถกระทำได้โดยการเชิญบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิที่เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ มาร่วมประชุมเพื่อให้ข้อมูลในแต่ละเรื่อง หรือการเชิญเป็นที่ปรึกษาประจำคณะกรรมาธิการหรือตั้งเป็นอนุกรรมาธิการก็สามารถกระทำได้ไม่เป็นปัญหาแต่อย่างใด

องค์ประกอบของคณะกรรมาธิการกิจการวุฒิสภาควรประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

๑. ประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะ เนื่องด้วยบุคคลดังกล่าวเป็นที่ยอมรับของสมาชิกวุฒิสภา และเป็นการเชื่อมโยงระหว่างสมาชิกวุฒิสภาด้วยกันเพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๒. รองประธานวุฒิสภาคนใดคนหนึ่ง โดยประธานวุฒิสภามอบหมาย เพื่อเป็นการเชื่อมโยงระหว่างประธานวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของวุฒิสภากับสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานและการบริหารจัดการในการประชุมวุฒิสภาเป็นไปอย่างเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

อนึ่ง ที่ประชุมคณะกรรมการฯ มีความเห็นเป็นสองแนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง ให้รองประธานวุฒิสภา ผู้ซึ่งประธานวุฒิสภามอบหมายเป็นประธานโดยตำแหน่ง

ข้อดี : - ได้รับการยอมรับจากสมาชิกวุฒิสภา

- มีการเชื่อมโยงระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับประธานวุฒิสภาในการบริหารงานของวุฒิสภา
- เป็นภาพพจน์ที่ดีและทำให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยดี

ข้อเสีย : - อาจเกิดการแทรกแซงจากประธานวุฒิสภา

แนวทางที่สอง ให้รองประธานวุฒิสภา ผู้ซึ่งประธานวุฒิสภามอบหมายดำรงตำแหน่งเป็นกรรมาธิการที่ปรึกษา

ข้อดี : - แนวทางนี้จะมีการเลือกประธานจากที่ประชุมคณะกรรมาธิการซึ่งเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย

- เป็นการคานอำนาจประธานวุฒิสภา

ข้อเสีย :

๓. กรรมาธิการที่มาจากการเลือกของที่ประชุมวุฒิสภา ทั้งนี้ พิจารณาจากการรวมจำนวนกรรมาธิการตามข้อ ๑ และข้อ ๒ แล้ว นอกจากนั้นจึงเป็นการเลือกจากที่ประชุมวุฒิสภาในสัดส่วนหนึ่งในสามโดยเมื่อรวมทั้ง ๓ ข้อ แล้ว ต้องไม่เกินจำนวน ๓๒ คน

อนึ่ง เลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้ช่วยเลขานุการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา โดยอนุโลม

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการกิจการวุฒิสภา

คณะกรรมาธิการกิจการวุฒิสภาควรมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ

๑. การพิจารณาและกลั่นกรองกฎหมาย ญัตติ กระทู้ถาม งานหรือกิจกรรมของสมาชิกวุฒิสภาและของคณะกรรมาธิการก่อนจะนำเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา รวมทั้งการบรรจุเรื่องต่าง ๆ เข้าระเบียบวาระการประชุมของวุฒิสภาอย่างเป็นระบบเพื่อนำเสนอประธานวุฒิสภาใช้ประกอบการจัดระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาต่อไป

๒. การเชื่อมโยงประสานงานระหว่างวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรี

๓. การเป็นศูนย์กลางในการประสานงานระหว่างสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

องค์กรต่าง ๆ และประชาชน รวมทั้งการรับเรื่องราวต่าง ๆ จากบุคคลภายในและภายนอกเพื่อมอบต่อคณะกรรมาธิการคณะต่าง ๆ พิจารณาพร้อมทั้งติดตามประเมินผล

๔. การพิจารณาเสนอแนะบุคคลเป็นกรรมาธิการวิสามัญในคณะกรรมาธิการต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

๕. การดำเนินกิจการอื่นที่จำเป็น พร้อมทั้งติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามมติต่าง ๆของวุฒิสภาและของคณะกรรมาธิการสามัญหรือวิสามัญ

๖. การพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างคณะกรรมาธิการคณะต่าง ๆ

๗. การพิจารณาความต้องการใช้งบประมาณของคณะกรรมาธิการแต่ละคณะและของวุฒิสภาเพื่อเสนอแนะต่อสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเพื่อเสนอสำนักงบประมาณ รวมทั้งเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณที่ได้รับของวุฒิสภาต่อสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

๘. การพิจารณาดำเนินงานทางด้านวิชาการ ข้อมูลข่าวสาร การสารสนเทศเพื่อสนับสนุนกิจการของวุฒิสภา

๙. การรับผิดชอบงานด้านสื่อสารมวลชนและชี้แจงประชาสัมพันธ์งานของวุฒิสภาทั้งภายในและภายนอก

ส่วนที่สอง

คณะกรรมาธิการสามัญ

คณะกรรมการฯได้พิจารณาศึกษาตามโครงสร้างเดิมที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน ๑๖ คณะ โดยเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสม และมีการปรับเปลี่ยนในบางคณะ ดังนี้

๑. คณะกรรมาธิการกิจการวุฒิสภา ปรับปรุงจากคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภา

๒. คณะกรรมาธิการการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม เพิ่มเติม “ศาสนา” จากเดิม

๓. คณะกรรมาธิการการกีฬา แยกจากคณะกรรมาธิการการท่องเที่ยว ขอบเขตการทำงานครอบคลุมการกีฬาทั้งด้านเพื่อการแข่งขัน และเพื่อพัฒนาคุณภาพประชาชนด้วย

๔. คณะกรรมาธิการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน คณะกรรมการฯ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

มีความเห็นเป็นสองแนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า การวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงานเป็นเรื่องที่มีคว
เกี่ยวเนื่องกัน ควรที่จะรวมอยู่ในคณะเดียวกัน

แนวทางที่สอง เห็นว่า ควรแบ่งออกเป็นสองคณะ คือ คณะกรรมาธิการการวิทยาศาส
เทคโนโลยี และคณะกรรมาธิการการพลังงาน โดยพิจารณาจากขอบข่ายอำนาจหน้าที่ซึ่งมีความแ
ต่างกัน และต่างก็มีภารกิจอยู่เป็นอันมาก

๕. คณะกรรมาธิการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน เพิ่มเติมงานด้านสิทธิมนุษยชน

๖. คณะกรรมาธิการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการมีความเห็
เป็นสองแนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า ควรเพิ่มเติมคำว่า "ทรัพยากรธรรมชาติ" เพื่อขยายแล
เน้นความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ในด้านความสำคัญต่อสังคมวิถีชีวิตชุมชนแล
ความหลากหลายทางชีวภาพ

แนวทางที่สอง เห็นว่า คำว่า "ทรัพยากรธรรมชาติ" นั้น อาจทำให้ภารกิจครอบคลุมไ
ถึงคณะกรรมาธิการคณะอื่น ๆ จึงเห็นควรตัดคำว่า "ทรัพยากรธรรมชาติ" ออกเป็
คณะกรรมาธิการสิ่งแวดล้อม

๗. คณะกรรมาธิการกิจการคลื่นความถี่วิทยุ โทรทัศน์ และโทรคมนาคม คณะกรรมการ
มีความเห็นเป็นสองแนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า เพื่อแยกให้ชัดเจนจากกรรมาธิการคมนาคม และเน้นความ
สำคัญของการตรวจสอบ ติดตามดูแลกิจการด้านการกระจายคลื่นความถี่วิทยุ โทรทัศน์และโทรคมนาค
ซึ่งเป็นทรัพยากรสาธารณะให้เป็นสมบัติเพื่อประโยชน์สาธารณะทั้งระดับชาติและท้องถิ่น

แนวทางที่สอง เห็นว่า กิจการคลื่นความถี่เป็นเรื่องที่ต้องการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน
และเป็นเรื่องที่มีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องควรตั้งเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญจะมีความเหมาะสมกว่

๘. คณะกรรมาธิการติดตามการบังคับใช้กฎหมายและการปฏิบัติงานขององค์กรอิสระ

๙. คณะกรรมาธิการตรวจรายงานการประชุม

๑๐. คณะกรรมาธิการการติดตามงบประมาณและการใช้จ่ายเงินของรัฐ

นอกจากที่ไม่ได้กล่าวนั้นให้คงเป็นไปตามเดิม โดยสรุปคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สภาจะมีจำนวน ๒๒ คณะ โดยรวมคณะกรรมาธิการกิจการวุฒิสภาด้วย

อนึ่ง ในการปรับปรุงโครงสร้าง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการดังกล่าว จะต้องแก้ไขข้อบังคับการประชุม เพื่อให้สอดคล้องกันด้วย

ส่วนที่สาม

คณะกรรมาธิการวิสามัญ

๑. ประกอบด้วยบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก

๒. งานติดตามปัญหาหลักที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าและเป็นปัญหาทางสังคม เช่น ปัญหาหนี้สาธารณะ ปัญหายาเสพติด ปัญหาความยากจน ปัญหาการป้องกันและปราบปราบการทุจริต

๓. งานเฉพาะกิจ มีภารกิจเฉพาะเรื่อง เช่น การปฏิรูประบบราชการหรือรัฐวิสาหกิจ งานของวุฒิสภาที่มิได้อยู่ในส่วนงานเฉพาะอื่น ๆ

คณะอนุกรรมาธิการ

- แต่งตั้งโดยอำนาจของคณะกรรมาธิการจากสมาชิกวุฒิสภาและบุคคลภายนอก
- พิจารณาปัญหาอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการ
- ควรปรับปรุงให้มีเบี้ยประชุมเป็นค่าตอบแทน

ส่วนที่สี่

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการ

เนื่องจากการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการทั้งหมดมีรายละเอียดมากจึงไม่นำมากล่าวไว้ในบทความนี้

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติเรื่อง ขอให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาเพื่อปรับปรุงแก้ไขข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ (นายการุณ ใสงาม เป็นผู้เสนอ) และที่ประชุมได้ลงมติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ จำนวน ๓๐ คน เพื่อพิจารณา โดยคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ มีการประชุมรวมทั้งสิ้น ๘ ครั้ง ซึ่งได้วางกรอบและแนวทางการทำงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ไว้ดังนี้

๑. คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้พิจารณาเห็นสมควรให้นำข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มาทำการศึกษาวิเคราะห์พร้อมทั้งได้ดำเนินการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมโดยการยกร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. .... ขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ทั้งนี้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เพื่อให้มีหลักการสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และให้สอดคล้องกับบทบาทของวุฒิสภาชุดปัจจุบันที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน

๒. คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้พิจารณาเห็นสมควรนำข้อเสนอของสมาชิกวุฒิสภาตามที่ปรากฏในรายงานการระดมความคิดเห็นเบื้องต้น เรื่อง กรอบการทำงานของวุฒิสภา ซึ่งจัดทำโดยคณะทำงานศึกษากรอบการทำงานของวุฒิสภา และสรุปผลการสัมมนาสมาชิกวุฒิสภา ระหว่างวันที่ ๑ และวันที่ ๑๒-๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๓ ณ โรงแรมโซฟิเทล ราชาออร์คิด จังหวัดขอนแก่น รวมทั้งรายงานการพิจารณาศึกษาบทบาทของคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภา และคณะกรรมาธิการต่าง ๆ ของคณะกรรมการฯ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามคำสั่งวุฒิสภา ที่ ๙/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๔ มาเป็นข้อมูลเบื้องต้นสำหรับประกอบการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ

๓. นอกจากนี้ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาทุกท่านได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ร่วมกับคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ นับแต่เริ่มต้น คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ จึงได้มีหนังสือวุฒิสภา ด่วนที่สุดที่ ๑๒๑๗/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ โดยแจ้งเวียนไปยังสมาชิกวุฒิสภาทุกท่าน เพื่อขอความอนุเคราะห์และความร่วมมือในการให้ข้อสังเกต ข้อเสนอแนะและความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ในประเด็นต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาดำเนินการของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ อีกทางหนึ่งด้วย

หลังจากนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้จัดทำรายงานเสนอกราบเรียนประธานวุฒิสภา ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๔ และในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๘ (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๔ ที่ประชุมได้ลงมติรับร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. .... ไว้พิจารณา และมีมติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา จำนวน ๒๑ คน โดยคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ มีการประชุมทั้งสิ้น จำนวน ๕ ครั้ง และหลังจากนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้จัดทำรายงานเสนอที่ประชุมวุฒิสภา และในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๘ สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันจันทร์ที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ และครั้งที่ ๑๙ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับข้อจนจบร่าง และลงมติในวาระที่สาม เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ....

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

คณะกรรมาธิการชุดที่ ๒ (ตามข้อบังคับฯ พ.ศ. ๒๕๔๔)

หลังจากนั้น ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. .... ได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๔๙ ง วันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๔ ซึ่งตามบทเฉพาะกาล วุฒิสภาจะต้องดำเนินการตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คณะ ให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันประกาศใช้ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๑ (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๔ ที่ประชุมได้ลงมติตั้งกรรมาธิการสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่พิจารณาเสนอรายชื่อสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๗๖ โดยคณะกรรมาธิการสามัญคณะดังกล่าวได้มีการประชุมคณะกรรมาธิการเป็นครั้งแรก เมื่อวันศุกร์ที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๔ โดยที่ประชุมคณะกรรมาธิการได้มีมติเลือกนายสันต์ เทพมณี เป็นประธาน และในคราวประชุมคณะกรรมาธิการสามัญ ครั้งที่ ๒ วันพุธที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๔ ที่ประชุมได้มีมติกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าสู่บัญชีผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาของสมาชิกวุฒิสภา และในคราวประชุม (นอกรอบ) ของสมาชิกวุฒิสภา วันพฤหัสบดีที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ ที่ประชุมได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบด้วยกับหลักเกณฑ์การเข้าสู่บัญชีผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา ตามที่คณะกรรมาธิการสามัญฯ กำหนด ดังนี้

ประเด็นแรก เป็นทางเลือกที่ว่า ควรให้ที่ประชุมสมาชิกทั้งหมดเลือกผู้สมควรเป็นประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาคณะต่าง ๆ ก่อน แล้วจึงเปิดโอกาสให้สมาชิกที่เหลือแสดงความจำนงเข้าสู่กระบวนการคัดเลือกอีกครั้งหนึ่ง หรือควรจะปล่อยให้เป็นไปตามหลักการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา คือให้ได้คณะกรรมาธิการเต็มครบทุกคณะก่อนแล้วจึงให้แต่ละคณะไปเลือกประธานคณะกรรมาธิการของตนเองอีกครั้งหนึ่ง

ความเห็นแรก เป็นข้อเสนอจากสมาชิกที่มีผู้รับรอง จำนวน ๗๘ ท่าน โดยให้เหตุผลว่าจะทำให้ได้คณะกรรมาธิการที่มีประสิทธิภาพมากกว่าวิธีการเดิม คณะกรรมาธิการสามัญฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าควรใช้วิธีการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา คือให้เลือกคณะกรรมาธิการจนเต็มครบทุกคณะก่อน แล้วจึงให้เลือกประธานคณะกรรมาธิการกันเองต่อไป เช่นนี้น่าจะได้ผู้นำที่แท้จริงยิ่งกว่าวิธีแรก

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ประเด็นที่สอง เป็นทางเลือกที่ว่าควรใช้วิธีการเดิม เมื่อปี ๒๕๔๓ ที่ให้สมาชิกแสดงความจำนงครั้งเดียวว่ามีคณะกรรมาธิการใดบ้างที่ตนสนใจจะทำงานมาไม่เกิน ๔ คณะ โดยให้ระบุเรียงตามลำดับความต้องการไว้ด้วย (ทำนองเดียวกับระบบสอบเอนทรานซ์) ยิ่งวิธีการนี้หากสมาชิกท่านใดมีใจตรงกัน คือ เลือกคณะกรรมาธิการเดียวกันแล้ว โอกาสที่จะมีผู้แสดงความจำนงเกินจำนวนในบางคณะจะมีมาก ทั้ง ๆ ที่ถ้าเปิดโอกาสให้ทราบปัญหานี้เสียก่อนแล้ว สมาชิกหลายคนก็อาจเปลี่ยนความจำนงไปเลือกคณะอื่นก่อนกระบวนการคัดเลือกจะเริ่มขึ้นก็ได้

ดังนี้ ถ้าเปิดโกาสเช่นนี้ไว้เสียแต่เริ่มแรกการปรับตัวเปลี่ยนใจของสมาชิกก็จะเกิดขึ้นโดยเสรีจนลดปัญหาการคัดออกไปได้มาก

ดังนั้น ที่ประชุมคณะกรรมาธิการสามัญฯ จึงเห็นด้วยกับข้อเสนอแนะของสมาชิกบางท่านที่ให้เปลี่ยนวิธีการคัดเลือกโดยแบ่งออกเป็น ๓ รอบ ดังนี้

รอบที่ ๑ "**คณะแรกสำหรับทุกคน**" โดยจะเปิดโอกาสให้สมาชิกทุกท่านแสดงความจำนงได้เพียงคณะเดียว สำหรับช่วงแรก จะให้สมาชิกทุกท่านแสดงความจำนงเบื้องต้นก่อน แล้วคณะกรรมาธิการสามัญฯ จะนำข้อมูลไปจำแนกไว้ในกระดานรวมให้สมาชิกทุกท่านได้ทราบว่ามีสมาชิกท่านใดต้องการคณะกรรมาธิการใดบ้าง จากนั้น จึงเปิดโอกาสให้ทุกท่านเปลี่ยนความจำนงไปคณะอื่นที่ตนเห็นสมควรได้ภายในเวลาที่กำหนด โดยจะมีการแจ้งการเปลี่ยนแปลงไว้ในกระดานรวมทุกครั้งไปจนเมื่อสิ้นกำหนดระยะเวลาแล้วจึงจะเป็นอันสิ้นสุดการเปิดรับความจำนงรอบแรกในที่สุด

ต่อมาในชั้นคัดเลือกนั้น หากพบว่าคณะกรรมาธิการใดมีผู้แสดงความจำนงไม่เกินเกณฑ์สูงสุด (จำนวน ๑๕ คน) กรณีก็จะให้เป็นที่ยุติไปตามเจตนานั้น แต่หากเกินจำนวนก็จะต้องคัดตามวิธีการในประเด็นที่สามจนเหลือจำนวน ๑๕ คนต่อไป

สำหรับสมาชิกที่ได้คณะกรรมาธิการไม่สมเจตนานั้น คณะกรรมาธิการสามัญฯ ก็จะเปิดโอกาสให้เลือกคณะที่ยังว่างอยู่จนได้คณะกรรมาธิการแรกสำหรับทุกคนในที่สุด

รอบที่สอง "**คณะที่สองสำหรับผู้สมัครใจ**" ในรอบนี้ คณะกรรมาธิการสามัญฯ จะแจ้งให้สมาชิกทุกท่านได้ทราบถึงจำนวนตำแหน่งที่ยังว่างอยู่ในคณะกรรมาธิการต่าง ๆ ก่อน แล้วจึงเชิญผู้พร้อมจะทำงานมาแสดงความจำนงเลือกคณะที่สองของตนตามตำแหน่งที่ว่างเหล่านั้น ด้วยวิธีการเดียวกันกับรอบที่ ๑ จนได้คณะที่สองครบหมดทุกคนที่พร้อมจะทำงานสองคณะในที่สุด

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

รอบที่สาม "เติมคณะที่ยังขาด" ในกรณีที่ยังมีคณะกรรมาธิการใดมีจำนวนกรรมาธิการไม่ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำอยู่อีก คณะกรรมาธิการสามัญฯ ก็จะเชิญสมาชิกที่ยังทำงานเพียงคณะเดียวมาช่วยในคณะที่ยังขาดอยู่จนได้กรรมาธิการครบทุกคณะในขั้นปลาย

อนึ่ง ในกรณีที่ทากผ่านกระบวนการคัดเลือกไปแต่ละรอบแล้ว ถ้าผู้ได้รับการคัดเลือกในคณะกรรมาธิการใดจะขอถอนตัวจากบัญชี คณะกรรมาธิการสามัญฯ ก็จะเลื่อนผู้ที่ถูกคัดออกในรอบนั้น ๆ ขึ้นมาแทนเสมอ แม้ในขั้นที่มีการพันตำแหน่งภายหลังการแต่งตั้งไปแล้วก็จะปฏิบัติดังนี้เช่นเดียวกันเหตุเพราะถือว่าได้เปิดโอกาสก่อนหน้านั้นให้สมาชิกทุกท่านได้ทบทวนเจตนาของตนอย่างเต็มที่แล้ว

ประเด็นที่สาม ต่อปัญหาเมื่อมีผู้แสดงความจำนงเกินจำนวนในคณะกรรมาธิการใดในรอบใดนั้น คณะกรรมาธิการสามัญฯ เห็นควรให้ใช้วิธีการแก้ไข ดังนี้

๑. เห็นควรให้สิทธิผู้มีคุณสมบัติเฉพาะ คือ นักกฎหมาย ๑ คน กับผู้มีความรู้และประสบการณ์ตรง ไม่เกิน ๓ คน ก่อน

๒. ในชั้นเจรจากับสมาชิกท่านที่เหลือ คณะกรรมาธิการสามัญฯ จะพยายามถือเกณฑ์ให้มีส่วนผสมระหว่างสมาชิกที่มีประสบการณ์ในภาคราชการ และนอกภาครัฐบาล อยู่ในคณะกรรมาธิการอย่างได้จำนวนสมดุลเท่าที่ทำได้ จากนั้น จึงให้ที่ประชุมปรึกษากันเอง หากไม่เป็นที่ยุติได้ก็ให้ใช้วิธีจับสลากเป็นวิธีการสุดท้าย

จากการยื่นแบบแสดงความจำนงเพื่อที่จะดำรงตำแหน่งในคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาคณะต่าง ๆ ตามแบบที่คณะกรรมาธิการสามัญฯ กำหนดนั้น ผลปรากฏ ดังนี้

๑. ได้มีสมาชิกวุฒิสภายื่นแบบแสดงความจำนงต่อคณะกรรมาธิการสามัญฯ เป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น ๑๙๖ คน

๒. มีสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ได้ยื่นแบบแสดงความจำนง จำนวน ๔ คน

๓. สมาชิกวุฒิสภาที่ได้แจ้งความประสงค์โดยพร้อมที่จะทำงานในคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา ๒ คณะ มีจำนวน ๑๐๗ คน

๔. สมาชิกวุฒิสภาที่ได้แจ้งความประสงค์โดยพร้อมที่จะทำงานในคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาคณะใดคณะหนึ่ง เพียง ๑ คณะ มีจำนวน ๘๔ คน

๕. ได้มีสมาชิกวุฒิสภาที่ได้แจ้งความประสงค์โดยพร้อมที่จะทำงานในคณะกรรมาธิการ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สามัญประจำวุฒิสภาคณะใดคณะหนึ่ง เพียง ๑ คณะ หรือมิได้ระบุว่าประสงค์จะทำงานในคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาได้กี่คณะ แต่ในภายหลัง ปรากฏว่าได้มายื่นแบบแสดงความประสงค์ที่จะทำงานในคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาคณะที่ ๒ รอบที่ ๒ ด้วย มีจำนวน ๓๕ คน

๖.สมาชิกวุฒิสภาผู้ที่มิได้ระบุความประสงค์ว่าจะทำงานในคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาได้กี่คณะ มีจำนวน ๕ คน

หลังจากนั้น คณะกรรมาธิการสามัญฯ ได้เสนอรายงานการพิจารณา เรื่อง รายงานการพิจารณาของคณะกรรมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่พิจารณาเสนอรายชื่อสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา พร้อมบัญชีรายชื่อสมาชิกที่จะดำรงตำแหน่งเป็นกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๗๕ จำนวน ๒๑ คณะ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๔ โดยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๕ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ หลังจากคณะกรรมาธิการสามัญฯ เสนอรายงานและมีสมาชิกวุฒิสภาอภิปรายแล้ว ที่ประชุมมีมติตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คณะ ตามลำดับ

คณะกรรมาธิการ ชุดที่ ๓ (ตามข้อบังคับฯ พ.ศ. ๒๕๔๔)

ตามที่ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๕ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คณะ ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๗๕ วรรคท้าย ได้กำหนดไว้ว่า “**คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภามีวาระสองปีนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติเลือกตั้ง**” ซึ่งคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาทั้ง ๒๑ คณะ ชุดดังกล่าว จะหมดวาระลงในวันเสารที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๖

ต่อมาในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๘ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติเรื่อง ขอให้ตั้งคณะกรรมาธิการสามัญเพื่อสรรหาสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๗๖ (นายนิพนธ์ วิสิษฐยุทธศาสตร์ เป็นผู้เสนอ) และลงมติตั้งคณะกรรมาธิการสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่สรรหาสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๗๖ โดยคณะกรรมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่สรรหาสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา ได้มีการประชุมทั้งสิ้น จำนวน ๑๐ ครั้ง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ซึ่งสามารถสรุปผลการดำเนินการ ได้ดังนี้

คณะกรรมาธิการสามัญฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การสรรหาสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา โดยแบ่งออกเป็น ๓ รอบดังนี้

รอบที่หนึ่ง "คณะแรกสำหรับทุกคน" โดยจะเปิดโอกาสให้สมาชิกทุกท่านแสดงความจำนงได้เพียงคณะเดียว แล้วคณะกรรมาธิการสามัญฯ จะนำข้อมูลไปจำแนกไว้ในกระดานรวมให้สมาชิกทุกท่านได้ทราบว่ามีสมาชิกท่านใดต้องการคณะกรรมาธิการใดบ้าง จากนั้น จึงเปิดโอกาสให้ทุกท่านเปลี่ยนความจำนงไปคณะอื่นที่ตนเห็นสมควรได้ภายในเวลาที่กำหนด โดยจะมีการแจ้งการเปลี่ยนแปลงไว้ในกระดานรวมทุกครั้ง เมื่อสิ้นกำหนดระยะเวลาแล้วจึงเป็นอันสิ้นสุดการเปิดรับการแสดงความจำนงรอบที่หนึ่ง

ในการพิจารณาคัดเลือกสมาชิกเข้าสู่ตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภานั้น หากคณะกรรมาธิการสามัญฯ พบว่ามีคณะกรรมาธิการใดที่มีผู้แสดงความจำนงไม่เกินเกณฑ์สูงสุด (จำนวน ๑๕ คน) ก็ให้เป็นที่ยุติไปตามนั้น

ในกรณีคณะกรรมาธิการคณะใดมีผู้แสดงความจำนงเกิน ๑๕ คน ให้คณะกรรมาธิการสามัญฯ เชิญมาเจรจาตกลงกันก่อน หากเจรจาตกลงกันไม่ได้ให้วุฒิสภาเป็นผู้พิจารณาเลือกตั้ง จนเหลือ ๑๕ คนต่อไป

สำหรับท่านที่ไม่ได้คณะกรรมาธิการตรงตามความจำนงนั้น คณะกรรมาธิการสามัญฯ จะเปิดโอกาสให้เลือกคณะที่ยังว่างอยู่ จนได้คณะกรรมาธิการแรกสำหรับทุกคน

รอบที่สอง "คณะที่สองสำหรับผู้สมัครใจ" ในรอบนี้ คณะกรรมาธิการสามัญฯ จะแจ้งให้ทุกท่านได้ทราบถึงจำนวนตำแหน่งที่ยังว่างอยู่ในคณะกรรมาธิการต่าง ๆ ก่อน แล้วจึงเชิญผู้พร้อมจะทำงานมาแสดงความจำนงเลือกคณะที่สองของตนตามตำแหน่งที่ว่างเหล่านั้น ด้วยวิธีการเดียวกับรอบที่หนึ่ง

รอบที่สาม "เติมคณะที่ยังขาด" ในกรณีที่ยังมีคณะกรรมาธิการใดมีจำนวนกรรมาธิการไม่ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำอยู่อีก คณะกรรมาธิการสามัญฯ ก็จะเชิญสมาชิกที่ยังทำงานเพียงคณะเดียวมาช่วยในคณะที่ยังขาดอยู่จนได้กรรมาธิการครบทุกคณะ

อนึ่ง ในกรณีที่พ้นกำหนดระยะเวลาที่ให้ยื่นแสดงความจำนงขอเปลี่ยนแปลงในแต่ละรอบไปแล้ว ห้ามผู้ได้รับการคัดเลือกขอถอนตัวจากบัญชี จนกว่าที่ประชุมวุฒิสภาจะมีมติเลือกตั้ง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เป็นที่เรียบร้อยแล้ว

ในคราวประชุมคณะกรรมาธิการสามัญฯ ครั้งที่ ๗ วันอังคารที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ ที่ประชุมได้พิจารณาทบทวนหลักเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาแล้วเห็นว่า การนำบัญชีรายชื่อสมาชิกที่แสดงความจำนงเพื่อดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาที่เกินจำนวน ๑๕ คน ให้ที่ประชุมวุฒิสภาเลือกเหลือ ๑๕ คน นั้น จะก่อให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติหลายประการ **จึงมีมติให้ทบทวนและเปลี่ยนแปลงแนวทางใหม่ว่า หากคณะกรรมาธิการใด สมาชิกไม่สามารถเจรจาตกลงกันได้ก็ให้ใช้วิธีจับสลากให้เป็นที่ยุติ**

จากการยื่นแบบแสดงความจำนงเพื่อที่จะดำรงตำแหน่งเป็นกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาคณะต่าง ๆ จำนวน ๒๑ คณะ ตามแบบที่คณะกรรมาธิการสามัญฯ กำหนดนั้น ผลปรากฏว่าได้มีสมาชิกวุฒิสภายื่นแบบแสดงความจำนงต่อคณะกรรมาธิการสามัญฯ เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๑๙๖ คน โดยจำแนกได้ดังนี้

๑. สมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ได้ยื่นแบบแสดงความจำนง มีจำนวน ๔ คน

๒. สมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ได้ยื่นแบบแสดงความจำนงในคณะที่ ๑ รอบที่ ๑ แต่ภายหลังได้ยื่นแบบแสดงความจำนงในคณะที่ ๒ รอบที่ ๒ ด้วย มีจำนวน ๓ คน

๓. สมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ได้แจ้งความจำนงโดยพร้อมที่จะทำงานในคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาคณะใดคณะหนึ่งเพียง ๑ คณะ มีจำนวน ๔๓ คน

๔. สมาชิกวุฒิสภาที่แจ้งความจำนงโดยพร้อมที่จะทำงานในคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา ๒ คณะ มีจำนวน ๑๔๗ คน

๕. สมาชิกวุฒิสภาที่มิได้ระบุว่ามีความจำนงจะทำงานในคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาได้กี่คณะ มีจำนวน ๓ คน

๖. สมาชิกวุฒิสภาที่ได้แจ้งความจำนงโดยพร้อมที่จะทำงานในคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาคณะใดคณะหนึ่งเพียง ๑ คณะ แต่ในภายหลังปรากฏว่า ได้มายื่นแบบแสดงความจำนงในคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา คณะที่ ๒ รอบที่ ๒ ด้วย มีจำนวน ๑๑ คน

๗. สมาชิกวุฒิสภาที่มิได้ระบุว่ามีความจำนงจะทำงานในคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาได้กี่คณะ แต่ภายหลังปรากฏว่าได้มายื่นแบบแสดงความจำนงในคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา คณะที่ ๒ รอบที่ ๒ ด้วย มีจำนวน ๒ คน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๘. สมาชิกวุฒิสภาที่ได้ยื่นแบบแสดงความจำนงในคณะที่ ๒ รอบที่ ๒ ภายหลังสิ้นสุดการเปิดรับการแสดงความจำนงแล้ว มีจำนวน ๒ ราย

๙. สรุปผลการพิจารณาสรรหาสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาในคณะต่าง ๆ (รอบที่ ๑) ปรากฏผลดังนี้

- คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาที่มีสมาชิกแสดงความจำนงจะดำรงตำแหน่งไว้ครบจำนวนตามที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้กำหนดไว้ ครบจำนวน ๑๕ คน มีจำนวน ๔ คณะ

- คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาที่มีสมาชิกแสดงความจำนงจะดำรงตำแหน่งไว้ไม่ครบจำนวนตามที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้กำหนดไว้ มีจำนวน ๑๗ คณะ

๑๐. สรุปผลการพิจารณาสรรหาสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาในคณะต่าง ๆ (รอบที่ ๒) ปรากฏผลดังนี้

- คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาคณะที่มีสมาชิกแสดงความจำนงจะดำรงตำแหน่งไว้ครบจำนวนตามที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้กำหนดไว้ ครบจำนวน ๑๕ คน มีจำนวน ๑๗ คณะ

- คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาคณะที่มีสมาชิกแสดงความจำนงจะดำรงตำแหน่งไว้ไม่น้อยกว่า ๙ คน แต่ไม่ถึง ๑๕ คน ตามที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้กำหนดไว้ มีจำนวน ๔ คณะ

๑๑. ส่วนรอบที่ ๓ นั้น เติมคณะที่ยังขาด หมายถึง เติมคณะที่ยังไม่ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำจำนวน ๙ คน ตามที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้กำหนดไว้ แต่เนื่องจากการสรรหาดังกล่าวมีคณะที่มีสมาชิกแจ้งความจำนงไว้ไม่น้อยกว่า ๙ คน ทุกคณะ ถึงแม้จะไม่ถึงเกณฑ์สูงสุด คือ จำนวน ๑๕ คน ตามที่ข้อบังคับฯ ได้กำหนดไว้ แต่ก็ถึงเกณฑ์ตามที่ข้อบังคับฯ และคณะกรรมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่สรรหาฯ ได้กำหนดไว้ จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการพิจารณาสรรหาในรอบที่ ๓ อีกต่อไป

หลังจากนั้น คณะกรรมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่สรรหาฯ ได้เสนอรายงานเรื่อง รายงานการพิจารณาของคณะกรรมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่สรรหาสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สามัญประจำวุฒิสภา ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๖ โดยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ หลังจากคณะกรรมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่สรรหาฯ เสนอรายงานและมีสมาชิกฯ อภิปรายแล้ว ประธานวุฒิสภาได้ปรึกษาที่ประชุมเพื่อขอให้เลื่อนการพิจารณาเรื่องดังกล่าวออกไปก่อน และในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๙ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๖ ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบให้นำเรื่องตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คณะ ตามข้อบังคับฯ ข้อ ๗๕ พร้อมทั้งรายงานของคณะกรรมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่สรรหาสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา ให้ที่ประชุมพิจารณา เมื่อสมาชิกฯ ได้อภิปรายจนได้เวลาพอสมควรแล้ว ที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบให้งดใช้ข้อบังคับฯ ข้อ ๗๖ วรรคสอง เป็นการชั่วคราวเฉพาะกรณี และลงมติตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน ๒๐ คณะ อนึ่ง ที่ประชุมได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับรายชื่อคณะกรรมาธิการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน ตามที่คณะกรรมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่สรรหาสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาเสนอ

บทสรุปและข้อสังเกตบางประการ

จากพัฒนาการของระบบกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาในส่วนของวุฒิสภาชุดที่มาจากการเลือกตั้ง ได้สะท้อนให้เห็นพัฒนาการที่ยุ่งยาก ซับซ้อนและล่าช้า แต่ก็เป็นพัฒนาการแบบค่อย ๆ พัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น โดยเริ่มเปิดเผย โปร่งใส และมีการตรวจสอบระบบ กระบวนการ ทั้งจากองค์กรภายในของวุฒิสภาเอง และจากองค์กรภายนอก ทำให้ภาพของการพัฒนาระบบกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา มีระบบ มีเหตุมีผล ผ่านกระบวนการกลั่นกรองและมีหลักวิชาการรองรับ

โดยภาพรวม ในปัจจุบันระบบกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภานั้นเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพมากพอสมควรในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงการตรวจสอบองค์กรที่สำคัญ ๆ ทั้งหลายด้วย แต่ถึงแม้ว่าระบบดังกล่าวจะมีพัฒนาการไปในทางที่ดีขึ้น ก็ยังมีบางส่วนในระบบดังกล่าวที่เป็นปัญหาหรือบางครั้งก็อาจจะเป็นส่วนที่อาจก่อให้เกิดปัญหาได้ในอนาคต

จากการศึกษาการพัฒนาระบบกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาเฉพาะชุดที่มาจากการเลือกตั้งนั้น ได้ค้นพบประเด็นปัญหาทั้งจากตัวของระบบเองและตัวบุคคลที่จะเข้าสู่ระบบกรรมาธิการ ซึ่งประเด็นปัญหาบางอย่างได้มีการขจัดไปในขณะที่ระบบกรรมาธิการได้พัฒนามาอย่างต่อเนื่อง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

แต่บางปัญหาก็ยังเรื้อรังอยู่ในระบบเรื่อยมา และอาจจะเป็นปัญหาอีกต่อไปตราบเท่าที่บุคคลที่จะเข้ามาสู่ระบบดังกล่าวยังคงมองแค่จุดประสงค์เฉพาะหน้าเป็นหลัก แต่ทุกอย่างจะพัฒนาไปในทางที่ดีมากขึ้น ถ้าประชาชน สื่อสารมวลชน หรือองค์กรต่าง ๆ มีความเข้มแข็งในการเข้ามาตรวจสอบระบบและบุคคลที่จะเข้าสู่ระบบดังกล่าว และช่วยกันสะท้อนปัญหาและสภาพปัญหาที่แท้จริงออกมา ซึ่งจะสามารถทำให้ระบบมีการพัฒนาที่ดีขึ้น และเมื่อระบบตรวจสอบควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินดีขึ้น ก็จะทำให้ระบบการเมืองดีขึ้น เมื่อการเมืองดีขึ้น การบริหารบ้านเมืองก็จะดีตามมาด้วย และจะทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นในท้ายที่สุด

ข้อสังเกตบางประการ

จากการสรรหาสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาใน ๓ ครั้งที่ผ่านมา ทำให้ทราบปัญหา อุปสรรคและข้อขัดข้องหลายประการ ดังนั้น เพื่อเป็นการวางกรอบและหลักเกณฑ์การสรรหาไว้กว้าง ๆ เห็นควรแบ่งการสรรหาออกเป็น ๒ ระยะ คือ

ระยะที่ ๑ ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการทั่วไปแล้วเสร็จ สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ยังไม่รู้จักกันยังไม่คุ้นเคยชิงกันและกันมากนัก ดังนั้น การสรรหาสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา ควรเป็นการสรรหาตามประสบการณ์ ความรู้ความสามารถของแต่ละคนเป็นด้านหลัก

ระยะที่ ๒ สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่จะมีความรู้จักคุ้นเคยชิงกันและกันแล้ว ดังนั้น การสรรหาสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา ควรเป็นการสรรหาตามความสมัครใจเป็นด้านหลัก เพราะสมาชิกบางคนต้องการศึกษาเรียนรู้งานด้านอื่น ๆ หรือบางคนสนใจงานด้านใดด้านหนึ่งเป็นเบื้องต้นอยู่แล้ว แต่ในขณะก่อนที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ไม่มีโอกาสทำงานด้านนั้นอย่างจริงจัง

ดังนั้น ถึงแม้จะมีการสรรหาสมาชิกเพื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาเป็นครั้งที่ ๓ หรือแม้จะมีการสรรหากี่ครั้งก็ตามในสมาชิกวุฒิสภาชุดนั้น ๆ เห็นควรใช้แนวทางตามระยะที่ ๒ เป็นหลัก และนำสถานการณ์ในขณะนั้นมาประยุกต์ใช้เพื่อให้เกิดความเรียบร้อยขึ้นภายในองค์กร

๑. หลักเกณฑ์การสรรหา

๑.๑ หลักเกณฑ์และคุณสมบัติเบื้องต้นสำหรับผู้ที่จะดำรงตำแหน่งในคณะ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

กรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาแต่ละคณะ

จากหลักเกณฑ์ในการใช้ประกอบการจัดสรรใน ๓ ครั้งที่ผ่านมานั้น เห็นควรให้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้เป็นมาตรฐาน ๓ หลักเกณฑ์ คือ

๑. เกณฑ์ความสมัครใจที่จะปฏิบัติงานในคณะกรรมาธิการนั้น ๆ

๒. เกณฑ์ผู้มีความรู้ความสามารถ หรือประสบการณ์ตรงในงานที่จะต้องปฏิบัติในฐานะกรรมาธิการในคณะนั้น ๆ

๓. เกณฑ์นักกฎหมาย ควรให้มีอย่างน้อยคณะละ ๑ คน

ข้อสังเกตในการจัดเกณฑ์ผู้มีประสบการณ์ตรง คือ การจัดสรรบุคคลเข้าไปทำงานในคณะกรรมาธิการนั้น ไม่จำเป็นต้องจัดสรรบุคคลที่จบหรือทำงานด้านนั้น ๆ ทุกสาขาเข้าไปอยู่ในคณะกรรมาธิการ แต่ควรจะพิจารณาตามลำดับที่ยึดความจำนงเป็นหลัก เช่น คณะกรรมาธิการการสาธารณสุข ไม่จำเป็นต้องจัดแพทย์ทุกสาขาเข้าไปเป็นกรรมาธิการเพราะไม่ใช่การสร้างโรงพยาบาล หรือคณะกรรมาธิการการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ก็ไม่จำเป็นที่จะต้องจัดนักการศึกษาทุกระดับเข้าไปเป็นกรรมาธิการเพราะไม่ใช่เป็นการจัดตั้งสถานศึกษาหรือการสร้างโรงเรียน หรือแม้แต่คณะกรรมาธิการคณะอื่น ๆ ก็เช่นกัน

๑.๒ หลักเกณฑ์ที่จะให้คณะกรรมาธิการแต่ละคณะควรประกอบด้วยกรรมาธิการมาจากทุกภูมิภาคของประเทศ

สำหรับหลักเกณฑ์นี้ เห็นควรยกเลิกไปเพราะการทำงานในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยไม่ควรมีเกณฑ์การแบ่งภูมิภาคหรือแบ่งตามภูมิประเทศ แต่ควรมองในระดับชาติเป็นด้านหลัก และถึงแม้จะเป็นสมาชิกวุฒิสภาใหม่ทั้งชุดแต่การทำงานในคณะกรรมาธิการโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามข้อ ๑.๑ ก็จะสามารถทำงานร่วมกันได้และยิ่งจะเป็นการทำให้งานของคณะกรรมาธิการมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

๑.๓ ความชอบธรรมของหลักเกณฑ์

หลักเกณฑ์การสรรหาสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภานั้น เมื่อมีการกำหนดหลักเกณฑ์เรียบร้อยแล้ว คณะกรรมาธิการสามัญสรรหาควรนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวเข้าสู่ที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อป้องกันการขาดความเชื่อถือและการร้องเรียนเรื่องหลักเกณฑ์ไม่เป็นธรรมในภายหลังและเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาทุกคนได้พิจารณาวิพากษ์วิจารณ์และได้ให้ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะต่อการทำงานของคณะกรรมาธิการสามัญสรรหาต่อไป

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๑.๔ หลักเกณฑ์บัญชีรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาสำรอง

เป็นระบบที่ยืดหยุ่นและเป็นแนวทางที่ทำให้คณะกรรมาธิการสามัญสรรหาสามารถทำงานได้ง่ายและรวดเร็วมากขึ้นสำหรับกรณีที่มีปัญหาและเป็นการประนีประนอมในคณะกรรมาธิการสามัญคณะนั้น ๆ โดยใช้ระบบบัญชีสำรอง ในกรณีที่คณะนั้น ๆ มีกรรมาธิการว่างลงก็ให้เลื่อนบัญชีสำรองขึ้นมาแทนตำแหน่งที่ว่างตามลำดับ แต่ข้อที่น่าสังเกตคือ เมื่อระยะเวลานานไปบัญชีรายชื่อสำรองดังกล่าวดูจะไม่ค่อยได้รับการสนใจจากกรรมาธิการและสมาชิกวุฒิสภาเท่าใดนักเพราะเมื่อเหตุการณ์และสถานการณ์เปลี่ยนไป สมาชิกที่อยู่ในบัญชีสำรองอาจจะไม่ต้องการที่จะทำงานในคณะนั้นแล้ว หรือคณะกรรมาธิการอาจจะต้องการให้สมาชิกที่ไม่อยู่ในบัญชีสำรองเข้ามาเป็นกรรมาธิการแทนตำแหน่งที่ว่าง ถ้าคณะกรรมาธิการและสมาชิกสามารถตกลงกันได้ ปัญหาก็เป็นอันยุติ ถ้าไม่สามารถตกลงกันได้ปัญหาก็จะตามมา ซึ่งในประเด็นนี้ เห็นควรวางหลักเกณฑ์ไว้ ดังนี้

๑. กรณีหากคณะกรรมาธิการสามัญคณะใดว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ ให้เลื่อนบัญชีสำรองขึ้นมาแทนตำแหน่งที่ว่างตามลำดับจนกว่าจะหมดบัญชีสำรอง

๒. หากสมาชิกในบัญชีสำรองในคณะใดไม่มีความประสงค์ที่จะเข้าไปทำงานในคณะนั้น ๆ แล้ว ก็ให้เลื่อนบัญชีรายชื่อสำรองในลำดับถัดไปขึ้นมาตามลำดับ

๓. หากคณะกรรมาธิการสามัญคณะใดต้องการที่จะให้สมาชิกที่ไม่มีชื่ออยู่ในบัญชีสำรองเข้ามาเป็นกรรมาธิการแทนตำแหน่งที่ว่าง คณะกรรมาธิการต้องตกลงกับสมาชิกที่มีชื่ออยู่ในบัญชีสำรองให้ยินยอมทั้งหมดก่อน แต่ถ้ามีสมาชิกคนใดคนหนึ่งไม่ยินยอมก็ให้ดำเนินการตามระบบบัญชีสำรองเช่นเดิม

๔. การที่กระบวนการดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ได้จริง เห็นควรให้คณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภาเป็นผู้ดำเนินการและรับผิดชอบ เพราะคณะกรรมาธิการสามัญสรรหา เมื่อทำหน้าที่เสร็จสิ้นก็จะหมดสภาพไป

๑.๕ ตำแหน่งประธานคณะกรรมาธิการ

กรณีมีการเสนอให้มีการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาคณะต่าง ๆ ครบถ้วนตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาแล้ว จึงให้สมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนแสดงความจำนงที่จะดำรงตำแหน่งกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาคณะต่าง ๆ ที่ตนมีความประสงค์นั้น เนื่องจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นตำแหน่ง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สำคัญในคณะและผู้ที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวต้องเป็นกรรมาธิการได้เพียงคณะเดียว ดังนั้น การคัดเลือกตำแหน่งนี้นั้น เห็นควรให้กรรมาธิการในคณะนั้น ๆ เป็นผู้คัดเลือกกันเอง เมื่อมีกรรมาธิการครบจำนวนตามข้อบังคับฯ กำหนดไว้แล้ว เพราะถือเป็นเรื่องภายในคณะ และควรเป็นสิทธิ์ของกรรมาธิการในคณะนั้น ๆ ที่จะเลือกผู้นำของตนเอง ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานตามภารกิจของคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล มีเอกภาพ และเกิดประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมอย่างแท้จริง

๒. กระบวนการสรรหา

๒.๑ กระบวนการพิจารณาสรรหา

เห็นควรดำเนินการตามแนวทางที่คณะกรรมาธิการสามัญเพื่อพิจารณาเสนอรายชื่อฯ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ชุดแรกดำเนินการไว้ โดยให้จัดคณะแรกสำหรับทุกคน ถ้าคณะใดครบตามจำนวนแล้วก็ให้เป็นอันยุติ แล้วค่อยมาพิจารณาคณะที่ ๒ สำหรับผู้สมัครใจที่จะทำงานใน ๒ คณะ เมื่อเสร็จรอบที่ ๒ แล้ว ค่อยดำเนินการในส่วนที่เหลือ เช่น คณะที่ยังไม่ครบจำนวนขั้นต่ำตามข้อบังคับฯ หรือคณะที่ยังมีปัญหาอื่น ๆ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวทั้งหมดไม่ควรใช้ระยะเวลามากนัก เพราะเกรงความต่อเนื่องในการทำงานของคณะกรรมาธิการ

๒.๒ แบบฟอร์มใบสมัคร

(๑) การให้สมาชิกแสดงความจำนงพร้อมที่จะทำงาน ๑ หรือ ๒ คณะนั้น ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างสมาชิกที่สมัคร ๑ คณะ หรือ ๒ คณะ เพราะสมาชิกที่แสดงความจำนงที่จะทำงาน ๑ คณะ บางส่วนไม่กล้าที่จะลงสมัครในคณะที่ ๒ แต่เมื่อมีสมาชิกที่แสดงความจำนงที่จะทำงาน ๑ คณะ มาสมัครในภายหลัง คณะกรรมาธิการสามัญสรรหาก็ให้สิทธิ์ ทำให้สมาชิกบางส่วนที่ไม่กล้าจะสมัครถูกตัดสิทธิ์ในส่วนนี้ไป ดังนั้น เห็นควรยกเลิกส่วนที่ให้สมาชิกกรอกพร้อมที่จะทำงาน ๑ คณะ หรือ ๒ คณะในแบบฟอร์มใบสมัคร โดยถือว่ายังเป็นสิทธิ์ของสมาชิกทุกคนที่จะลงสมัคร ๑ คณะ หรือ ๒ คณะ ก็ได้

(๒) สมาชิกไม่ค่อยได้ศึกษารายละเอียดในหลักเกณฑ์และแบบฟอร์มใบสมัครของคณะกรรมาธิการสรรหามากนัก เช่น ในท้ายใบสมัคร คณะกรรมาธิการสามัญสรรหาได้มีหมายเหตุไว้ว่าจะไม่รับแบบแสดงความจำนงหรือการเปลี่ยนแปลงความจำนงใด ๆ ทางโทรศัพท์ เป็นต้น แต่ก็ยังมีสมาชิกประสงค์ที่จะแสดงความจำนงทางโทรศัพท์ซึ่งก็ทำให้เกิดปัญหาขึ้นในด้านธุรการ ดังนั้น

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เพื่อแก้ประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้ เห็นควรนำรายละเอียดบางส่วนในท้ายแบบฟอร์มใบสมัครไปไว้ใน หลักเกณฑ์การสรรหา

๒.๓ การแสดงความจำนงในรอบต่าง ๆ

(๑) กรณีที่มีสมาชิกกรอกแบบฟอร์มใบสมัครรอบ ๑ พร้อมกัน ๒ คณะ ซึ่งอาจเกิดจากการเข้าใจผิดหรือเพราะไม่ได้ศึกษาในแบบฟอร์มใบสมัครอย่างละเอียด จนทำให้เกิดความสับสนในแบบฟอร์มการสมัครดังกล่าว (ซึ่งได้มีสมาชิกบางคนเสนอให้มีการกรอกแบบฟอร์มใบสมัครทีเดียวทั้ง ๒ คณะ พร้อมกันไป และสรรหาสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาให้เสร็จทีเดียว) แต่ในที่นี้เห็นควรให้ใช้หลักเกณฑ์การเปิดรับสมัครรอบที่ ๑ คณะที่ ๑ เหมือนเดิม ส่วนแบบฟอร์มใบสมัครของสมาชิกคนใดมีปัญหาในประเด็นดังกล่าวก็ให้กรอกแบบฟอร์มใหม่ ไม่เช่นนั้นถือเป็นโมฆะ

(๒) การเปิดโอกาสให้สมาชิกแสดงความจำนงขอเปลี่ยนแปลงความจำนงจากคณะกรรมาธิการที่ตนเองได้แสดงความจำนงไว้ไปคณะกรรมาธิการใหม่ตามวัน เวลาและสถานที่ที่คณะกรรมาธิการสามัญสรรหากำหนดนั้น ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของหลักเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีไว้เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงไปยังคณะที่ไม่เกิน ๑๕ คน เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาคณะที่เกินจำนวน (จำนวน ๑๕) แต่กลับเป็นว่ามีการเปลี่ยนแปลงไปยังคณะที่เต็มอยู่แล้ว จนทำให้มีคณะที่เกินจำนวนมากผิดปกติ และได้ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมายตามมา ซึ่งการแก้ไขปัญหาการขอเปลี่ยนแปลงนั้น มีอยู่ ๒ แนวทาง คือ

(๒.๑) ยกเลิกรอบเปลี่ยนแปลง ห้ามมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ทั้งสิ้นโดยเด็ดขาด

(๒.๒) คงรอบเปลี่ยนแปลงไว้เช่นเดิม แต่ระบุไว้ในหลักเกณฑ์ว่าห้ามเปลี่ยนแปลงไปยังคณะที่เต็มจำนวน ๑๕ คน แล้ว

(๓) กรณีสมาชิกที่ยังไม่ได้ยื่นแบบฟอร์มการสมัครในรอบที่ ๑ แต่การเปิดรับสมัครดำเนินมาถึงรอบที่ ๒ ซึ่งอาจเป็นเพราะสมาชิกอยู่ระหว่างการเดินทางไปราชการต่างประเทศหรือมีภารกิจเร่งด่วนจนไม่สามารถมายื่นแบบฟอร์มใบสมัครได้ทรือไม่สามารถมอบฉันทะให้ผู้หนึ่งผู้ใดมาทำการแทนได้ กรณีเช่นนี้เห็นควรให้สมาชิกคนดังกล่าวที่ยังไม่ได้สมัครในรอบที่ ๑ สามารถสมัครได้เฉพาะคณะกรรมาธิการที่ยังว่างอยู่เท่านั้น

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(๔) การยื่นสมัครในรอบที่ ๓ คือ เติมคณะที่ยังขาด หมายถึง เติมคณะที่ยังไม่ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำ (จำนวน ๙ คน) ตามข้อบังคับฯ ข้อ ๗๕ วรรคสอง กำหนดไว้ แต่ถ้าถึง ๙ คนขึ้นไป ก็สามารถทำงานได้ไม่เข้าข่ายเกณฑ์ในรอบที่ ๓ จึงเห็นควรคงการสมัครในรอบที่ ๓ ไว้ตามเดิม

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

บรรณานุกรม

คณะกรรมการพิจารณาศึกษาบทบาทของคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภา และคณะกรรมาธิการต่าง ๆ .รายงานการพิจารณาศึกษาบทบาทของคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภา และคณะกรรมาธิการต่าง ๆ. กองกรรมาธิการ, ที่ ๑๕๘๔/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔

คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นเกี่ยวกับการตั้งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา.รายงานการพิจารณากำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา.กองกรรมาธิการ ,ที่ ๙๑/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๓

คณะกรรมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่พิจารณาเสนอรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา.รายงานการพิจารณาของคณะกรรมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่พิจารณาเสนอรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา. กองกรรมาธิการ,ที่ สว ๐๐๐๙/(ร๕๙) ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๔

คณะกรรมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่สรรหาสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา.รายงานการพิจารณาของคณะกรรมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่สรรหาสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา.สำนักกรรมาธิการ ๒,ที่ สว ๐๐๑๐/(ร๓๕) ลงวันที่๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๖

สรุปผลการสัมมนาสมาชิกวุฒิสภา. ระหว่างวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๓ ณ อาคารรัฐสภา ๒ กรุงเทพฯ และ วันที่ ๑๒ -๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๓ ณ โรงแรมโซฟิเทล ราชาออคิด จังหวัดขอนแก่น

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา."รายงานผลการสัมมนากลุ่มย่อย กลุ่มที่ ๑ ถึง ๙" ใน การสัมมนาสมาชิกวุฒิสภา. ณ โรงแรมโซฟิเทล ขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น ระหว่างวันที่ ๑๒ - ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๓

สมใบ มูลจันที.รวมรายงานผลการศึกษาของสมาชิกวุฒิสภา ก่อนครบ ๒๐๐ คน. (ระหว่างการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ครั้งที่ ๑ วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ - ครั้งที่ ๕ วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๓)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(ต่อจากฉบับกุมภาพันธ์)

ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาของไทย (ต่อ)

ดร.อัครเมศวร์ ทองนวล*

๒. ฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาของไทย

เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาของไทย หรือคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ดังโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๒.๑ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

๒.๑.๑ ที่มาของคณะรัฐมนตรี

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอื่น

๒.๑.๒ โครงสร้างของคณะรัฐมนตรี

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน ๓๕ คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี

ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงมีจำนวนไม่เกิน ๓๖ คน ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าของรัฐมนตรี จำนวน ๑ คน และรัฐมนตรีอื่น จำนวนไม่เกิน ๓๕ คน

๒.๑.๓ อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ตลอดจนระเบียบ ทรีอมติของคณะรัฐมนตรีแล้ว อาจจำแนก

---

* หัวหน้ากลุ่มงานสนับสนุนวิชาการ สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงยุติธรรม

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๑) กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

๒) บริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

๓) ใช้อำนาจบริหารในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

๔) ประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ทั้งนี้ เนื่องจากการดำเนินงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ย่อมจะต้องมีความเกี่ยวข้องและร่วมมือกัน หากปล่อยให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ดำเนินงานไปโดยลำพัง ก็อาจจะกระทบกระเทือนและมีผลเสียหายต่อกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ ได้ คณะรัฐมนตรีจึงจำเป็นต้องทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงาน

๕) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งใช้เป็นหลักในการบริหารราชการแผ่นดิน อาจจะไม่ละเอียด และครอบคลุมปัญหาต่าง ๆ ซึ่งอาจจะเกิดจากการปฏิบัติตามกฎหมายได้ หรือในบางเรื่องก็เป็นเรื่องของฝ่ายบริหารที่ควรจะมีระเบียบหรือข้อบังคับสำหรับให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติโดยเสมอกัน ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงมีอำนาจที่จะกำหนดระเบียบหรือข้อบังคับในเรื่องต่าง ๆ เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย เพื่อให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ

๖) พิจารณาและมีมติในเรื่องต่าง ๆ ที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เสนอมาให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยชี้ขาด ทั้งนี้ เนื่องจากในการดำเนินงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ย่อมจะต้องมีปัญหาเกิดขึ้นเสมอ ทั้งในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบาย เรื่องใหม่ซึ่งควรจะให้คณะรัฐมนตรีกำหนดเป็นนโยบาย หรือเรื่องซึ่งมีลักษณะเป็นงานประจำ แต่กฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับได้กำหนดให้ต้องขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีก่อน

๗) เสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

๘) ร้องขอให้การประชุมสภาผู้แทนราษฎร การประชุมวุฒิสภา และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา เป็นการประชุมลับ

๙) ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ได้ โดยไม่มีการลงมติในปัญหาที่อภิปราย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๑๐) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้มีการออกเสียงประชามติได้

๑๑) คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งต้องอยู่ในตำแหน่ง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งเพราะอายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีจะใช้อำนาจแต่งตั้งหรือย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งมิได้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๑๒) ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ โดยกระทำภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ แต่ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว นอกจากนั้นในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรียังมีอำนาจออกพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ โดยกระทำภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ แต่จะต้องนำพระราชกำหนดนั้นเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน ๓ วัน นับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๑๓) ออกพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย โดยกระทำภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ ซึ่งส่วนใหญ่จะกำหนดหลักการไว้กว้าง ๆ ส่วนรายละเอียดปลีกย่อยต่าง ๆ มักจะให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีออกเป็นพระราชกฤษฎีกาอีกที

๑๔) ประกาศใช้และเลิกใช้กฎอัยการศึกตามลักษณะและวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก โดยกระทำภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๑๕) ประกาศสงครามเมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา โดยกระทำภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

๑๖) ทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ โดยกระทำภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ แต่หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

๑๗) อภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษ โดยกระทำภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

๑๘) ถอดถอนฐานันดรศักดิ์และเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์ โดยกระทำภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

๑๙) แต่งตั้งและให้ข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ดำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และเทียบเท่า พ้นจากดำแหน่ง

๒๐) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจะประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาปัญหาที่เกี่ยวกับนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี

โดยทั่วไป นายกรัฐมนตรีจะเป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี แต่ถ้านายกรัฐมนตรีไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ รองนายกรัฐมนตรีก็จะปฏิบัติหน้าที่แทน

เนื่องจากการประชุมคณะรัฐมนตรี เป็นการประชุมเพื่อพิจารณาปัญหาที่เกี่ยวกับนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี การประชุมคณะรัฐมนตรีจึงถือเป็นความลับ บุคคลภายนอกจึงไม่อาจที่จะทราบได้ว่า ในการประชุมคณะรัฐมนตรีแต่ละครั้ง คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเรื่องใดกันบ้าง นอกจากคณะรัฐมนตรีจะได้มีมติให้เปิดเผยเรื่องนั้น ๆ ดังนั้น รัฐมนตรีทุกคนจึงมีความผูกพันที่จะต้องไม่นำผลการประชุมคณะรัฐมนตรีออกมาเปิดเผยกับบุคคลภายนอก

นอกจากนี้ รัฐมนตรีทุกคนยังจะต้องผูกพันตามมติคณะรัฐมนตรี คือ ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี แม้ว่ามตินั้นจะเป็นมติที่ไม่ตรงกับความคิดเห็นของตนก็ตาม

๒.๒ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี

๒.๒.๑ ที่มาของนายกรัฐมนตรี

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับของไทยจะกำหนดไว้เสมอ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ว่าพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และจะกำหนดไว้ด้วยว่าใครเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่งหมายความว่า แม้ว่าการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจะเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ แต่จะทรงแต่งตั้งตามพระราชหฤทัยไม่ได้ เพราะถ้าผู้มีอำนาจลงนามรับสนองพระบรมราชโองการไม่ยอมลงนาม ก็จะมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามที่ผู้มีอำนาจลงนามรับสนองพระบรมราชโองการถวายคำแนะนำเสมอ

ในอดีต การสรรหาตัวนายกรัฐมนตรีมักจะมีวิธีการที่แตกต่างกัน กล่าวคือ บางครั้งใช้วิธีการประชุมสภาเป็นการภายในเพื่อปรึกษาและหยั่งเสียงหาบุคคลซึ่งสมควรจะเป็นนายกรัฐมนตรี บางครั้งใช้วิธีการเข้าพบหัวหน้าพรรคการเมืองและเลขาธิการพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งจำนวนมากที่สุดเพื่อหยั่งเสียงหาบุคคลซึ่งสมควรจะเป็นนายกรัฐมนตรี บางครั้งใช้วิธีการเรียกหัวหน้าพรรคการเมืองต่าง ๆ มาหารือเพื่อหยั่งเสียงหาบุคคลซึ่งสมควรจะเป็นนายกรัฐมนตรี หรือบางครั้งใช้วิธีการให้พรรคการเมืองต่าง ๆ ที่รวมตัวกันเป็นฝ่ายเสียงข้างมากเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรจะเป็นนายกรัฐมนตรี

จากวิธีการดังกล่าว จะเห็นได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักจะต้องเลือกหรือต้องสนับสนุนผู้ที่พรรคการเมืองเห็นว่าเหมาะสมเป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีอิสระอย่างเต็มที่ในการเลือกนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงได้บัญญัติวิธีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และกำหนดวิธีการสรรหาตัวนายกรัฐมนตรีไว้ดังนี้

๑) สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก

๒) ในการเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรอง

๓) มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งให้กระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๔) ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำชื่อบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้ความเห็นชอบขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี

๕) ในกรณีที่พ้นกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรกแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบุคคลใดได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบให้ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นนายกรัฐมนตรี

เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่หลักในการบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะที่รัฐสภามีอำนาจหน้าที่หลักในการตรากฎหมาย และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ในอดีตไม่ห้ามนายกรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกัน จึงทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีสามารถดำรงตำแหน่งได้ทั้งนายกรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันได้ ทำให้เกิดกรณีอำนาจหน้าที่ขัดกัน คือ ปฏิบัติหน้าที่ทั้งในฐานะบริหารราชการแผ่นดินและในฐานะควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

จากกรณีดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงได้บัญญัติว่า นายกรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกัน มิได้ลมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันถัดจากวันที่ครบ ๓๐ วัน นับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง

๒.๒.๒ โครงสร้างของนายกรัฐมนตรี

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง โดยกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไว้โดยเฉพาะ ดังนี้

๑) นายกรัฐมนตรี ต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ได้พ้นจากสมาชิกภาพไปเพราะได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกันนั้น

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๒) นายกรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันถัดจากวันที่ครบ ๓๐ วัน นับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง

๒.๒.๓ อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี

๑) บริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

๒) ใช้อำนาจบริหารในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

๓) ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ได้ โดยไม่มีการลงมติในปัญหาที่อภิปราย

๔) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้มีการออกเสียงประชามติได้

๕) เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในบทกฎหมาย พระราชทัดดเลขา และพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน

๖) ออกพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ โดยกระทำภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ซึ่งในพระราชกฤษฎีกานั้นต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายใน ๖๐ วัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

๗) ออกพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย โดยกระทำภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ ซึ่งส่วนใหญ่จะกำหนดหลักการไว้กว้าง ๆ ส่วนรายละเอียดปลีกย่อยต่าง ๆ มักจะให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีออกเป็นพระราชกฤษฎีกาอีกที

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๘) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เช่น อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน เป็นต้น

ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรี จะมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารราชการแผ่นดินโดยทั่วไปในฐานะเป็นหัวหน้าของรัฐมนตรี และควบคุมดูแลการบริหารราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นรัฐมนตรีเจ้าสังกัด โดยมีรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วย ตามแต่นายกรัฐมนตรีจะมอบหมาย

ในการบริหารราชการแผ่นดิน แม้ว่ารัฐมนตรีแต่ละคนจะมีความสำคัญเท่าเทียมกันในการแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เนื่องจากรัฐมนตรีมีความรับผิดชอบร่วมกัน แต่นายกรัฐมนตรีก็มีฐานะที่มีความสำคัญเป็นพิเศษกว่ารัฐมนตรีอื่น ๆ ทั้งโดยฐานะและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑) เป็นประมุขฝ่ายบริหาร ซึ่งมีอำนาจในการใช้อำนาจบริหารตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

๒) เป็นหัวหน้ารัฐบาล เป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี และเป็นตัวแทนของคณะรัฐมนตรีในกิจการต่าง ๆ

๓) เป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางพระราชหฤทัยจากพระมหากษัตริย์ ให้ทำหน้าที่บริหารและเป็นหัวหน้ารัฐบาลแห่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มีหน้าที่กราบบังคมทูลถวายข้อความจริง และถวายคำปรึกษาหารือในกิจการบริหารราชการแผ่นดินต่อพระมหากษัตริย์

๔) เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่สำคัญ และได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากให้จัดตั้งรัฐบาล

๕) ถือว่าเป็นบุคคลที่หนึ่งในบรรดาบุคคลที่เท่ากันในคณะรัฐมนตรี ซึ่งหมายความว่ารัฐมนตรีทุกคนในคณะรัฐมนตรี รวมทั้งนายกรัฐมนตรี มีความเป็น "รัฐมนตรี" เหมือนกัน เท่ากัน แต่ยกย่องให้เกียรตินายกรัฐมนตรีว่าเป็นบุคคลลำดับแรก หรือเป็นบุคคลที่หนึ่งในคณะรัฐมนตรี ฐานะเช่นนี้ ทำให้นายกรัฐมนตรีมีเสียงเดียวเท่ากับรัฐมนตรีคนอื่น ๆ ในการลงมติ หรือการวินิจฉัยชี้ขาดใด ๆ ของคณะรัฐมนตรี แต่ในการปกครองนั้น นายกรัฐมนตรีอยู่ในฐานะสูงกว่ารัฐมนตรีโดยทั่วไป เพราะมีอำนาจให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีได้ ทั้งนี้ ภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

จากฐานะดังกล่าวข้างต้น นายกรัฐมนตรีจึงเป็นบุคคลที่มีความสำคัญเป็นพิเศษในคณะรัฐมนตรี ดังนั้น จึงสามารถให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีร่วมรัฐบาลของตนได้เสมอ และในกรณีที่มีปัญหาเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไขให้ทันเวลา และเรื่องนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร นายกรัฐมนตรีก็มีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการได้ตามสมควร เมื่อเรื่องนั้นไม่เกินความรับผิดชอบแห่งความเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร และไม่ละเมิดกฎหมายอื่นใด

ในทางปฏิบัติ การแสดงความคิดเห็นของนายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะในที่สาธารณะถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญมาก สื่อมวลชนและประชาชนทั่วไปจะให้ความสนใจเป็นพิเศษ ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นความคิดเห็นของบุคคลซึ่งอยู่ในตำแหน่งสำคัญที่แสดงถึงเจตนารมณ์และนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

๒.๓ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี

๒.๓.๑ ที่มาของรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้นำรายชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้ง ขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี ซึ่งในทางปฏิบัติ พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งรัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอเสมอ

๒.๓.๒ โครงสร้างของรัฐมนตรี

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญของไทยแต่ละฉบับไม่ได้จัดแบ่งประเภทของรัฐมนตรีไว้ แต่เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมืองแล้ว จะเห็นได้ว่ามีรัฐมนตรีอยู่ ๗ ประเภท คือ นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการทบวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง และรัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง

เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่หลักในการบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะที่รัฐสภามีอำนาจหน้าที่หลักในการตรากฎหมาย และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ในอดีตไม่ห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกัน จึงทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี สามารถดำรงตำแหน่งได้ทั้งรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันได้ ทำให้เกิดกรณีอำนาจหน้าที่ขัดกัน คือปฏิบัติหน้าที่ทั้งในฐานะบริหารราชการแผ่นดินและในฐานะควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

นอกจากนี้ การที่ไม่ห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกัน ยังทำให้รัฐมนตรีซึ่งพ้นจากตำแหน่งไป (เพราะพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ถอนตัวจากการเป็นพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล หรือถูกพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ปรับออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี) ยังคงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอยู่เหมือนเดิม จึงไม่กังวลกับการที่ต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีไปแต่อย่างใด

จากกรณีดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงได้บัญญัติไว้ว่ารัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี ให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันถัดจากวันที่ครบ ๓๐ วัน นับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง

สำหรับสมาชิกวุฒิสภานั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า บุคคลผู้เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกภาพสิ้นสุดลงมาแล้วยังไม่เกิน ๑ ปี จะเป็นรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่นมิได้ เว้นแต่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงเพราะถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภา

เนื่องจากรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีเป็นไปด้วยความโปร่งใส ไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ไม่เกิดการก้าวก่ายอำนาจหน้าที่ และเกิดกรณีผลประโยชน์ขัดกัน รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดห้ามรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งหรือกระทำการบางอย่างไว้ในมาตรา ๒๐๘ และมาตรา ๒๐๙ และต่อมา ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดการทุ้นส่วนและทุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ เพื่อให้เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๒๐๙

๒.๓.๓ อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี

๑) บริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

๒) ใช้อำนาจบริหารในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

๓) มีสิทธิเข้าประชุมและแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภา แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามีมติให้เข้าประชุมในเรื่องใด รัฐมนตรีต้องเข้าร่วมประชุม

๔) เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในบทกฎหมาย พระราชกฤษฎีกา และพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๕) ออกพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย โดยกระทำภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ ซึ่งส่วนใหญ่จะกำหนดหลักการไว้กว้าง ๆ ส่วนรายละเอียดปลีกย่อยต่าง ๆ มักจะให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีออกเป็นพระราชกฤษฎีกาอีกที

๖) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารราชการในกระทรวง โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วย ส่วนรัฐมนตรีว่าการทบวง มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารราชการในทบวง โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการทบวงเป็นผู้ช่วย

ในการประชุมคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีแต่ละคนจะมีฐานะและสิทธิเท่าเทียมกัน คือสามารถแสดงความคิดเห็นได้โดยอิสระ และมีสิทธิออกเสียงได้คนละ ๑ เสียงเท่ากัน แต่นอกการประชุมคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีแต่ละคนอาจจะมีฐานะและสิทธิไม่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้ แล้วแต่ว่าจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีประเภทใด

นอกจากนั้น เพื่อเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐมนตรีให้มีความสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดเรื่องความรับผิดชอบของรัฐมนตรีไว้ว่า ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีมีทั้งความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีทั้งคณะ และความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรี

ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีทั้งคณะ เป็นความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีทั้งคณะต่อรัฐสภาในการบริหารราชการตามนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี ไม่ว่าการบริหารราชการนั้นจะเกิดผลประการใดก็ตาม แต่ถ้าการบริหารราชการนั้นเกิดผลเสียหายต่อส่วนรวม นายกรัฐมนตรีก็อาจจะถูกตั้งกระทู้ถาม หรือถูกเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้

ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีทั้งคณะนี้ จะครอบคลุมทุกเรื่องของคณะรัฐมนตรี เช่น เรื่องนโยบายของคณะรัฐมนตรี เรื่องการเสนอร่างพระราชบัญญัติ เรื่องการออกพระราชกำหนด เรื่องการออกพระราชกฤษฎีกา หรือเรื่องการทำสนธิสัญญา เป็นต้น โดยความ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

รับผิดชอบร่วมกันส่วนใหญ่จะมีที่มาจากการมีมติในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

ส่วนความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรี เป็นความรับผิดชอบของรัฐมนตรีที่เข้าไปดำรงตำแหน่งในกระทรวงต่าง ๆ ต่อสภาผู้แทนราษฎรในการบริหารราชการในหน้าที่ของตน ไม่ว่าการบริหารราชการนั้นจะเกิดผลประการใดก็ตาม แต่ถ้าการบริหารราชการนั้นเกิดผลเสียหายต่อส่วนรวม รัฐมนตรีคนนั้นก็อาจจะถูกตั้งกระทู้ถาม หรือถูกเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้

ความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรีนี้จะครอบคลุมทุกเรื่องของแต่ละกระทรวงเช่น เรื่องนโยบายของกระทรวง เรื่องการออกกฎหมายหรือกฎระเบียบ เรื่องการแต่งตั้งโยกย้าย เรื่องความบกพร่องต่อหน้าที่ เรื่องการทุจริตประพฤติมิชอบ หรือเรื่องข้าราชการกดขี่ข่มเหงประชาชน เป็นต้น

๓. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาของไทย

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๒๑๒ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่าในการบริหารราชการแผ่นดินรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี และบทบัญญัติมาตรา ๑๘๒ ซึ่งบัญญัติว่าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์กันหลายด้าน ดังต่อไปนี้

๓.๑ ความสัมพันธ์ในกรณีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดวิธีการสรรหาตัวนายกรัฐมนตรีไว้ในบทบัญญัติมาตรา ๒๐๒ ว่า ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก การเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรองมติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งให้กระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

นอกจากนี้ ยังได้บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่พ้นกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรกแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบุคคลใดได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบให้ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นนายกรัฐมนตรี

๓.๒ ความสัมพันธ์ในกรณีการตรากฎหมาย

ในการตรากฎหมาย บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด ๓ (หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย) และหมวด ๕ (หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ) ของรัฐธรรมนูญ

กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า จะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า ๒๐ คน รับรอง แต่ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวด้วยการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้บัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรไว้ว่า ให้กระทำเป็น ๓ วาระ ตามลำดับ

๑) ในการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ถ้าคณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ ไปพิจารณาก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการ ก็ให้รอการพิจารณาไว้ก่อน เมื่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ แต่ต้องไม่เกิน ๖๐ วัน นับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติ

๒) ในการพิจารณาในวาระที่สอง ตามปกติการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมาธิการ สภาผู้แทนราษฎรจะให้คณะกรรมาธิการสามัญ หรือคณะกรรมาธิการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้ การพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาจะกระทำได้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติโดยมี

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรองไม่น้อยกว่า ๒๐ คน และที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ ถ้าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ และในขั้นรับหลักการไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน แต่สภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขเพิ่มเติม และประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ทำให้มีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรสั่งระงับการพิจารณาไว้ก่อน และภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่มีกรณีดังกล่าว ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไปให้ที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย ถ้าที่ประชุมร่วมกันวินิจฉัยว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ทำให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไปให้นายกรัฐมนตรีรับรอง ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรอง ให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการแก้ไขเพื่อมิให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน

๓) ในการพิจารณาในวาระที่สาม ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติในวาระที่สามไม่เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เป็นอันตกไป เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๗๓ ของรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ บทบัญญัติมาตรา ๑๗๓ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด หากสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ให้ความเห็นชอบ และคะแนนเสียงที่ไม่ให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะรัฐมนตรีอาจขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่ง หากรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบให้ตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวนเท่ากันตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ประกอบกันเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และให้คณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภารายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้พิจารณาแล้วต่อรัฐสภา ถ้ารัฐสภามีมติเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้น

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน ๒๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ แต่ถ้ารัฐสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เป็นอันตกไป

นอกจากนี้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ยังได้บัญญัติว่า ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบต่อไปได้ ถ้าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปร้องขอภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไป และรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีมิได้ร้องขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

๓.๓ ความสัมพันธ์ในกรณีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

๓.๓.๑ ความสัมพันธ์ในกรณีการตั้งกระทู้ถาม

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ และบัญญัติว่าการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องใดที่เป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือที่เป็นเรื่องเร่งด่วน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มประชุมในวันนั้นว่าจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องนั้น โดยไม่ต้องระบุคำถามการถามและการตอบกระทู้ ให้กระทำได้สัปดาห์ละ ๑ ครั้ง และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินนั้นได้เรื่องละไม่เกิน ๓ ครั้ง

๓.๓.๒ ความสัมพันธ์ในกรณีการเปิดอภิปรายทั่วไป

๓.๓.๒.๑ ความสัมพันธ์ในกรณีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี โดยญัตติดังกล่าว ต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปด้วย การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าว ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะเสนอญัตติโดยไม่มีการยื่นคำร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งก่อนมิได้ เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีอีกตลอดสมัยประชุมนั้น ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำชื่อผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อดังกล่าวกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

๓.๓.๒.๒ ความสัมพันธ์ในกรณีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าว ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะเสนอญัตติโดยไม่มีการยื่นคำร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งก่อนมิได้ เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีอีกตลอดสมัยประชุมนั้น

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๓.๓.๒.๓ ความสัมพันธ์ในกรณีการเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติการขอเปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าวนี้ จะกระทำได้ครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง

๓.๓.๒.๔ ความสัมพันธ์ในกรณีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้

๓.๔ ความสัมพันธ์ในกรณีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ การยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายใน ๖๐ วัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน

เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร จะเกิดผลกระทบต่อฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารดังนี้

๑) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ตามมาตรา ๑๑๘ (๑) ของรัฐธรรมนูญ

๒) รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา ๒๑๕ (๒) ของรัฐธรรมนูญ

๓) การดำรงตำแหน่งของประธานสภาและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ตามมาตรา ๑๕๒ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๔) กรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากตำแหน่ง ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๙๘ (๑)

๕) ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือบรรดาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไป ตามมาตรา ๑๗๘ วรรคหนึ่งและวรรคสองของรัฐธรรมนูญ

๖) กระทู้ถามเป็นอันระงับไป ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๓๗ และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๔๔

๗) จะมีการประชุมวุฒิสภามิได้ ตามมาตรา ๑๖๘ ของรัฐธรรมนูญ

๘) ต้องมีการเลือกตั้งทั่วไปภายใน ๖๐ วัน ตามมาตรา ๑๑๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

บรรณานุกรม

ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๔.

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔.

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔.

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๔๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร.

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๔๕/๒๕๔๔ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔.

โฉมศรี อารยะศิริ, "การอภิปรายเรื่องการปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี", ใน **ผลการประชุมสัมมนาเรื่องบทบาทและหน้าที่ของผู้ประสานงานรัฐสภา กระทรวงมหาดไทย**, สำนักงานนายทะเบียนพรรคการเมือง สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย.

พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓.

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒.

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐.

อัครเมศวร์ ทองนวล, "ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐", รัฐสภาสาร (ตุลาคม ๒๕๔๓).

อัครเมศวร์ ทองนวล, **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐): คณะรัฐมนตรี.** (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, ๒๕๔๔).

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

บริบทของการปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร งดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตราและตั้งคณะรัฐมนตรีใหม่ พุทธศักราช ๒๔๗๖

*สุเทพ เอี่ยมดง**

เหตุการณ์การปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร งดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา และตั้งคณะรัฐมนตรีใหม่ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๗๖ เป็นกรณีที่น่าสนใจศึกษาทั้งในส่วนของสาเหตุ วิธีการ และผลสุดท้ายที่เกิดขึ้นว่าเป็นอย่างไร ทั้งนี้ ในส่วนของวิธีการนั้น อาจจะเรียกได้ว่าเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง อันเป็นสาเหตุที่นำไปสู่การปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร แม้ว่าผลของวิธีการจะไม่ได้ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงพร้อมกัน เหมือนกับการยุบสภาผู้แทนราษฎร แต่การห้ามไม่ให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ได้และที่สำคัญการให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางด้านนิติบัญญัติแทนสภาผู้แทนราษฎรนั้น เสมือนว่าเป็นการละเมิดอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรโดยปริยาย ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้ หากจะนำไปเทียบเคียงกับปัจจุบันแล้ว ยากเกินกว่าจะเข้าใจได้

ในการศึกษาบริบทเกี่ยวกับการปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตราและตั้งคณะรัฐมนตรีใหม่ แบ่งออกเป็น ๒ ภาค โดย

ภาคแรก เป็นการเรียบเรียงและสรุปเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น อันมีลักษณะเป็นการบันทึกเหตุการณ์ โดยเริ่มตั้งแต่เหตุแห่งปัญหาที่เกิดขึ้น วิธีการดำเนินการแก้ไขปัญหา การขยายผลซึ่งเป็นปัญหาต่อเนื่องจากการปิดประชุมสภา จนกระทั่งนำไปสู่การรัฐประหารยึดอำนาจใน วันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๔๗๖ และการสิ้นสุดของเหตุการณ์ดังกล่าว

ภาคสอง เป็นการรวบรวมเอกสารชั้นต้น อันมีลักษณะเป็นเอกสารจดหมายเหตุ ที่เกี่ยวกับเหตุการณ์นั้น ๆ ซึ่งเอกสารชั้นต้นนี้ นับว่ามีประโยชน์ต่อผู้สนใจศึกษาค้นคว้าในเรื่องนี้เป็นอย่างดี

---

* ศิลปศาสตรบัณฑิต (ประวัติศาสตร์) วิทยากร ๖ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การศึกษาเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีต จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้เอกสารชั้นต้นเป็นหลักฐานสำคัญ เช่น หนังสือราชการที่โต้ตอบระหว่างหน่วยงาน ประกาศ แถลงการณ์ ตลอดจนรายงานการประชุม ซึ่งได้รวบรวมเอกสารดังกล่าวประกอบการเรียบเรียงไว้ด้วยแล้ว เพื่อประโยชน์ของผู้ที่สนใจศึกษา ค้นคว้า ต่อไป

ความเบื้องต้น

เมื่อคณะราษฎรเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ ในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ หลังจากนั้นประเทศไทยต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางการเมืองใหม่โดย "อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย" [๑] ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕

วันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๔๗๕ ได้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งแรก อันเป็นการประชุมเพื่อจัดระเบียบการปกครองตามแนวทางของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งการประชุมในวันนั้น มีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. นายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา ทัวหน้าคณะราษฎร ได้มอบอำนาจงานการปกครองที่คณะราษฎรยึดไว้ให้แก่สภาผู้แทนราษฎร

๒. ที่ประชุมมีมติเลือกเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร และนายพลตรี พระยาอินทรวิชิต เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎร

๓. ที่ประชุมแต่งตั้งหลวงประดิษฐมนูธรรม เป็นเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๔. ที่ประชุมมีมติเลือกพระยามโนปกรณ์นิติธาดา เป็นประธานกรรมการราษฎรและประธานกรรมการราษฎรได้เสนอชื่อกรรมการราษฎร ๑๕ คน ประกอบเป็นคณะกรรมการราษฎรทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

๕. ที่ประชุมมีมติตั้งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๗ คน เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร

---

[๑] พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๑

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ในการจัดตั้งคณะกรรมการราษฎรเพื่อทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินนั้น ได้นำหลัก ๖ ประการของคณะราษฎรที่ได้ประกาศในแถลงการณ์ฉบับแรก เมื่อครั้งเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นแนวนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งหลัก ๖ ประการข้อหนึ่งประกาศว่า *"จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎรทุก ๆ คนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก"* [๒]

แนวนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะกรรมการราษฎรแถลงไว้ต่อสภาผู้แทนราษฎรนั้นถือเป็นคำมั่นสัญญา และเป็นความผูกพันที่จะต้องรับผิดชอบปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามที่ได้แถลงไว้ ถึงแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนคณะกรรมการราษฎรภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ พระยามโนปกรณ์นิติธาดา ยังได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง เพื่อจัดตั้งคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินต่อไป ทั้งนี้ยังคงนำหลัก ๖ ประการ มาเป็นแนวนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎร วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ ตอนหนึ่งว่า *"โดยทั่ว ๆ ไป รัฐบาลนี้รับรองหลัก ๖ ประการ ที่คณะกรรมการราษฎรได้ดำเนินการอยู่แล้ว เป็นจุดมุ่งหมายที่จะดำเนินการต่อไปให้บรรลุถึงซึ่งความสำเร็จ..."* และในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายด้านเศรษฐกิจ แถลงว่า *"...การวางแผนเศรษฐกิจแห่งชาตินี้ ถ้าไม่ทำให้ดีถ้วน คือ รีบร้อนเกินไปแล้ว ความปั่นป่วนย่อมเกิดขึ้น ไม่ว่าประเทศใด ๆ การวางแผนเศรษฐกิจต้องใช้เวลา ทั้งนี้ ไม่ใช่ว่ารัฐบาลจะนอนใจ รัฐบาลก็รีบเร่งทำอยู่ แต่ลักษณะของกิจการนั้น ต้องใช้เวลาซึ่งจะเนรมิตรให้ทันทีไม่ได้..."* [๓]

ปัญหาเศรษฐกิจ : ความขัดแย้งระหว่างสภากับคณะรัฐมนตรี

การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของคณะรัฐมนตรี ถือเป็นเรื่องสำคัญเร่งด่วน เนื่องจากประเทศประสบอยู่ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำต่อเนื่องมาจากเหตุการณ์

---

[๒] แถลงการณ์คณะราษฎร เพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕

[๓] คำแถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๔๗๕

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สงครามโลก ครั้งที่ ๑ และปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำนี้เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้คณะราษฎรใช้เป็นสาเหตุในการกระทำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง แต่ตลอดระยะเวลานับจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จนถึงการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ยังไม่ได้มีการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่ประสบอยู่อย่างเป็นรูปธรรมและไม่เห็นผลชัดแจ้ง ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายซักถามปัญหาดังกล่าวต่อรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเป็นระยะ

วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๔๗๕ นายจรูญ สืบแสง ได้อภิปรายซักถามนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งว่า *"...เท่าที่ได้เตือนมาครั้งนั้นเป็นการเตือนขอให้รัฐบาลเร่งดำริในเรื่องนี้ และก็ได้ล่วงเลยมา ๖ เดือนแล้ว ได้คอยฟังอยู่ทุกวัน ก็ไม่ปรากฏว่าได้กระทำไปแล้วเพียงใด จึงได้ขอให้เตรียมคำตอบไว้เมื่อวันประชุมครั้งก่อนและก็ปรากฏว่าเพิ่งจะจัดให้มีกรรมการประชุมในเรื่องนี้ ซึ่งกำหนดจะประชุมในวันอาทิตย์นี้ แสดงให้เห็นว่าไม่ได้เอาใจใส่ในทางเศรษฐกิจ ดั่งคำปฏิญาณมาแล้วว่า จะบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎร ไม่ให้ราษฎรอดอยาก ให้มีงานทำ ฉะนั้นจึงใคร่ถามว่า คณะรัฐบาลจะรับรองได้ไหมว่าจะรีบทำในเรื่องนี้ให้ทันเวลาที่จะดำเนินการในปีหน้า ถ้าและไม่รับรองที่จะทำแล้วจะได้ขอให้มี Vote of Confidence เรียงตัวบุคคล"* [๔]

พระยามโนปกรณ์นิติธาดา นายกรัฐมนตรี ได้ชี้แจงว่า *"ในเรื่องเศรษฐกิจนั้นไม่ใช่ว่า เราจะไม่ได้คิดจะทำ เรามี Scheme อยู่แล้ว แต่ว่าเวลานี้กำลังพิจารณาอยู่ จนถึงได้ตั้งกรรมการขึ้นพิจารณา มีพระยาราชวังสันเป็นประธาน ที่เราได้ทำไปนี้ เราก็นึกว่าเป็นไปอย่างดีที่สุดและเร็วที่สุดที่จะทำได้ แต่ถ้าการที่ทำไปเช่นนี้ไม่เป็นที่พอใจแก่สภา เราก็ไม่ได้ขอว่าให้สภานี้ช่วยโปรดเอาพวกรัฐบาลนี้ไว้ที จะแสดงหรือลงมติความไม่ไว้วางใจ เราก็ยินดีที่จะไปเสมอในเมื่อมีผู้อื่นที่ดีกว่า และจะทำได้ เพราะฉะนั้นเราไม่มีความรังเกียจอย่างใดที่สภาจะลงมติความไม่ไว้วางใจต่อไป"* [๕]

---

[๔] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๕๕/๒๔๗๕ (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ ๑๐ มีนาคม ๒๔๗๕ หน้า ๘๓๐

[๕] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๕๕/๒๔๗๕ (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ ๑๐ มีนาคม ๒๔๗๕ หน้า ๘๓๑

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การพิจารณาในเรื่องนี้ยุติลงเมื่อหลวงประดิษฐมนูธรรมชี้แจงว่า จะนำเรื่องนโยบายเศรษฐกิจซึ่งคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้ตนเป็นผู้ร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติเสนอเข้าประชุมพิจารณาในคณะกรรมานุการในวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๔๗๕ และจะแจ้งให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรรับทราบ ในคราวต่อไป

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๔๗๕ พระยาราชวังสัน ได้ชี้แจงเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า หลวงประดิษฐมนูธรรมเป็นผู้ร่างและได้ร่างเสร็จแล้ว คณะรัฐมนตรีได้ตั้งกรรมาธิการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาก่อนเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา *"...เพราะฉะนั้นเมื่อเสนอเมื่อใดคณะรัฐมนตรีก็จะได้ประชุมคราวต่อไป เสร็จแล้วก็หวังว่าจะได้ทราบทั่วกัน..."* [๖]

คณะกรรมานุการได้ประชุมพิจารณาร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ในวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๔๗๕ และเมื่อได้พิจารณาเสร็จแล้ว ประธานกรรมานุการขอให้กรรมานุการลงมติเป็นรายบุคคลว่าจะเห็นชอบด้วยกับเค้าโครงการเศรษฐกิจนั้นหรือไม่ ผลปรากฏว่ากรรมานุการเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับเค้าโครงการนี้ และมีมติให้นำเสนอต่อคณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองก่อนแล้วจึงนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยสรุปความเห็นจากที่ประชุมออกเป็น ๒ แนวทาง คือ[๗]

๑. แนวทางของพระยามโนปกรณ์นิติธาดา โดยให้วางหลักและดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจตามแนวทางที่เคยปฏิบัติ และจะเลือกดำเนินการตามแนวทางใหม่เท่าที่โอกาสอำนวย และจะไม่มีการวางแผนงานทางเศรษฐกิจไว้

๒. แนวทางของหลวงประดิษฐมนูธรรม โดยให้วางหลักและดำเนินนโยบายตามเค้าโครงการเศรษฐกิจที่เสนอ เมื่อเห็นชอบกับเค้าโครงการแล้วให้ตั้งสภาเศรษฐกิจแห่งชาติทำหน้าที่วางแผนด้านเศรษฐกิจ

---

[๖] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๕๗/๒๔๗๕ (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ ๑๗ มีนาคม ๒๔๗๕ หน้า ๘๘๙

[๗] รายงานการประชุมคณะกรรมานุการพิจารณาร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ วันอังคารที่ ๑๒ มีนาคม ๒๔๗๕

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ทั้งนี้ ท้ายบันทึกการประชุมได้เสนอความเห็นว่า หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามแนวทางของพระยามโนปกรณ์นิติธาดา ให้หลวงประดิษฐมนูธรรมประกาศเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติในนามของหลวงประดิษฐมนูธรรมเอง มิใช่ในนามของคณะรัฐมนตรี ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่า คณะรัฐมนตรีมีแนวนโยบายที่จะดำเนินการตามเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาตินี้

นอกจากความขัดแย้งจะเกิดขึ้นระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับคณะรัฐมนตรีแล้ว ภายในคณะรัฐมนตรีก็ได้เกิดความขัดแย้งขึ้น โดยฝ่ายหนึ่งเห็นด้วยตามแนวทางเดิมของพระยามโนปกรณ์นิติธาดา และอีกฝ่ายหนึ่งเห็นด้วยกับแนวทางใหม่ตามเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติของหลวงประดิษฐมนูธรรม

วันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๔๗๕ คณะรัฐมนตรีได้ประชุมพิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติที่คณะกรรมานุการเสนอ และมีมติไม่เห็นชอบด้วยคะแนนเสียง ๑๑ : ๓ โดยผลการลงมติมีดังนี้

ผู้ที่ไม่เห็นชอบประกอบด้วย

พระยามโนปกรณ์นิติธาดา

นายพลเรือโท พระยาราชวังสัน

พระยาศรีวิสารวาจา

นายพันเอก พระยาทรงสุรเดช

นายพันโท พระประศาสน์พิทยายุทธ์

เจ้าพระยาวงษานุประพัทธ์

พระยาจ่าแสนยบดีศรีบริบาล

พระยาเทพวิทุรพทุลศรุตาบดี

นายนาวาตรี หลวงสินธุสงครามชัย

นายประยูร ภมรมนตรี

หลวงเดชสหกรณ์

ผู้ที่เห็นชอบประกอบด้วย

หลวงประดิษฐมนูธรรม

นายแนบ พหลโยธิน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ผู้ที่งดออกเสียงประกอบด้วย

เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี

นายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา

นายพันเอก พระยาฤทธิอัคเนย์

นายพันตรี หลวงพิบูลสงคราม

นายตั้ว ลพานุกรม

อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมลงมติไม่ให้ประกาศเป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรีว่าจะดำเนินการตามแนวทางเดิมของพระยามโนปกรณ์นิติธาดา เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น

ปิดประชุมสภา งดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา

ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่สนับสนุนแนวความคิดของหลวงประดิษฐมนูธรรมกับคณะรัฐมนตรี ซึ่งสนับสนุนแนวความคิดของพระยามโนปกรณ์นิติธาดา กลายเป็นประเด็นปัญหาทางการเมืองของทั้งสองฝ่ายที่ยากจะหาทางประนีประนอมกันได้ วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๔๗๕ พระยามโนปกรณ์นิติธาดา นายกรัฐมนตรี และนายพลเรือโท พระยาราชวังสัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เดินทางไปเข้าเฝ้าฯ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ณ วังไกลกังวล หัวหิน เพื่อกราบบังคมทูลเรื่องการปิดสภาผู้แทนราษฎรงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตราและตั้งคณะรัฐมนตรีใหม่ อีกทั้งนายพันเอก พระยาทรงสุรเดช มีคำสั่งให้ทหารทำการตรวจค้นอาวุธปืนสมาชิกก่อนเข้าประชุมสภาผู้แทนราษฎร วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๔๗๕ อันเป็นลักษณะที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ซึ่งสร้างความไม่พอใจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอย่างยิ่งและได้อภิปรายคำหนิการกระทำดังกล่าวอย่างรุนแรง ว่าเป็นการไม่สมควรโดยผู้ที่มีอำนาจสั่งการลักษณะดังกล่าวได้ คือประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีอำนาจสูงสุดในสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่นายพลเรือตรี พระยาราชวังสัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ไม่มาประชุม พระยามโนปกรณ์นิติธาดา จึงได้ชี้แจงว่าเป็นการสั่งการเพื่อรักษาความปลอดภัยให้แก่สมาชิกที่เข้าประชุม มิได้มีเจตนาอื่นหรือก้าวก่ายอำนาจหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด *"ทหารนั้น ถือว่าเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องความสงบเมื่อวานนี้ความปรากฏแก่เขาว่ามีบางคนพกอาวุธเข้ามาเป็นที่น่าหวาดเสียวแก่สมาชิก เมื่อเขาถือว่าเป็นหน้าที่จะระงับความสงบ จึงขออย่าให้พกอาวุธเข้ามาที่ประชุมเลย"*

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

แก่สมาชิก เมื่อเขาถือว่าเป็นหน้าที่จะระงับความสงบ จึงขออย่าให้พกอาวุธเข้ามาที่ประชุมเลย"
ท้ายที่สุด ที่ประชุมให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎร ในการสั่งการถอนคำสั่งของทหาร

จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นว่าต่างฝ่ายต่างไม่ไว้วางใจกันและกัน ในเมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับคณะรัฐมนตรี แม้ว่าตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๕ จะเปิดโอกาสให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเลือกตั้งสมาชิกขึ้นใหม่ได้ แต่เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นอยู่นี้ เป็นสมาชิกชั่วคราวที่คณะผู้รักษาพระนครแต่งตั้งขึ้น ให้ทำหน้าที่ไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งระยะเวลาดังกล่าว อยู่ระหว่างเตรียมการเลือกตั้ง โดยเฉพาะการร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจน กฎ ระเบียบอื่น ๆ อันเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ทำให้พระยามโนปกรณ์นิติธาดา นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้

วันที่ ๑ เมษายน ๒๔๗๖ (วันขึ้นปีใหม่) ได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา โดยมีรัฐมนตรีร่วมลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ๑๔ คน มีสาระสำคัญ ดังนี้ (ภาคผนวก ๑)

๑. ให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร และห้ามไม่ให้มีการเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรจนกว่าจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ

๒. ให้ยุบคณะรัฐมนตรี และให้ตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ จากคณะรัฐมนตรีที่ยุบเลิกไปนี้

๓. พระมหากษัตริย์จะทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ตามคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี

๔. ให้รอการใช้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญซึ่งขัดกับพระราชกฤษฎีกานี้ จนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือยังไม่ได้เรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรใหม่หรือยังไม่ได้ตั้งคณะรัฐมนตรีตามความในรัฐธรรมนูญแล้ว

ผลจากพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ย่อมทำให้การดำเนินกิจการต่าง ๆ ของสภาผู้แทนราษฎรกระทำไม่ได้ โดยเฉพาะการพิจารณากฎหมายซึ่งถือเป็นอำนาจหน้าที่สำคัญของสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับตามพระราชกฤษฎีกาที่ให้พระมหากษัตริย์จะทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ตามคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี ซึ่งถือเป็นการละเมิดอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ไปโดย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

คอมมิวนิสต์ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี โดยมีหลักการและเหตุผลว่า การก่อให้เกิดขึ้นหรือแม้แต่เพียงพยายามก่อให้เกิดขึ้นซึ่งคอมมิวนิสต์ จักเป็นเหตุนำมาซึ่งความหายนะแก่ประชาราษฎร และเป็นภัยแก่ความมั่นคงของประเทศ จึงได้กำหนดโทษขึ้น และผู้ให้การสนับสนุน ส่งเสริม และสมาชิกของสมาคมดังกล่าวมีความผิดด้วย

ในวันเดียวกันนี้ คณะรัฐมนตรีได้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เกี่ยวกับการจดทะเบียนสมาคม ถ้าหากวัตถุประสงค์ของสมาคมใด ส่อว่าจะเป็นภัยอันตรายต่อสันติภาพของประชาชน หรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยภายในบ้านเมือง นายทะเบียนจะไม่รับจดทะเบียนสมาคมนั้นได้ หรือหากสมาคมใดจดทะเบียนเป็นสมาคมอยู่ก่อนแล้ว นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเพิกถอนชื่อสมาคมนั้นออกจากทะเบียนสมาคมได้ พร้อมทั้งกำหนดบทลงโทษเพิ่มขึ้นสำหรับผู้ที่ดำเนินการฝ่าฝืนคำสั่งนายทะเบียนที่เพิกถอนชื่อสมาคม

การดำเนินการให้มีกฎหมายลักษณะดังกล่าวทั้งสองฉบับ เป็นผลมาจากปัญหาความขัดแย้งกรณีเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติที่ร่างโดยหลวงประดิษฐมนูธรรม ซึ่งรัฐมนตรีจำนวนหนึ่งเห็นว่ามีลักษณะการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจแบบคอมมิวนิสต์ และปัญหาการจัดตั้งสมาคมคณะราษฎรอันมีลักษณะเป็นสมาคมทางการเมืองที่มีเป้าหมายส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอาจก่อความไม่สงบเรียบร้อยภายในขึ้นได้ ประกอบกับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยเค้าโครงการเศรษฐกิจ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้นำออกมาพิมพ์แจกจ่ายเผยแพร่ทั่วไป ส่งผลให้หลวงประดิษฐมนูธรรมต้องเดินทางไปยังประเทศฝรั่งเศส ในวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๔๗๖ ด้วยความรับรองจากรัฐบาลว่าจะให้ค่าใช้จ่ายปีละ ๑,๐๐๐ ปอนด์ พร้อมหนังสือรับรองที่ลงนามโดยพระยาศรีวิสารวาจา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ฉบับหนึ่งความว่า *"ผู้ถือเอกสารฉบับนี้คือ หลวงประดิษฐมนูธรรมสัญชาติไทย นอกราชการ บัดนี้กำลังเดินทางไปตามต่างประเทศ ในฐานะพลเมืองธรรมดาเพื่อศึกษาสภาพการณ์ของโภคกิจในนานาประเทศ ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดจะแสดงอัธยาศัยไมตรีหรือช่วยเหลือให้ความสะดวกแก่ท่านผู้นี้แล้ว ก็จะถือเป็นคุณค่าอันสูง"*

วันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๔๗๖ ในระหว่างปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจตามพระราชกฤษฎีกา ถวายคำปรึกษาพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในสาระสำคัญเกี่ยวกับอายุทั้งของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนตำบล และผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนตำบล กล่าวคือ ฉบับเดิม

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

กำหนดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนตำบลต้องมีอายุยี่สิบปีบริบูรณ์ แก้ไขเป็นต้องมีอายุยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ และผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนตำบลต้องมีอายุยี่สิบสามปีบริบูรณ์ แก้ไขเป็นต้องมีอายุสามสิบปีบริบูรณ์

นอกจากนี้ ยังได้เปลี่ยนแปลงสัดส่วนจำนวนราษฎรต่อผู้แทนราษฎรหนึ่งคน โดยฉบับเดิมกำหนดให้ถือเกณฑ์ราษฎรจำนวนหนึ่งแสนคน แก้ไขเป็นสองแสนคน อีกทั้งได้เปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้ง โดยจังหวัดใดที่มีราษฎรจำนวนน้อยและมีพื้นที่ติดต่อกัน ให้รวมกันเป็นเขตจังหวัดการเลือกตั้ง เช่น รวมจังหวัดภูเก็ต พังงา กระบี่ และระนอง เป็นเขตจังหวัดการเลือกตั้งภูเก็ต หรือรวมจังหวัดชลบุรี ระยอง ตราด และจันทบุรี เป็นเขตจังหวัดการเลือกตั้งจันทบุรี เป็นต้น ผลจากการแก้ไขเพิ่มเติมนี้ ทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีจากเดิม ๑๒๐ คน เหลือเพียง ๕๔ คนเท่านั้น

รัฐบาระหาร : เปิดประชุมสภา

สถานการณ์ทางการเมืองทวีความขัดแย้งระหว่างฝ่ายที่สนับสนุนกับคัดค้านหลวงประดิษฐมนูธรรมมากยิ่งขึ้น เริ่มจากในวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๔๗๖ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ว่า นายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา นายพันเอก พระยาทรงสุรเดช นายพันเอก พระยาฤทธิอัคเนย์ และนายพันโท พระประศาสน์พิทยายุทธ์ ได้กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๖ โดยให้เหตุผลว่าตรากตรำทำงานมาครบหนึ่งปี ประกอบกับมีปัญหาด้านสุขภาพ

ขณะเดียวกัน ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้นายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา ผู้บัญชาการทหารบก นายพันเอก พระยาทรงสุรเดช ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบกและรั้งตำแหน่งเจ้ากรมยุทธการทหารบก นายพันเอก พระยาฤทธิอัคเนย์ ผู้บัญชาการทหารปืนใหญ่ นายพันโท พระประศาสน์พิทยายุทธ์ เจ้ากรมยุทธศึกษาทหารบก ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๖ ซึ่งในระหว่างที่นายทหารทั้งสี่ลาพักราชการก่อนออกจากตำแหน่งนั้น ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้นายพลตรี พระยาพิชัยสงคราม เป็นผู้รักษาราชการในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก นายพันเอก พระยาศรีสิทธิสงคราม เป็นผู้รักษาราชการในตำแหน่งเจ้ากรมยุทธการทหารบก นายพันโท หลวงพิบูลสงคราม รองผู้บัญชาการทหารปืนใหญ่เป็นผู้รักษา

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ราชการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก และมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้นายพลตรี พระยาพิชัยสงคราม และนายพันเอก พระยาศรีสิทธิสงคราม เป็นรัฐมนตรีแทนตำแหน่งที่ว่างลง

ในที่สุดวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๔๗๖ คณะทหารบก ทหารเรือ และพลเรือน ซึ่งมีนายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นหัวหน้าคณะ กระทำการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครอง เพื่อขอให้พระยามโนปกรณ์นิติธาดา นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทุกคนลาออกจากตำแหน่ง และได้ออกแถลงการณ์โดยให้เหตุผลว่า

"ด้วยคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดิน ณ บัดนี้ ไม่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ โดยเริ่มต้นปิดสภาผู้แทนราษฎรแล้วงดใช้รัฐธรรมนูญ คณะทหารบก ทหารเรือ จึงได้ดำเนินการเพื่อให้มีการเปิดสภาผู้แทนราษฎร ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ขอประกาศให้ราษฎร ประชาชนทั้งหลายอย่ามีความตระหนกตกใจจงช่วยกันรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

คณะนี้ได้จัดการไปแล้ว คือ ได้โทรเลขกราบบังคมทูลพระกรุณาไปยัง *พระราชวังไกลกังวล หัวหิน* ตามนัยที่กล่าวมาแล้ว *กับให้นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง และได้แจ้งให้กระทรวงทบวงการดำเนินราชการไปเช่นเคย ทั้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจนครบาลรักษาความสงบเรียบร้อยทั่วไปแล้ว"*[๕]

หลังจากนั้น นายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา ได้มีหนังสือถึงพระยามโนปกรณ์นิติธาดา เพื่อขอให้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งพระยามโนปกรณ์นิติธาดา ได้ยินยอมลาออกจากตำแหน่งพร้อมด้วยรัฐมนตรีร่วมคณะ และยังได้โทรเลขกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเสด็จประทับ ณ พระราชวังไกลกังวล เพื่อทรงทราบ (ภาคผนวก ๒)

ในวันเดียวกันนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๒๖ คน ได้เข้าชื่อยื่นคำร้อง ต่อเจ้าพระยาพิชัยญาติ ประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้นำความกราบบังคมทูล ทรงเรียกประชุมสมัยวิสามัญแห่งสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาเลือกผู้ที่ลมควรเป็นนายกรัฐมนตรี

เจ้าพระยาพิชัยญาติได้หารือกับนายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา หัวหน้าคณะยึดอำนาจการปกครองประเทศ ณ วังปารุสกวัน และได้ข้อยุติว่า เจ้าพระยาพิชัยญาติ ในฐานะประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ไปเข้าเฝ้าฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ณ พระราชวังไกลกังวล หัวหิน ในวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๔๗๖ เพื่อทรงมีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสมัยวิสามัญแห่งสภาผู้แทนราษฎร

---

[๕] ประกาศแถลงการณ์ยึดอำนาจการปกครอง วันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๔๗๖

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เปิดประชุมสภา : เหตุการณ์เข้าสู่ภาวะปกติ

วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๔๗๖ ได้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ นายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา ได้ขออนุญาตต่อสภาให้เจ้าหน้าที่ทหารเข้ามารักษาการณ์ภายในห้องประชุม ซึ่งที่ประชุมไม่ขัดข้อง สำหรับการประชุมในวันนี้เป็นการรายงานเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น นับจากที่มีพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมสภาและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา ในวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๗๖ จนกระทั่งถึงการยึดอำนาจการปกครองในวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๔๗๖ (ภาคผนวก ๓)

จากการที่นายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี วันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๔๗๖ นั้น ที่ประชุมได้ให้การรับรอง ซึ่งนายพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา ได้แถลงต่อที่ประชุม ความว่า

> *"...ข้าพเจ้าคิดว่าจะสนองพระเดชพระคุณได้ก็สักเพียงสิบวันสิบห้าวันเท่านั้น ขอให้แน่ใจว่าข้าพเจ้าไม่ใช่บุคคลที่ไม่เห็นแก่ประโยชน์ของประเทศ และไม่เห็นแก่ประโยชน์ของชาติเป็นใหญ่ แต่เพราะเหตุว่าถ้าหากว่าข้าพเจ้าจะดำรงตำแหน่งนี้ไปนานแล้ว จะทำให้เสียประโยชน์ประเทศชาติไปได้ เพราะความไม่สันหัดของข้าพเจ้า ..."*

หลังจากนั้น ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร และร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ยึดอำนาจ ดังคำปรารภตอนหนึ่งว่า

> *"... การที่คณะทหารบก ทหารเรือ และพลเรือนคณะหนึ่ง ซึ่งเห็นความจำเป็นในอันที่จะแก้ไขเหตุการณ์ที่ทำให้เสื่อมความศักดิ์สิทธิแห่งรัฐธรรมนูญ เป็นเหตุให้กระทบกระเทือนต่อ ความปลอดภัยแห่งบ้านเมือง จึงพร้อมใจกันเข้าจัดการให้คณะรัฐมนตรีชุดซึ่งไม่บริหารราชการแผ่นดินตามหน้าที่ ด้วยความไว้วางใจต่อสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ ลาออกจากตำแหน่งทั้งคณะ ซึ่งในที่สุด รัฐมนตรีคณะดังกล่าวข้างต้นก็ได้ยื่นใบลา และได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ออกจากตำแหน่งแล้ว ปรากฏว่าเหตุการณ์ได้เป็นไปโดยราบรื่น ปกติเรียบร้อยมิได้รุนแรง ..."*

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเหตุการณ์ทางการเมืองจะคลี่คลายภายหลังที่มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และจัดตั้งคณะรัฐมนตรีใหม่แล้ว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริเป็นห่วง ความปลอดภัยของรัฐมนตรีที่พ้นหน้าที่ไป วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๔๗๖ หม่อมเจ้าวิบูลย์สวัสดิวงศ์ ราชเลขานุการในพระองค์ได้มีหนังสือโดยอ้างพระราชดำริถึงนายพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรี เพื่อขอความคุ้มครองปลอดภัยให้แก่รัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ความว่า

> *" มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เรียนมาว่า ในการที่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีชุดเก่าได้พ้นตำแหน่งหน้าที่ราชการไปแล้วนั้น ทรงพระราชดำริเห็นว่าในขณะเมื่อมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินนั้น ปรากฏว่าได้ดำเนินราชการมาเป็นคุณประโยชน์แก่ชาติ ประเทศ เป็นอันมาก แต่ถึงกระนั้นก็ยังมีบางสิ่งบางอย่างที่ดำเนินการไปในทางที่ไม่ต้องด้วยความประสงค์ของสมัยนิยม จึงเป็นเหตุให้ต้องถูกบังคับให้ออกเสียจากตำแหน่งด้วยเหตุอันเป็นไป ทั้งนี้ ทรงหวังพระราชหฤทัยว่า คณะของท่านจะไม่หยิบยกเอามาเป็นเหตุให้เกิดความรุนแรง หรือไม่พึงพอใจในกิจการที่ได้ปฏิบัติมาแล้ว อันจะก่อให้เกิดความปราคจากสันติสุขแก่กัน ทั้งทรงหวังว่า คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วนั้นคงจะได้รับความปลอดภัย ตลอดจนความคุ้มครองจากคณะของท่าน แม้จะมีผู้กล่าวยุยงใส่ร้ายด้วยประการใด ๆ ก็หวังว่าคงจะได้รับความเป็นธรรมด้วยดี"* [๙]

---

[๙] หนังสือกรมราชเลขานุการในพระองค์ ที่ ก ๙๓/๒๔๗๖ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๔๗๖

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๔๗๖ นายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือทูลหม่อมเจ้าวิบูลย์สวัสดิวงศ์ ราชเลขานุการในพระองค์ เพื่อขอให้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาทรงทราบใต้ฝ่ายละอองธุลีพระบาท ดังความตอนหนึ่งว่า

"... กระแสพระราชดำรินี้ ตรงกับที่คณะรัฐมนตรีใหม่คิดเห็นอยู่แล้ว คือ เมื่อเริ่มจัดการเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีก็ได้แจ้งให้มหาชนทราบว่า คณะรัฐมนตรีชุดเก่าได้ปฏิบัติราชการบางอย่างเป็นคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติ ครั้นต่อมา คณะรัฐมนตรีใหม่ก็ได้ปฏิบัติแก่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีชุดเก่าโดยละม่อม เช่น การดำหนิทางการเมือง ก็ได้กระทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ส่วนความปลอดภัยของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีนั้น ๆ คณะรัฐมนตรีได้จัดการอยู่แล้ว โดยให้ตำรวจไปเฝ้าบ้านพระยามโนปกรณ์นิติธาดา ให้นายพลเรือโท พระยาราชวังสัน และนายประยูร ภมรมนตรี มีปืนกลไว้รักษาตัว ในระหว่างนี้ ..." [๑๐]

ความสงบ

ความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้น จนกระทั่งนำไปสู่การปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร และงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตราที่ขัดกับพระราชกฤษฎีกา เพื่อเปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนสภาผู้แทนราษฎรนั้น อาจจะเป็นเรื่องที่ยากเกินกว่าจะเข้าใจได้ในภาวะปัจจุบัน แต่อดีตในช่วงระยะเริ่มต้นทางการเมืองการปกครองระบอบใหม่ กฎเกณฑ์ กติกา ที่ใช้อยู่ ตลอดจนรูปแบบและธรรมเนียมประเพณีทางการเมือง ยังไม่มีให้ปฏิบัติตามได้ ลักษณะที่เกิดขึ้น จึงเป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของผู้ที่มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน อันเป็นการป้องกันไม่ให้ปัญหาขยายผลและยากที่จะให้กลับคืนสู่ภาวะปกติได้โดยเร็ว แต่เมื่อมีการยึดอำนาจการปกครองบีบบังคับให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีลาออกและเพื่อให้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ตามรัฐธรรมนูญแล้ว เหตุการณ์ทางการเมืองได้กลับคืนสู่ภาวะปกติอีกครั้ง ในการยึดอำนาจครั้งแรกภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งนี้ เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้คณะราษฎรได้ดำเนินการปกครองและบริหารราชการแผ่นดินตามเจตนารมณ์เมื่อครั้งประกาศแถลงการณ์เปลี่ยนแปลงการปกครอง อันเป็นการยึดอำนาจเพื่อเริ่มต้นของ "คณะราษฎร" โดยแท้จริง

---

[๑๐] หนังสือคณะรัฐมนตรี ที่ ก. ๑๒๐/๒๔๗๖ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๔๗๖

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ภาคผนวก

๑

พระราชกฤษฎีกาปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร และงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา และ แถลงการณ์ของคณะรัฐมนตรี

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

พระราชกฤษฎีกาให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร และตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ (พระปรมาภิไธย) ประชาธิปก ป.ร.

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปกพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ ให้ประกาศทราบทั่วกันว่า

โดยที่ทรงพระราชดำริเห็นว่า สภาผู้แทนราษฎรในขณะนี้คงประกอบด้วยสมาชิกซึ่งตั้งขึ้นเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะถึงเวลาอันสมควรที่จะโปรดเกล้าฯ ให้ราษฎรตั้งผู้แทนขึ้นมา เพราะฉะนั้น จึงไม่เป็นการสมควรที่สภาจะพึงดำริการเปลี่ยนแปลงนโยบายสำคัญทางเศรษฐกิจเป็นรากเง่าแห่งความเป็นอยู่ของประเทศมาแล้วแต่โบราณกาล ณ บัดนี้ ปรากฏว่ามีสมาชิกเป็นจำนวนมากแสดงความปรารถนาแรงกล้าที่จะทำการเปลี่ยนแปลงไปในทางนั้น โดยวิธีการอันเป็นอุบายในทางอ้อมที่จะบังคับข่มขู่ให้สภา ต้องดำเนินการไปตามความปรารถนาของตน เป็นการไม่สมควร เป็นที่เห็นได้ชัดแจ้งแล้วว่า จะประชุมกันบัญชาการของประเทศโดยความสวัสดิภาพไม่ได้แล้ว สามารถจะนำมาซึ่งความไม่มั่นคงต่อประเทศ และทำลายความสุขสมบูรณ์ของอาณาประชาราษฎร ทรงพระราชดำริเห็นว่า เป็นเวลาฉุกเฉินแล้วสมควรต้องจัดการป้องกันความหายนะอันจะมาสู่ประเทศและอาณาประชาราษฎรทั่วไป

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ขึ้นมีข้อความดังต่อไปนี้

๑. ให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรนี้เสีย และห้ามไม่ให้เรียกประชุม จนกว่าจะได้มีสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่เมื่อได้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรตามความในรัฐธรรมนูญนั้นแล้ว

๒. ให้ยุบคณะรัฐมนตรีปัจจุบันนี้เสีย และให้มีคณะรัฐมนตรีขึ้นใหม่กอร์ปด้วยนายกรัฐมนตรีหนึ่งนายกับรัฐมนตรีอื่น ๆ อีกไม่เกินยี่สิบนาย และให้นายกรัฐมนตรีคณะซึ่งยุบนี้เป็นนายกของคณะรัฐมนตรีใหม่ กับให้รัฐมนตรีผู้ซึ่งว่าการกระทรวงต่าง ๆ อยู่ในเวลานี้ เป็นสมาชิกของคณะรัฐมนตรีใหม่โดยตำแหน่ง ส่วนรัฐมนตรีอื่น ๆ จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งขึ้นกับคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีอีกต่อไป

๓. ตราบใดที่ยังไม่ได้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรและยังไม่ได้เรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรใหม่นั้น และยังไม่ได้ตั้งคณะรัฐมนตรีตามความในรัฐธรรมนูญแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีใหม่ตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้เป็นผู้ใช้อำนาจต่าง ๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้ให้ไว้แก่คณะรัฐมนตรี

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๔. ตราบใดที่ยังไม่ได้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร และยังไม่ได้เรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรใหม่นั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะได้ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติตามคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี

๕. ตราบใดที่ยังไม่ได้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ยังไม่ได้เรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรใหม่นั้นและยังไม่ได้ตั้งคณะรัฐมนตรีตามความในรัฐธรรมนูญแล้ว ให้รอการใช้บทบัญญัติต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งขัดกับพระราชกฤษฎีกานี้เสีย ส่วนบทบัญญัติอื่น ๆ ในรัฐธรรมนูญนั้น ให้เป็นคงใช้อยู่ต่อไป

ประกาศมา ณ วันที่ ๑ เมษายน พุทธศักราช ๒๔๗๖ เป็นปีที่ ๙ ในรัชกาลปัจจุบัน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พระยามโนปกรณ์นิติธาดา	เจ้าพระยาวงษานุประพัทธ์
เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี	พระยาเทพวิทุรพหุลศรุตาบดี
นายพลเรือโท พระยาราชวังสัน	พระยาจ่าแสนยาบดีศรีบริบาล
พระยาศรีวิสารวาจา	นายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา
นายพันเอก พระยาทรงสุรเดช	นายพันเอก พระยาฤทธิอัคเนย์
นายพันโท พระประศาสน์พิทยายุทธ์	นายพันตรี หลวงพิบูลสงคราม
นายนาวาตรี หลวงสินธุสงครามชัย	นายประยูร ภมรมนตรี

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

คำแถลงการณ์ของรัฐบาล

รัฐบาลขอแถลงให้ประชาชนทราบเพื่อเป็นที่เข้าใจทั่วกันในเหตุผลอันสำคัญยิ่งซึ่งบังเกิดขึ้น กระทำให้เป็นความจำเป็นต้องปิดสภาผู้แทนราษฎร ตั้งคณะรัฐมนตรีใหม่ และรอการใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา

ในคณะรัฐมนตรี ณ บัดนี้เกิดแตกกันเป็นสองพวก มีความเห็นแตกต่างกันและไม่สามารถที่คล้อยตามกันได้ ความเห็นข้างน้อยนั้นปรารถนาที่จะวางนโยบายเศรษฐกิจไปในทางอันมีลักษณะเป็นคอมมิวนิสต์ ความเห็นข้างมากนั้นเห็นว่านโยบายเช่นนั้น เป็นการตรงข้ามแก่ขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวสยามและเป็นที่เห็นได้โดยแน่นอนทีเดียวว่า นโยบายเช่นนั้นจักนำมาซึ่งความหายนะแก่ประชาราษฎร และเป็นมหันตภัยแก่ความมั่นคงของประเทศ

ในคณะรัฐมนตรีซึ่งมีรัฐมนตรีถึง ๒๐ คน จะหวังให้มีความเห็นเหมือนกันไปทุกสิ่งทุกอย่างเสมอไปนั้นไม่ได้ก็จริงอยู่ แต่ว่าถ้ารัฐบาลจักดำรงอยู่ในความสามารถบริหารราชการแผ่นดินโดยเรียบร้อยแล้ว เป็นความจำเป็นยิ่งที่รัฐมนตรีทุกคนจักต้องเป็นผู้ที่มีความเป็นไปในทางเดียวกันในนโยบายอันสำคัญ ๆ ความเป็นไปของรัฐมนตรีในเวลานี้ เป็นภาวะอันแสนสุดที่จะทนทานได้ ไม่ว่าจะเป็นอยู่ หรือจะเกิดขึ้นแก่บ้านเมืองใดและไม่ว่าจะมีรูปรัฐบาลเป็นอย่างไร

สมาชิกแห่งสภาผู้แทนราษฎรในเวลานี้เล่า ก็ประกอบขึ้นด้วยสมาชิกที่แต่งตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ สภานี้มีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ จนกว่าจะได้มีสภาใหม่โดยราษฎรเลือกตั้งสมาชิกขึ้นมา สภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่แต่งตั้งขึ้นชั่วคราวเช่นนี้ หาควรไม่ที่จะเพียรวางนโยบายทางเศรษฐกิจใหม่เป็นการเปลี่ยนแปลงของเก่าอันมีอยู่ใช้อยู่ ประดุจเป็นการพลิกแผ่นดิน ส่วนสภาในเวลานี้จะอ้างว่าไม่ได้ทำหรือยังไม่ได้ทำกฎหมายอันมีลักษณะไปในทางนั้นก็จริงอยู่ แต่เป็นที่เห็นได้โดยชัดเจนแจ่มแจ้งว่ามีสมาชิกเป็นจำนวนมากคน มีความปรารถนาที่จะทำเช่นนั้น และมีความเลื่อมใสศรัทธาต่อรัฐมนตรีอันมีจำนวนข้างน้อยในคณะรัฐมนตรี

ความแตกต่างกันในสภาซึ่งมีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ กับคณะรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่ในทางบริหารดั่งนี้เป็นที่น่าอันตรายอย่างยิ่งต่อความมั่นคงของประเทศ โดยกระทำให้ราชการชักช้า เกิดความแยกแตกกันในรัฐบาล ก่อให้เกิดความหวาดเสียวและความไม่แน่นอนใจแก่ประชาชนทั่วไป

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ฐานะแห่งความเป็นอยู่เช่นนี้ จะปล่อยให้คงเป็นต่อไปอีกไม่ได้แล้ว ความปลอดภัยของประชาชนเป็นกฎหมายอันสูงสุดไม่ว่าในบ้านเมืองใด และโดยคติเช่นนั้นเท่านั้นที่บังคับให้รัฐบาลต้องปิดสภาและตั้งคณะรัฐมนตรีใหม่

รัฐบาลขอย้ำความข้อหนึ่งว่า พระราชกฤษฎีกานี้ให้รอการใช้รัฐธรรมนูญแต่เฉพาะบางมาตราและเป็นการชั่วคราวเท่านั้น

วันที่ ๑ เมษายน พุทธศักราช ๒๔๗๖

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ภาคผนวก

๒

หนังสือแจ้งให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีลาออก
และ
หนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

หนังสือแจ้งให้พระยามโนปกรณ์นิติธาดาลาออก

วังปารุสกวัน แผนกททหาร

วันที่ ๒๐ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๗๖

กราบเรียน พระยามโนปกรณ์นิติธาดา นายกรัฐมนตรี

ด้วยคณะททหารบก ททหารเรือ และพลเรือน ได้พิจารณาลงมติเห็นพ้องกันเป็นเอกฉันท์ว่า จำเดิมได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินสยามโดยการกระทำของคณะราษฎร เป็นต้นมาจนบัดนี้ ก็จวนจะเวียนมาครบรอบปีอยู่แล้ว คณะรัฐมนตรีซึ่งมิได้เท้าเป็นนายกอยู่ดลอดมา ได้บริหารราชการแผ่นดินไปมากทลาย กิจการบางสิ่งบางอย่าง ซึ่งได้ดำเนินไปไม่เป็นประโยชน์แก่ชาติบ้านเมือง สมดังความมุ่งทมายของผู้ที่สละชีวิตเลือดเนื้อ เพื่อใคร่เห็นความเจริญของประเทศอยู่บ้าง มีกิจการอยู่มากทลายซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการไปอันก่อให้เกิดความไม่พึงประสงค์ของบุคคลทั่วไป คณะททหารบก ททหารเรือและพลเรือน ได้พิจารณากันโดยถ่องแท้แล้ว เห็นว่า การบริหารราชการแผ่นดินเท่าที่รัฐมนตรีได้ปฏิบัติมานั้น ก็มีแต่จะนำให้ประเทศและชาติอันเป็นที่รักยิ่งของพวกเรา ดำเนินไปสู่ความทายนะในที่สุดเป็นเที่ยงแท้

ฉะนั้น เพื่อเห็นแก่อิสรภาพและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง คณะททหารบก ททหารเรือ และพลเรือน จึงใคร่ให้ได้เท้าพร้อมด้วยคณะรัฐมนตรีทั้งคณะสละดำแหน่งที่ประจำอยู่ ณ บัดนี้เสีย และขอให้ได้เท้าเป็นนายกรัฐมนตรีนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อทรงเปิดสภาผู้แทนราษฎรและเลือกตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ต่อไป แต่ถ้าทากการนี้ขัดข้องไม่สามารถดำเนินการไปทันทีดังที่กราบเรียนมานี้ คณะททหารบก ททหารเรือ และพลเรือน ก็จะเชิญให้กระผม นายพันเอก พระยาพทลพลพยุทเสนา มาเป็นผู้รักษาพระนครบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

ควรมิควรแล้วแต่จะโปรด

พ.อ. พระยาพหลพลพยุหเสนา

พ.ท. หลวงพิบูลสงคราม เลขานุการ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สำเนาโทรเลขทูลราชเลขานุการในพระองค์ เพื่อขอให้กราบบังคมทูลทรงทราบ

ทูล หม่อมเจ้าวิบูลย์สวัสดิวงศ์ เลขานุการในพระองค์ ทัวหิน

ด้วยบัดนี้ ความจำเป็นกระทำให้คณะทหารบก และทหารเรือ ต้องเข้ายึดอำนาจการปกครองไว้แล้ว โดยมีความประสงค์แต่เพียงจะให้เปิดสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

ฉะนั้น ขอได้นำกราบบังคมทูลทรงทราบใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาทว่า คณะทหารบกกับทหารเรือ ยังคงซื่อตรงจงรักภักดีต่อใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาทอยู่เสมอ

พ.อ. พระยาพหลพลพยุหเสนา

พ.ท. หลวงพิบูลสงคราม

น.ท. หลวงศุภชลาศัย

สำเนาหนังสือกราบบังคมทูลทรงทราบ

วังปารุสกวัน

วันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๔๗๖

ขอเดชะฝ่าละอองธุลีพระบาทปกเกล้าปกกระหม่อม

ข้าพระพุทธเจ้าขอกราบบังคมทูลพระกรุณาถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นวันนี้ ที่จำต้องให้คณะรัฐมนตรีชุดเก่าลาออก และจะรีบเปิดสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ

ส่วนการรักษาความสงบเรียบร้อยเวลานี้ ข้าพระพุทธเจ้าได้จัดการและขอรับรองว่าจะไม่มีอะไรที่ทรงหนักพระราชหฤทัย คณะทหารบก ทหารเรือ และพลเรือนที่เข้าทำการยึดอำนาจคราวนี้ยังซื่อสัตย์สุจริตจงรักภักดีอยู่ และขอพระราชทานให้ทรงดำรงตำแหน่งเป็นประมุขของชาติอยู่ตามเดิม ควรมิควรแล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ขอเดชะ

ข้าพระพุทธเจ้า นายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ภาคผนวก

๓

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณารายงานของนายกรัฐมนตรี ภายหลังการปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร และงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร
ครั้งที่ ๑/๒๔๗๖ (วิสามัญ)
วันพฤหัสบดีที่ ๒๒ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๗๖
ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม
เวลา ๙.๑๕ นาฬิกา

พระยาพหลพลพยุหเสนา ขออนุญาตต่อสภาฯ ให้นายทหารเข้ามาอยู่ในที่ประชุมด้วย เพราะเหตุว่าในการประชุมวันนี้เป็นวันเปิดประชุมใหม่ ๆ ขออย่าให้เข้าใจผิด ในคราวต่อไปก็จะงดการที่จะเอาทหารเข้ามาในที่ประชุมสภาฯ นี้ ที่ประชุมไม่คัดค้าน

ประธานสภาฯ กล่าวว่า เนื่องจากเหตุในวันที่ ๒๐ เดือนนี้ พระยาพหลฯ ได้เชิญเข้าไปในวังปารุสกวัน และให้เป็นผู้ไปกราบบังคมทูลพระกรุณาแทนและในหน้าที่ประธานสภาฯ ประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งลมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๒๖ นาย พร้อมทั้งความเห็นชอบของนายพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา ยื่นเรื่องราวขอร้องให้เปิดสภาฯ และได้รับโทรเลขราชเลขานุการในพระองค์เรื่องตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ความว่า ดังนี้

"มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เรียนมาว่าได้ทรงรับโทรเลขจากพระยามโนปกรณ์นิติธาดา ขอลาออกจากตำแหน่งพร้อมด้วยคณะรัฐมนตรี ได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ออกจากตำแหน่งแล้ว ในเรื่องนี้ฐานที่ท่านเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร ควรจะมีความเห็นกราบบังคมทูลพระกรุณาว่า ผู้ใดสมควรจะได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทนพระยามโนปกรณ์นิติธาดาต่อไป

วิบูลย์สวัสดิวงศ์
ราชเลขานุการในพระองค์"

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ด้วยเหตุประการเหล่านี้ จึงได้ไปทัวทินโดยด่วนได้นำหนังสือของพระยาพหลฯ และนำหนังสือกราบบังคมทูลพระกรุณาเรื่องขอร้องให้เปิดสภาผู้แทนราษฎรชิ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ตามข้อความต่อไปนี้

"วันที่ ๒๑ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๗๖

ขอเดชะฝ่าละอองธุลีพระบาทปกเกล้าปกกระหม่อม

ข้าพระพุทธเจ้า เจ้าพระยาพิชัยญาติ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ขอรับพระราชทานพระบรมราชวโรกาสกราบบังคมทูลพระกรุณาทราบใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาท

ด้วยเมื่อวันที่ ๒๐ เดือนนี้ สมาชิกแห่งสภาผู้แทนราษฎรรวม ๒๖ นาย ได้ยื่นคำร้องต่อข้าพระพุทธเจ้าให้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณา เพื่อขอให้ทรงเรียกประชุมวิสามัญแห่งสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๒ โดยพลัน ข้าพระพุทธเจ้าเห็นเป็นการสมควรจึงกราบบังคมทูลมาเพื่อได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เปิดสภาฯ เรียกประชุมวิสามัญตามรัฐธรรมนูญต่อไป ข้าพระพุทธเจ้าได้แนบสำเนาคำร้องของสมาชิกแห่งสภาผู้แทนราษฎรทูลเกล้าฯ ถวายมาด้วยแล้ว

ควรมิควรสุดแล้วต่อจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ

ข้าพระพุทธเจ้า เจ้าพระยาพิชัยญาติ ขอเดชะ"

และได้มีลายพระราชหัตถ์เลขาตอบ ความว่า ดังนี้

"สวนไกลกังวล หัวหิน

วันที่ ๒๑ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๗๖

ถึง เจ้าพระยาพิชัยญาติ ประธานสภาผู้แทนราษฎร

หนังสือลงวันที่ ๒๑ เดือนนี้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวม ๒๖ นาย ยื่นคำร้องขอให้เรียกประชุมวิสามัญแห่งสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๒ โดยพลัน ท่านเห็นเป็นการสมควรที่จะให้เปิดสภาเรียกประชุมวิสามัญมานั้น ทราบแล้ว เมื่อเห็นว่าเป็นความจำเป็นก็อนุญาตให้ เปิดประชุมได้ตามความประสงค์

(พระปรมาภิไธย) ประชาธิปก ป.ร."

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

นอกจากนี้ ได้มีประกาศตั้งนายกรัฐมนตรีใหม่และประกาศให้เปิดสภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

"พระปรมาภิไธย) ประชาธิปก ป.ร.

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่พระยามโนปกรณ์นิติธาดา นายกรัฐมนตรี ขอพระราชทานลาออกจากตำแหน่ง ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อบริหารราชการแผ่นดิน ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ประกาศมา ณ วันที่ ๒๑ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๗๖ เป็นปีที่ ๙ ในรัชกาลปัจจุบัน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
เจ้าพระยาพิชัยญาติ
ประธานสภาผู้แทนราษฎร

ประชาธิปก ป.ร.

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ ให้ประกาศทราบทั่วกันว่า

ตามประกาศพระราชกฤษฎีกา ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร และตั้งคณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดิน ฯลฯ ซึ่งลงวันที่ ๑ เมษายน พุทธศักราช ๒๔๗๖ ความแจ้งอยู่แล้วนั้น บัดนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ยื่นคำร้องขอให้เรียกประชุมวิสามัญแห่งสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญโดยพลัน เพื่อความจำเป็นและประโยชน์แห่งรัฐ ประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็น เป็นการสมควร

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เปิดสภาผู้แทนราษฎรและเรียกประชุมวิสามัญได้ตามประสงค์ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ประกาศมา ณ วันที่ ๒๒ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๗๖ เป็นปีที่ ๙ ในรัชกาลปัจจุบัน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

เจ้าพระยาพิชัยญาติ

ประธานสภาผู้แทนราษฎร"

ครั้นแล้วประธานสภาฯ ได้กล่าวต่อไปว่า ตามประกาศที่ได้อ่านไปแล้วนั้น ก็คงเป็นที่เข้าใจว่าพิธีการเปิดสภาฯ ตามประกาศนั้นได้เสร็จไปแล้วส่วนข้อที่จะพูดกันต่อไปก็คือ เรื่องนายกรัฐมนตรีใหม่ คือ พระยาพหลพลพยุหเสนา จึงใคร่จะขอทราบว่าผู้ใดจะมีความเห็นอย่างใดบ้างถ้ามิฉะนั้น แล้วก็จะได้ลงคะแนนรับรองต่อไป

พระยาพหลพลพยุหเสนา กล่าวว่า ก่อนอื่นต้องขออภัยท่านผู้มีเกียรติทั้งหลายว่า ข้าพเจ้าไม่ใช่นักพูด ข้าพเจ้าเป็นนักรบ เพราะฉะนั้นถ้อยคำที่จะกล่าวต่อไปนี้อาจไม่เพราะเสนาะโสตของท่านทั้งหลายก็ได้ แต่ขอให้ถือเอาเนื้อความเป็นสำคัญมากกว่า จำเดิมแต่ข้าพเจ้ามีส่วนเป็นผู้นำผู้หนึ่งในอันที่ได้เริ่มการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองมาเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ปีกลายนี้ตามที่ท่านทั้งหลายทราบอยู่แก่ใจแล้ว จนเราได้รับพระราชทานรัฐธรรมนูญ และเรามีสภาผู้แทนราษฎรประกอบกันในอันที่จะช่วยนำประเทศชาติก้าวหน้าไปสู่สากลอารยะแห่งโลกด้วยดี ครั้นต่อมาเหตุการณ์บางอย่างได้บังเกิดขึ้นในอันที่ได้นำมาซึ่งความเสื่อมทรามในความศักดิ์สิทธิ์แห่งรัฐธรรมนูญ และแล้วในที่สุดคณะรัฐมนตรีได้ลาออกจากตำแหน่ง ลมาชิกแห่งสภาผู้แทนราษฎรได้พากันขอร้องให้เปิดสภาฯ โดยอาศัยอำนาจแห่งรัฐธรรมนูญที่ได้ให้ไว้ในมาตรา ๓๒ แล้ว บัดนี้พระมหากษัตริย์โปรดเกล้าฯ ให้เปิดประชุมแห่งสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๓๒ แห่งรัฐธรรมนูญ ดังที่ท่านประธานสภาฯ ได้เชิญกระแสพระบรมราชโองการมาแจ้งแก่ท่านทั้งหลายแล้ว และทั้งได้โปรดเกล้าฯ ตั้งให้ข้าพเจ้าเป็นนายกรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินด้วย ทั้งนี้เป็นพระมหากรุณาธิคุณล้นเกล้าฯ ข้าพเจ้าได้กล่าวมาแล้วว่าข้าพเจ้าเป็นนักรบ ก็เป็นธรรมดาย่อมไม่สันทัดในอันที่จะบริหารราชการแผ่นดินไปด้วยดี ให้บริบูรณ์ครบถ้วนทุกสถาน ซึ่งเหตุการณ์เหล่านี้ทำให้ข้าพเจ้ารู้สึกท้อถอยที่จะทาญเข้ารับตำแหน่งอันสำคัญอย่างยอดเยี่ยมนี้ แต่โดยที่คณะทหารบก ทหารเรือ และพลเรือนซึ่งได้จัดการไปเพื่อปลอดภัยของประเทศ ครั้งนี้ได้ร้องขอและด้วยความแนะนำของประธานสภาผู้แทนราษฎร

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ตามที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงตั้งข้าพเจ้ามา เมื่อเช่นนี้ก็จำต้องรับฉลองพระเดชพระคุณเพื่อประโยชน์แห่งประเทศชาติ แต่อย่างไรก็ดี ข้าพเจ้า จะขอรับฉลองพระเดชพระคุณไปเพียงชั่วคราวในเวลาที่อยู่ในระวางหัวต่อหัวเลี้ยวเท่านั้น ข้าพเจ้าจะต้องรีบกราบบังคมทูลพระกรุณาเรียนพระราชปฏิบัติด้วยความไว้วางใจของท่านทั้งหลายเพื่อทรงเลือกตั้งนายก รัฐมนตรีที่เหมาะที่สมควรใหม่ต่อไป ข้าพเจ้าคิดว่าจะฉลองพระเดชพระคุณได้ก็สักเพียง ๑๐ วัน ๑๕ วันเท่านั้น ขอให้แน่ใจว่าข้าพเจ้าไม่ใช่บุคคลที่ไม่เห็นแก่ประโยชน์ของประเทศ และไม่เห็นแก่ประโยชน์ของชาติเป็นใหญ่ แต่เพราะเหตุว่า ถ้าหากว่าข้าพเจ้าจะดำรงตำแหน่งนี้ไปนานแล้วจะทำให้เสียประโยชน์ประเทศชาติไปได้ เพราะความไม่สันหัดของข้าพเจ้า เพราะฉะนั้นในที่สุดนี้ขอร้องให้ท่านทั้งหลายพิจารณาเหตุการณ์ และแล้วลงมติในปัญหาความไว้ใจของสภาฯ ตามมาตรา ๕๐ แห่งรัฐธรรมนูญต่อไป

พระยาประมวญวิชาพูล กล่าวว่า เห็นว่าในเวลานี้ในประเทศสยามเราก็ได้ใช้รัฐธรรมนูญและตามที่เขานิยมใช้ในเมืองต่างประเทศ ผู้ที่เป็นหัวหน้าหรือนายกรัฐมนตรีต้องเป็นหัวหน้าคณะข้างมาก เมื่อเจ้าคุณพหลฯ ซึ่งเป็นหัวหน้าของคณะข้างมาก ท่านจึงเชื่อได้ว่าท่านทั้งหลายคงรับรองแล้ว และสมควรแล้วที่จะเป็นนายกรัฐมนตรี ส่วนที่จะเป็นอยู่ชั่วคราวสัก ๑๐ วัน ๑๕ วันนั้นไม่เป็นการสมควร ควรจะคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะมีการเลือกผู้แทนใหม่ เพราะเหตุว่าการที่จะให้ผู้อื่นที่ไม่ใช่คณะราษฎรมาเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีแนวความเห็นเช่นเดียวกันแล้ว ความเปลี่ยนแปลงก็จะเกิดขึ้น ดั่งที่เกิดมาแล้ว เพราะฉะนั้นจำเป็นที่สุดที่จะคงอยู่เป็นนายกรัฐมนตรีนาน ๆ และนอกจากตัวนายกรัฐมนตรีแล้ว รัฐมนตรีอื่น ๆ ที่จะอยู่ในคณะก็ควรจะต้องเป็นผู้ที่มีแนวความเห็นเดียวกับการงาน จึ่งจะดำเนินไปได้ดี ถ้ามิฉะนั้นแล้วความเห็นก็จะเปลี่ยนแปลงได้เสมอ เพราะฉะนั้นขอเรียนให้ทราบว่าเป็นการสำคัญนัก และขอให้ท่านทั้งหลายนึกดูว่า ที่ท่านพูดนี้จริงหรือไม่จริง เมื่อเจ้าคุณพหลฯ ได้เป็นนายกรัฐมนตรีเช่นนี้เชื่อว่า เราเห็นชอบและยินยอมไว้วางใจที่สุด เพราะเจ้าคุณพหลฯ ได้เป็นหัวหน้าคณะราษฎร กระทำการเปลี่ยนแปลงมาแต่วันที่ ๒๔ มิถุนายน ศกก่อน และถ้าได้เป็นเสียแต่ครั้งกระโน้นก็คงไม่มีเรื่องอะไร

ประธานสภาฯ กล่าวว่า ที่พระยาประมวญฯ กล่าวมานั้นเป็นคนละความกับที่ได้พูดมา ที่พระยาพหลฯ กล่าวว่า จะขอเป็นนายกรัฐมนตรีไปชั่วคราวนั้น ถ้าดูตามหนังสือที่ประกาศแล้วไม่ปรากฏว่ามีคำว่าชั่วคราวเลย แต่ที่ท่านพูดนั้นก็โดยเอาความจริงใจมาแสดง และไม่มีปัญหาอะไรในข้อนี้ ปัญหามีอยู่แต่ว่าสภาฯ จะลงมติให้ความไว้ใจหรือไม่ ส่วนที่จะอยู่ชั่วคราวหรืออย่างใดนั้นเป็นคนละเรื่อง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

พระยาประมวญวิชาพูล กล่าวว่า สำหรับข้อที่จะให้ลงคะแนนนั้น ไม่ขัดข้อง ไว้ใจเต็มที่และเชื่อแน่ว่าสมาชิกคงจะไม่มีความขัดข้องและให้ความไว้ใจเจ้าคุณพหลฯ ทั่วกันและดูเหมือนว่านอกจากเจ้าคุณพหลฯ แล้ว เห็นไม่มีใครดีกว่าที่จะเป็นนายกรัฐมนตรี

พระยานิติศาสตร์ไพศาล กล่าวว่า ในเรื่องตามกฎหมายเป็นการตั้งประจำ ที่เจ้าคุณพหลฯ ได้กล่าวมาว่าจะขอสนองพระเดชพระคุณไปได้เพียง ๑๐ วัน ๑๕ วันเป็นการชั่วคราวนั้นก็เป็นคำปรารภของท่าน โดยเกรงว่าจะบริหารราชการแผ่นดินให้ดีตลอดไปไม่ได้บริบูรณ์ เพราะท่านเป็นนักรบไม่ใช่นักการเมือง ส่วนที่เจ้าคุณประมวญ กล่าวมานั้นอยู่ที่ว่า เมื่อถึงสมัยที่เวลาท่านมาขอลาออก ถ้าเห็นสมควรจะให้ท่านอยู่เพื่อบริหารราชการแผ่นดินต่อไปแล้ว เราก็พากันโว้ตความไว้ใจให้ท่านอีก ไม่เกี่ยวกับที่ปรึกษากันอยู่เวลานี้

นายมังกร สามเสน กล่าวว่า ได้เห็นใจเจ้าคุณพหลฯ ทุกอย่างแล้วในการรักชาติประเทศและราษฎรส่วนมากก็นิยมรักใคร่ท่าน เพราะฉะนั้นเป็นการสมมควรแล้วที่จะไว้ใจเจ้าคุณพหลฯ ให้บริหารราชการแผ่นดินต่อไป

ประธานสภาฯ กล่าวว่า เมื่อได้พูดกันมาแล้ว จึงใคร่จะขอให้ลงคะแนนความไว้ใจให้เจ้าคุณพหลฯ ต่อไป ฉะนั้นถ้าผู้ใดเห็นชอบที่จะให้เจ้าคุณพหลฯ เป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว ขอให้ลงคะแนนสมาชิกทั้งหมดลงคะแนนเห็นชอบ เป็นอันว่าสภาผู้แทนราษฎร ได้ลงมติให้ความไว้ใจพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินสืบไป

นายกรัฐมนตรี กล่าวว่า ขอขอบพระคุณมากในการที่ท่านทั้งหลายได้มีความไว้ใจในท่านอย่างแน่นแฟ้น ครั้นแล้วได้เสนอต่อไปว่า ในระวางที่ได้จัดการไปในคราวนี้นั้น ท่านได้มีหนังสือกราบบังคมทูลพระกรุณาดั่งนี้

วังปารุสกวัน

วันที่ ๒๐ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๗๖

ขอเดชะฝ่าละอองธุลีพระบาทปกเกล้าปกกระหม่อม

ข้าพระพุทธเจ้าขอกราบบังคมทูลพระกรุณาถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นวันนี้ ที่จำต้องให้คณะรัฐมนตรีชุดเก่าลาออก เพราะจะรีบเปิดสภาผู้แทนราษฎรให้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ

ส่วนการรักษาความสงบเรียบร้อยเวลานี้ ข้าพระพุทธเจ้าได้จัดการและขอรับรองว่าจะไม่มีอะไรที่จะทรงหนักพระราชหฤทัย และคณะทหารบก ทหารเรือ และพลเรือนที่เข้ากระทำการ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ยึดอำนาจครานี้ยังยืนยันสัตย์สุจริต จงรักภักดีอยู่ และขอพระราชทานให้ทรงดำรงตำแหน่งเป็นประมุขของชาติอยู่ตามเดิม

ควรมิควรแล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ข้าพระพุทธเจ้า นายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา ขอเดชะ

ครั้นแล้วได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมในการจัดการให้คณะรัฐมนตรีลาออกเพื่อให้มีการเปิดสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๔๗๖ และแถลงข่าวตามที่ท่านทราบกันอยู่แล้วว่า มีเหตุการณ์บางอย่างที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมทรามในความศักดิ์สิทธิ์แห่งรัฐธรรมนูญโดยมี คณะรัฐมนตรีชุดหนึ่ง ซึ่งเริ่มต้นด้วยการบริหารราชการแผ่นดินปราศจากความไว้ใจของสภาผู้แทนราษฎรและแล้วแนะนำพระมหากษัตริย์ให้ปิดสภาฯ ทั้งได้งดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตราปรากฏชัดแจ้งในที่สุดว่า กระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยแห่งชาติบ้านเมือง จึงมีคณะทหารบก ทหารเรือ และพลเรือนคณะหนึ่งซึ่งร่วมใจกันเข้าจัดการให้คณะรัฐมนตรีชุดที่บริหารราชการแผ่นดินไม่ชอบนั้นได้ลาออกจากตำแหน่งสำเร็จเรียบร้อยจนได้เปิดสภาผู้แทนราษฎรมาพร้อมกันวันนี้ ปรากฏว่าคณะนี้ได้กระทำการไปด้วยความทวังดีงามและประกอบด้วยความละมุนละม่อมเป็นอย่างดี เหตุการณ์ได้เป็นไปโดยราบรื่นปกติเรียบร้อยมิได้รุนแรงประการใด แต่กระนั้นก็ดีอาจมีการกระทำบางอย่างซึ่งเป็นการผิดกฎหมายโดยปริยาย เช่น เอากำลังทหารมาปิดท้ามทางเดินสาธารณ เป็นต้น ท่านจึ่งเห็นสมควรจะออกกฎหมาย เป็นพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมดั่งร่างที่เสนอไปแล้วนั้น ขอให้ท่านสมาชิกพิจารณาว่า จะสมควรประการใด จะออกพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ประการใดต่อไป

หลวงแสงนิติศาสตร์ รับรองว่าควรออกพระราชบัญญัติฉบับนี้

ประธานสภาฯ กล่าวว่า เมื่อสมาชิกได้อ่านร่างพระราชบัญญัตินี้แล้ว ผู้ใดจะลงคะแนนรับรองหรือจะทักท้วงประการใดก็ให้แสดงความเห็นขึ้นมา ไม่มีผู้ใดคัดค้านประธานสภาฯ จึ่งขอให้ลงคะแนน ลมาชิกทั้งหมดเห็นชอบในอันที่จะให้ออกกฎหมายนี้ได้ เป็นอันว่าสภาฯ อนุมัติให้ประกาศพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมในการจัดการให้คณะรัฐมนตรีลาออกเพื่อเปิดสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ได้ต่อไป

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

บรรณานุกรม

๑. พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕

๒. แถลงการณ์คณะราษฎร เพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕

๓. คำแถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๔๗๕

๔. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๕๕/๒๔๗๕ (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ ๑๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ หน้า ๘๓๐

๕. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๕๕/๒๔๗๕ (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ ๑๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ หน้า ๘๓๑

๖. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๕๗/๒๔๗๕ (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ ๑๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ หน้า ๘๘๙

๗. รายงานการประชุมคณะกรรมานุการพิจารณาร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ วันอังคารที่ ๑๒ มีนาคม ๒๔๗๕

๘. ประกาศแถลงการณ์ยึดอำนาจการปกครอง วันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๔๗๖

๙. หนังสือกรมราชเลขานุการในพระองค์ ที่ ก ๙๓/๒๔๗๖ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๔๗๖

๑๐. หนังสือคณะรัฐมนตรี ที่ ก. ๑๖๒๐/๒๔๗๖ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๔๗๖

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ค่านิยมของข้าราชการไทยในยุคปฏิรูประบบราชการ[๑]

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ*

๑.ความนำ

การศึกษา "ค่านิยมของข้าราชการไทยในยุคปฏิรูประบบราชการ" ครั้งนี้ มีความเชื่อพื้นฐานว่า ค่านิยมของข้าราชการมีส่วนสำคัญในการกำหนดพฤติกรรมของข้าราชการ และข้าราชการประจำเป็นกลไกหรือแขนขาสำคัญในการนำนโยบายของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยรวมทั้งในยุคปฏิรูประบบราชการไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ เมื่อใดก็ตามที่ข้าราชการมีค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ เช่น ค่านิยมของการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ และค่านิยมที่ยึดถือระบบพวกพ้องในทางมิชอบ ค่านิยมดังกล่าวนี้จะมีส่วนทำให้ข้าราชการบางส่วนประพฤติมิชอบ และปฏิบัติงานไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) มาตรา ๗๐ ที่ว่าข้าราชการ "มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชน..." ส่งผลให้ประเทศชาติเสียหายและประชาชนเสียผลประโยชน์ในเวลาเดียวกัน รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ บัญญัติให้รัฐต้องจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมของข้าราชการทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ ดังนี้ "มาตรา ๗๗ รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่" บทความนี้จึงมีส่วนช่วยสนับสนุนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญรวมทั้งมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการดังกล่าวด้วย นอกจากนี้แล้ว ตำรา หนังสือ หรือข้อมูลเกี่ยวกับค่านิยมของข้าราชการไทยได้กระจัดกระจาย และมีจำนวนน้อยมาก โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการในมุมมองของนักบริหารภาครัฐ

บทความนี้มุ่งศึกษา (๑) ความหมายและความสำคัญ (๒) ค่านิยมของข้าราชการไทยในอดีตถึงปัจจุบัน (๓) ค่านิยมของข้าราชการไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ และสาเหตุการเกิดค่านิยม (๔) ค่านิยมของข้าราชการที่ควรเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศ ตอนท้ายเป็น (๕

---

* อาจารย์ประจำสาขาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

๑ เป็นบทความที่สรุปจากการศึกษาวิจัยที่เขียน โดย วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ค่านิยมของข้าราชการไทยในยุคปฏิรูประบบราชการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โฟร์เพซ, ๒๕๔๗), จำนวน ๑๕๕ หน้า.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สรุปและข้อเสนอแนะซึ่งรวมทั้งการเสนอแนวทางการพัฒนา ปรับเปลี่ยน หรือปลูกฝังค่านิยมของข้าราชการที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนส่วนรวมไว้ด้วย

บทความนี้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารจัดการภาครัฐ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ และการปฏิรูประบบราชการภายใต้อุดมการณ์ประชาธิปไตย ใช้วิธีการนำเสนอในรูปของกระบวนการศึกษาทางวิชาการอย่างเป็นระบบในลักษณะของการวิจัยเอกสารเชิงประวัติศาสตร์ (historical approach) โดยรวบรวมข้อมูลจากตำรา หนังสือ และเอกสาร (documentary data) เป็นหลัก รวมทั้งจากการสังเกตการณ์ (observation) การขอคำแนะนำปรึกษาจากผู้มีความรู้และประสบการณ์ จากนั้น จึงนำข้อมูลมาประมวล วิเคราะห์และเขียนบรรยาย (descriptive analysis) พร้อมกับเสนอภาพไว้ด้วยตามความจำเป็น การศึกษาครั้งนี้ใช้เวลาประมาณ ๑ เดือน เนื่องจากได้นำผลงานในอดีตมาเป็นพื้นฐานและแก้ไขเพิ่มเติมให้ทันสมัยโดยเพิ่มข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงและข้อมูลที่เป็นความคิดเห็นพร้อมกับเพิ่มระบบความคิดไว้ด้วย

๒. ความหมายและความสำคัญ

"ค่านิยมของข้าราชการไทย" หมายถึง ระบบความคิด ความเชื่อ หรือการกระทำต่าง ๆ ของข้าราชการที่มีลักษณะถาวรซึ่งข้าราชการยึดถือหรือใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศ ค่านิยมของข้าราชการอาจเป็นไปในทิศทางที่ส่งเสริม และ/หรือ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศใน "ยุคปฏิรูประบบราชการ" ซึ่งหมายถึงยุคที่มีการปรับปรุงประสิทธิภาพของกลไกของรัฐซึ่งครอบคลุมทั้งหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการให้ปฏิบัติหน้าที่อำนวยความสะดวกและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยมุ่งไปที่ผลประโยชน์ของประชาชน ลดกฎระเบียบขั้นตอน ตัดความล่าช้า สร้างความน่าเชื่อถือ ไว้วางใจได้ เปิดเผย และโปร่งใสหรือถูกควบคุมตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ภายใต้แนวทางของระบอบประชาธิปไตย ส่วนคำว่า "ข้าราชการ" ในที่นี้หมายถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการประจำเป็นหลัก โดยไม่รวมข้าราชการการเมืองไว้ด้วย

๓. ค่านิยมของข้าราชการไทยในอดีตถึงปัจจุบัน

ค่านิยมของข้าราชการไทยในอดีตถึงปัจจุบันในที่นี้ครอบคลุมถึงภาพรวมของค่านิยมหลักและค่านิยมย่อย แบ่งเป็น ๔ ช่วงสมัย ดังนี้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๑) ค่านิยมของข้าราชการสมัยสุโขทัยถึงสมัยอยุธยาตอนปลาย

การศึกษาค่านิยมของข้าราชการไทยในอดีตเริ่มตั้งแต่สมัยสุโขทัยคือประมาณ ปี พ.ศ. ๑๘๐๐-๑๙๐๐ พบว่าลักษณะสังคมหรือการปกครองในสมัยนั้นเป็นแบบ "พ่อกับลูก" หรือเรียกว่า ปิตาธิปไตย (paternalism) มีพระเจ้าแผ่นดินหรือพระมหากษัตริย์ซึ่งเปรียบเสมือนพ่อของประชาชนเป็นศูนย์กลางของการปกครองทุกอย่าง คำว่า "พระมหากษัตริย์" ที่จริงแล้วมีความหมายเท่ากับคำว่ารัฐบาลและรัฐ อีกทั้งการปกครองของไทยแบบพ่อกับลูกโดยพระมหากษัตริย์เป็นผู้นำ หรือการปกครองของรัฐบาลที่มีพระมหากษัตริย์เป็นผู้นำในสมัยสุโขทัยนั้น ทำให้เข้าใจได้ว่า มีข้าราชการเกิดขึ้นแล้วเรียกว่า "ลูกขุน" โดยมีพระมหากษัตริย์เป็น "พ่อขุน" และมีประชาชนเป็น "ท่วย" หรือ "ไพร่ฟ้า" เพราะฉะนั้น ข้าราชการไทยมีประวัติความเป็นมาที่ยาวนานควบคู่ไปกับการตั้งรัฐไทย พระมหากษัตริย์ทรงแบ่งเบาภาระหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินให้แก่ผู้ใกล้ชิดที่สำคัญคือ ข้าราชการ ด้วยเหตุนี้ข้าราชการแต่เดิมจึงหมายถึง ผู้ใกล้ชิดและผู้แบ่งเบาภาระหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ หรือเป็นแขนขาของรัฐ นอกจากนี้ หลักศิลาจารึกสมัยสุโขทัย ได้กล่าวถึง "อำมาตย์" และ "มนตรี" ไว้ แสดงว่า จะต้องมีข้าราชการหรือที่แต่เดิมเรียกว่า "ขุนนาง" อยู่ในราชสำนักของพระมหากษัตริย์แล้ว ต่อมาหลังจากที่ไทยทำสงครามชนะเขมรซึ่งเป็นศูนย์กลางของความเจริญทางวัฒนธรรมและระบบการปกครองที่เป็นระเบียบแบบแผน โดยไทยยึดนครธมได้ในปี พ.ศ. ๑๙๗๔ และได้กวาดต้อนพราหมณ์และขุนนางหรือข้าราชการเขมรเข้ามาเพื่อช่วยด้านการบริหารราชการแผ่นดินขณะเดียวกัน ไทยยังได้รับอิทธิพลของอินเดียที่มีอยู่ในเขมรเรื่องลัทธิเทวราชที่เชื่อว่า พระเจ้าแผ่นดินเปรียบเสมือนพระศิวะหรือพระวิษณุ ซึ่งเป็นเทพเจ้าในลัทธิฮินดู รวมทั้งแนวคิดที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพระเจ้าแผ่นดินเขมรกับประชาชนที่มีประชาชนที่มีลักษณะเป็นแบบ "เจ้ากับข้า" หรือ "นายกับบ่าว" เข้ามาสู่การบริหารราชการแผ่นดินของไทยด้วย อันมีผลทำให้ลักษณะการปกครองแบบ "พ่อกับลูก" เปลี่ยนไปเป็นการปกครองแบบ "เจ้ากับข้า" หรือ "นายกับบ่าว" หรืออาจเรียกว่า ราชาธิปไตย (monarchy) ตั้งแต่นั้นมา

ยิ่งในสังคมสมัยอยุธยา "ราชการแผ่นดิน" ได้เข้ามาควบคุมชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างมาก ความทุกข์ความสุขตลอดจนผลประโยชน์ของประชาชน ขึ้นอยู่กับราชการหรือข้าราชการเป็นสำคัญ คือ ประชาชนจะมีสุขได้ก็ต่อเมื่อทางราชการเข้ามาช่วยเหลือเกื้อกูล จะมีทุกข์ก็โดยราชการนั้นเองได้ก่อให้ และจะต้องพลัดพรากจากกันก็ต่อเมื่อทางราชการเข้ามากะเกณฑ์เอาตัวไป "รับราชการ" และเป็น "กำลังของทางราชการ"

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ในสมัยอยุธยา ได้กล่าวถึง "ลูกขุน" และ "มูลนาย" ว่าเป็นข้าราชการ ส่วน "ไพร่" มิใช่เป็นข้าราชการและยังไม่มีสิทธิที่จะเปลี่ยนฐานันดรเป็นข้าราชการ ไพร่มามีสิทธิดังกล่าวในสมัยสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก โดยไพร่มีสิทธิดวายตัวเป็นมหาดเล็กซึ่งโอกาสที่จะเป็นข้าราชการสำหรับไพร่ทั่วไปนั้นเป็นไปได้ยากมาก อย่างไรก็ดี เป็นการแสดงให้เห็นว่าไพร่หรือประชาชนสามัญทั่วไปนั้นต้องเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับทางราชการอยู่ตลอดเวลา อีกทั้งเป็นการยืนยันว่า ข้าราชการมีบทบาทสำคัญต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนตลอดมา

ที่สำคัญคือ ตั้งแต่สมัยอยุธยาลงมานั้นเห็นชัดเจนว่า ค่านิยมของข้าราชการในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นไปในลักษณะที่รับใช้พระมหากษัตริย์หรือพระเจ้าแผ่นดิน คือ เป็น "ข้าของแผ่นดิน" ทั้งนี้ เพราะคำว่า "ราชการ" เป็นคำย่อ คำศัพท์เต็มเรียกว่า "ราชการของพระผู้เป็นเจ้า" พระผู้เป็นเจ้านี้ก็คือพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าหลังจากการรับพระบรมราชาภิเษก ด้วยเหตุนี้ระบบราชการสมัยนี้ จึงเป็นระบบที่มีลักษณะพิเศษ จะเรียกว่า เป็นกึ่งศาสนาก็ได้ แต่ไม่ใช่ศาสนาพราหมณ์ ศาสนาพุทธ หรือศาสนาอื่นใด เป็นอีกศาสนาหนึ่งซึ่งมีพระเจ้าอยู่หัวเป็นพระผู้เป็นเจ้าสูงสุด เมื่อเป็นเช่นนี้ ข้าราชการที่ทำราชการของพระผู้เป็นเจ้านั้นก็เปรียบได้กับพระในศาสนา เป็นพระซึ่งมีหน้าที่พิเศษ มีลักษณะพิเศษ ไม่เหมือนคนธรรมดาทั่วไปแต่คอยรับใช้พระผู้เป็นเจ้า เป็นข้าของพระผู้เป็นเจ้า ราชการก็เป็นราชการของพระผู้เป็นเจ้า ฐานะของข้าราชการนั้น จึงเป็นฐานะที่ค่อนข้างจะสูงเป็นฐานะที่มีความขลัง ความศักดิ์สิทธิ์ของศาสนาปนอยู่ด้วย ข้าราชการสมัยก่อนนึกและเข้าใจเช่นนั้นไม่นึกว่าตนเองเป็นคนธรรมดาสามัญ ขณะเดียวกัน ข้าราชการก็มีระเบียบ มีศีล มีวินัยเช่นเดียวกับพระในศาสนาอื่น ๆ โดยศีลหรือวินัยของข้าราชการนั้นแตกต่างไปจากคนธรรมดาสามัญ มีความพิเศษเหนือกว่า มีความยับยั้งชั่งใจมากกว่าคนธรรมดา และอยู่ได้ด้วยอำนาจและบารมีของพระผู้เป็นเจ้า คือพระเจ้าอยู่หัว ทำให้เกิดความผูกพันและเป็นความยึดเหนี่ยวระหว่างข้าราชการกับองค์พระประมุขของประเทศต่อเนื่องกันมาช้านาน

ต่อมาในสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับขุนนางหรือข้าราชการที่เห็นได้อย่างชัดเจน เช่น ประมาณปี พ.ศ. ๑๙๙๗ ได้กำหนดตำแหน่งหน้าที่และสิทธิพิเศษต่าง ๆ ของขุนนางทุกคนไว้ และยังได้แยกขุนนางออกเป็น ๔ ประเภทตาม "ศักดิ์" (คำว่าศักดิ์ หมายถึงอำนาจ หรือเกียรติภูมิ) อันได้แก่ ศักดินา ยศ ราชทินนาม และตำแหน่ง เช่นนี้ทำให้เห็นได้ว่า พระเจ้าแผ่นดินทรงเห็นความสำคัญของข้าราชการ พร้อมกับแสดงว่าผลประโยชน์ของ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ทางราชการและตัวข้าราชการมีความสำคัญเหนือผลประโยชน์และเหนือประชาชนธรรมดาสามัญมาโดยตลอด ในเวลาเดียวกัน ข้าราชการก็ตั้งอกตั้งใจรับใช้พระเจ้าแผ่นดิน มีค่านิยมหรือมีความสำนึกอยู่เสมอว่าตนเองเป็นข้าของแผ่นดิน

ในสมัยอยุธยาตอนปลาย พลเมืองในสังคมไทยแบ่งออกเป็น ๔ ชั้น ได้แก่ ชั้นเจ้านาย ชั้นผู้ดี ชั้นไพร่ และชั้นทาส การแบ่งชนชั้นเช่นนี้ เป็นผลมาจากระบบเจ้าขุนมูลนายและระบบศักดินาซึ่งเป็นค่านิยมหรือประเพณีที่สืบทอดมาตั้งแต่สังคมสมัยโบราณและมีอิทธิพลต่อระบบราชการรวมทั้งต่อความรู้สึกนึกคิดหรือค่านิยมของข้าราชการในปัจจุบันได้ กล่าวคือ ระบบเจ้าขุนมูลนายเป็นระบบที่ให้ขุนนางมีบ่าวไพร่มาอยู่ในสังกัด คอยปรนนิบัติรับใช้และขุนนางก็ต้องให้ความคุ้มครองแก่บ่าวไพร่นั้นเป็นการตอบแทน ส่วนระบบศักดินาซึ่งเป็นระบบที่เทียบเกียรติยศกันว่าใครมีศักดินาเท่าใด เพื่อจะได้จัดความสำคัญและแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบกันได้

สรุปได้ว่า ข้าราชการไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัยมาจนถึงสมัยอยุธยาตอนปลาย มีอำนาจกว้างขวางมากครอบคลุมสังคมและประชาชนในสังคม ข้าราชการนิยมยกย่องและนำแนวคิดของกษัตริย์ที่ทรงใช้ทศพิธราชธรรมในการบริหารประเทศมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการมุ่งรับใช้กษัตริย์ ดังนั้น ค่านิยมหลักของราชการในช่วงสมัยนั้นจึงเป็น **"ค่านิยมกษัตริย์" ซึ่งมีลักษณะเด่นคือ นิยมยกย่องกษัตริย์ และเน้นไปที่องค์พระมหากษัตริย์ โดยมุ่งปฏิบัติหน้าที่รับใช้กษัตริย์** ในช่วงสมัยดังกล่าว ยังมีค่านิยมที่เป็นนายประชาชน และค่านิยมในอำนาจ ปรากฏให้เห็นอีกด้วย ส่วนค่านิยมที่มุ่งรับใช้ประชาชน ยังไม่ปรากฏให้เห็นแม้แต่น้อย

๒) ค่านิยมของข้าราชการสมัยรัตนโกสินทร์ถึงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์นั้น ประเทศไทยติดต่อกับต่างประเทศเพิ่มมากขึ้นและในสมัยรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ได้มีการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแบบของประเทศทางตะวันตก ทรงตั้งโรงเรียนมหาดเล็ก และต่อมาในสมัยรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ โรงเรียนมหาดเล็กก็ได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นโรงเรียนข้าราชการพลเรือน สำหรับเหตุผลของการตั้งโรงเรียนดังกล่าวนั้นสืบเนื่องมาจากประเทศชาติต้องการคนดี คนมีปัญญา และมีฝีมือเพื่อเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศอย่างมาก พระมหากษัตริย์ยังทรงสนับสนุนให้ประชาชนได้ศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศ พร้อมทั้งสนับสนุนให้มีการรับราชการเพิ่มขึ้นอีกด้วย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

คำกล่าวที่ว่า "สิบพ่อค้าเลี้ยงไม่เท่าหนึ่งพญาเลี้ยง" จึงได้เกิดขึ้น "พญา" หมายถึง เจ้าแผ่นดิน ผู้เป็นใหญ่ ผู้เป็นหัวหน้า ส่วน "พญาเลี้ยง" หมายถึงพระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้อุบเลี้ยงอุปถัมภ์ค้ำจุนข้าราชการเพื่อมุ่งหวังให้คนเป็นคนดี เพื่อเป็นกำลังของประเทศชาติ มิใช่เลี้ยงเพื่อประโยชน์ส่วนตัว แต่เพื่อสาธารณประโยชน์ มิใช่เลี้ยงเพื่อให้กินอาหาร กินเงิน กินทอง แต่หากได้เลพคุณธรรม ความดี มีความรู้เพื่อเป็นพลเมืองดี คือเป็นกำลังอันดีสำหรับปกป้องประเทศชาติ เป็นการเลี้ยงในลักษณะบุพการีส่วนผู้รับเลี้ยงหรือผู้ถูกเลี้ยงก็ได้ เป็นกำลังงานของผู้บังคับบัญชาและมีหน้าที่บำรุงรักษาป้องกันประเทศชาติ สำหรับ "พ่อค้าเลี้ยง" นั้นมิใช่เป็นไปเพื่อสาธารณประโยชน์หรือประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวม แต่เป็นประโยชน์ส่วนตนส่วนพวกโดยจำเพาะเท่านั้น

ยังมีคำกล่าวที่มีความหมายทำนองเดียวกับ "สิบพ่อค้าเลี้ยงไม่เท่าหนึ่งพญาเลี้ยง" นั่นก็คือ "สิบพ่อค้าไม่เท่าหนึ่งพญาเลี้ยง" ซึ่งมีความหมายว่าในอดีตผู้เฒ่าผู้แก่ไม่อวยพรให้ลูกหลานเป็นพ่อค้ามั่งมี เพราะมีความเชื่อว่าพ่อค้าที่ร่ำรวยยังไม่มีเกียรติเท่า "**พระยา**" ซึ่ง หมายถึงข้าราชการ ประกอบกับข้าราชการในสมัยโบราณนั้นมิใช่เป็นผู้ที่ยากจนแต่ประการใด และผู้ที่เป็นข้าราชการจะได้รับพระราชทานทรัพย์สินสิ่งของต่าง ๆ และมีรายได้จากตำแหน่งของตนเองด้วย การเป็นข้าราชการจึงมีเกียรติ มีความร่ำรวยในทรัพย์สินเงินทองและข้าทาสบริวาร สังคมยังให้ความเชื่อถือและยอมรับสูง มีโอกาสได้รับอิสสริยาภรณ์และเทรียญดราง่ายกว่าอาชีพอื่น ดังนั้น คำกล่าวที่ว่า "สิบพ่อค้าไม่เท่าหนึ่งพญาเลี้ยง" นั้น ไม่เพียงแต่แสดงให้เห็นถึงค่านิยมของคนไทยในอดีตที่นิยมมีอาชีพรับราชการเพราะหวังในเกียรติยศชื่อเสียงมากกว่าเงินทองที่ได้จากการมีอาชีพพ่อค้าเท่านั้น แต่ยังแสดงให้เห็นถึงฐานะของข้าราชการในสมัยนั้นด้วยว่าไม่ยากจน

ถึงแม้ว่าอาชีพรับราชการจะได้รับการนิยมยกย่องอย่างกว้างขวางสืบต่อกันมาในเวลาเดียวกัน ก็มีข้าราชการบางส่วนประพฤติมิชอบ ใช้อำนาจหน้าที่ทางราชการในทางมิชอบเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน เหตุผลส่วนหนึ่งเนื่องมาจากในสมัยโบราณข้าราชการไม่ได้รับเงินเดือนเป็นค่าตอบแทน ข้าราชการทุกคนจึงต้องหามาหากินเอง ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่สามารถใช้ข้าราชการชั้นผู้น้อยในบังคับบัญชาให้ทำกิจการส่วนตัว หรือให้หารายได้จากประชาชนผู้มาติดต่อราชการ เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าประทับตรา และค่าส่วนลดจากการเก็บส่วนอากร โดยถือว่าเป็นรายได้จากตำแหน่ง ซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวที่ว่า "การกินตำแหน่ง" ครั้นถึงรัชกาลที่ ๕ ข้าราชการทุกคนได้รับเงินเดือน การหากินจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการก็ยังคงมีอยู่ เพราะถือว่าเป็นประเพณีปฏิบัติติดต่อกันมานาน แต่

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

จะต้องไม่เกินขอบเขตที่ได้รับอนุญาต มิฉะนั้นจะมีความผิดฐานฉ้อราษฎร์บังหลวง และต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ข้าราชการทุกคนรับราชการอาชีพโดยได้รับเงินเดือนเพียงพอกับการครองชีพเพื่อป้องกันมิให้แสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่โดยตรงหรือทางอ้อมแก่ตนเองหรือญาติมิตร

ดังนั้น ค่านิยมหลักของข้าราชการในช่วงตั้งแต่สมัยรัตนโกสินทร์ถึงสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ จึงเป็น "ค่านิยมพระยา" อันเป็นค่านิยมที่มีวิวัฒนาการมาจาก "ค่านิยมกษัตริย์" ค่านิยมพระยาเป็นค่านิยมหลักที่ปรากฏอย่างชัดเจนในสมัยอยุธยาและเด่นชัดมากในช่วงรัชกาลที่ ๕ มีลักษณะเด่นคือ นิยมยกย่องข้าราชการหรืออาชีพรับราชการ มุ่งปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงยศฐาบรรดาศักดิ์และเกียรติยศชื่อเสียงเป็นหลักมากกว่าทรัพย์สินเงินทอง อันเป็นลักษณะของ "เกียรติสำคัญกว่าเงิน" พร้อมกันนั้นได้มีค่านิยมย่อยเกิดขึ้นด้วย เช่น ค่านิยมของการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ

๓) ค่านิยมของข้าราชการตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๐๐

ผลจากการชุบเลี้ยงข้าราชการและการใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยในราชสำนักของรัชกาลที่ ๖ ประกอบกับเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ได้ส่งผลให้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างหนักในประเทศในสมัยรัชกาลที่ ๗ และยังส่งผลให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงขึ้นในหมู่ข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง สภาพการณ์ดังกล่าวเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินในปี พ.ศ. ๒๔๗๕

กล่าวได้ว่าค่านิยมของข้าราชการช่วงที่เริ่มการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินยังคงเป็น "ค่านิยมพระยา" ที่ข้าราชการรักในเกียรติยศชื่อเสียงและยังไม่มีความคิดที่แสวงหาผลประโยชน์ใส่ตนเองมากนัก แต่ต่อมาเมื่อบทบาทของพระเจ้าแผ่นดินลดลงหลังจาก พ.ศ. ๒๔๗๕ รัฐธรรมนูญได้กลายมาเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศแทน ผนวกกับประเทศอยู่ในช่วงที่รัฐบาลยังไม่มีนโยบายปราบปรามข้าราชการที่ฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างจริงจังและต่อเนื่อง บวกกับข้าราชการส่วนใหญ่เป็นผู้ลงมือกระทำการฉ้อราษฎร์บังหลวงเอง อีกทั้งยังเป็นผู้มีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ด้วย เหตุการณ์เหล่านี้มีส่วนทำให้ข้าราชการฉ้อราษฎร์บังหลวงกันอย่างกว้างขวาง เมื่อเป็นเช่นนี้ "ค่านิยมพ่อค้า" จึงเริ่มก่อตัวขึ้นและเข้ามาผสมผสานกับ "ค่านิยมพระยา" ลักษณะของค่านิยมพ่อค้าจะได้อธิบายต่อไป

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๔) ค่านิยมของข้าราชการตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๑ ถึง ปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๔๖)

นับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๐๖ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ปกครองและบริหารราชการแผ่นดินแบบเผด็จการ และมุ่งพัฒนาด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก ละเลยการพัฒนาด้านการเมือง จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีหน่วยงานของทางราชการและจำนวนข้าราชการอย่างมาก ทำให้รัฐบาลต้องใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินประมาณ ๓๐ เปอร์เซ็นต์ ของงบประมาณประจำปีสำหรับเป็นเงินเดือนและค่าตอบแทนข้าราชการ การขยายดังกล่าวนี้ได้ส่งผลให้อาณาจักรหรือสถาบันข้าราชการมั่นคงขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น การเน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจดังที่กล่าวว่า "พัฒนาเศรษฐกิจก่อนพัฒนาการเมืองทีหลัง" รวมตลอดทั้งการไม่มีสถาบันอื่น ๆ ที่เข้มแข็งมาคอยถ่วงดุลและสถาบันทางการเมืองยังคงอยู่ลภาพที่อ่อนแอ ปัญหาคอร์รัปชั่นในวงราชการซึ่งเรื้อรังมานานตั้งแต่อดีตก็ยังไม่ลดลง กลับเพิ่มมากขึ้น สภาพเหล่านี้ ล้วนส่งเสริมให้ข้าราชการที่มี "ค่านิยมพ่อค้า" ยิ่งมีโอกาสแสวงหาผลประโยชน์ใส่ตน สร้างความร่ำรวย สุขสบายและมีอำนาจมากขึ้น ส่วนข้าราชการที่ยึดถือ "ค่านิยมพระยา" มักจะยากจนและถูกกล่าวหาว่าไม่ฉลาด เพราะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนน้อยกว่าเมื่อเทียบกับข้าราชการที่ประพฤติมิชอบ เข้าทำนอง "ทำดีได้ดีมีที่ไหน ทำชั่วได้ดีมีถมไป" เหล่านี้คือสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่มีส่วนทำให้เกิดเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ขึ้น

ดังนั้น นับแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๑๖ "ค่านิยมพ่อค้า" ได้ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนและเข้ามาเป็นค่านิยมหลัก ขณะที่ "ค่านิยมพระยา" ค่อย ๆ ลดความสำคัญลง "ค่านิยมพ่อค้า" นั้นหมายถึง ค่านิยมที่ข้าราชการนิยมยกย่องและนำแนวคิดของพ่อค้าที่ยึดถือกำไรหรือกำไรสูงสุดมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยคำนึงถึงทรัพย์สินเงินทองมากกว่า ยศฐาบรรดาศักดิ์หรือเกียรติยศชื่อเสียง เป็นลักษณะของ "เงินสำคัญกว่าเกียรติ" ค่านิยมพ่อค้านี้ยังครอบคลุมถึงลักษณะถาวรที่ข้าราชการไม่เพียงรับราชการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่เป็นทรัพย์สินเงินทองเพื่อตนเองเท่านั้น แต่ยังแสวงหาอำนาจและความยำเกรงจากประชาชนอีกด้วย ดังนั้น "ค่านิยมพ่อค้า" จึงรวมค่านิยมของการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบและค่านิยมที่ต้องการเป็นเจ้าคนนายคนไว้ด้วย

สำหรับเหตุผลที่จัดแบ่งเป็น "ค่านิยมพ่อค้า" เพราะได้พิจารณาศึกษาจากการเพิ่มขึ้นของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ความเจริญของประเทศ การมุ่งแสวงหากำไร และการที่ข้าราชการได้นำแนวคิดของพ่อค้าที่มุ่งแสวงหากำไรมาใช้เป็นแนวทางหรือวิธีการในการปฏิบัติราชการโดยมุ่งแสวงหา

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ผลประโยชน์ด้านวัตถุ โดยเฉพาะทรัพย์สินเงินทองเป็นหลัก ในขณะที่ "ค่านิยมพระยา" นั้น ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ด้านจิตใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งยศฐาบรรดาศักดิ์หรือเกียรติยศชื่อเสียงเป็นหลัก

หลังปี พ.ศ. ๒๕๑๖ เป็นต้นมา เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ประเทศชาติมีการเมืองการปกครองที่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับประชาชนมากขึ้น ค่านิยมของข้าราชการแทนที่จะเปลี่ยนแปลงไปเป็นค่านิยมที่รับใช้ประชาชนส่วนใหญ่ตามอุดมการณ์ของประชาธิปไตยแต่กลับกลายเป็นว่า "ค่านิยมพ่อค้า" ยิ่งมีเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ นับแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๖ จนกระทั่งปัจจุบันถึงแม้ว่าในบางช่วงมีเหตุการณ์บางอย่างที่ขัดขวางการเฟื่องฟูของระบอบประชาธิปไตย เช่น เหตุการณ์ในเดือนตุลาคม ๒๕๑๘ ก็ตาม แต่อุดมการณ์หรือค่านิยมแบบประชาธิปไตยก็ยังคงได้รับการปลูกฝังให้แก่ประชาชน ซึ่งรวมทั้งข้าราชการเพิ่มมากขึ้น ตามหลากหลายมีมากขึ้น สถาบันต่าง ๆ เข้ามามีบทบาทในการเมืองการปกครองมากขึ้น เป็นต้นว่า สถาบันการเมือง สถาบันหนังสือพิมพ์ สถาบันวิชาการ สถาบันนิสิตนักศึกษา และสถาบันผู้ใช้แรงงาน

นับแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๔ เป็นต้นมา รัฐบาลภายใต้การนำของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้สนับสนุนให้สถาบันการเมืองและนักการเมืองเข้ามามีบทบาททางการเมืองเพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเจน ในเวลาเดียวกัน ข้าราชการได้ถูกลดบทบาทด้านการเมืองและการปกครอง เห็นได้จากจำนวนข้าราชการประจำหรืออดีตข้าราชการประจำที่เข้าไปดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีซึ่งแต่เดิมเคยมีอยู่จำนวนมากเสมอมา ได้ถูกลดจำนวนลงและมีจำนวนนักการเมืองกึ่งพ่อค้านักธุรกิจหรือผู้รับเหมาเพิ่มมากขึ้น ในปี พ.ศ. ๒๕๓๑ เป็นช่วงที่นักธุรกิจการเมืองเข้ามามีบทบาทในการเมืองการปกครองและการบริหารมากที่สุดนับตั้งแต่เคยปรากฏมาในประวัติศาสตร์ของชาติไทย โดยเข้ามาดำรงตำแหน่งสำคัญของประเทศนับตั้งแต่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา รัฐมนตรีว่ากระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม และรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเป็นต้น และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นอีก

หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นต้นมา และมีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๔ นักการเมืองเป็นจำนวนมากที่เคยมีอาชีพเป็นพ่อค้าหรือนักธุรกิจหรือมีความสัมพันธ์กับพ่อค้านักธุรกิจ เช่น เป็นทายาทหรือเครือญาติของนักธุรกิจหรือกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ได้เข้ามาอยู่ในวงการเมืองระดับชาติและมีอำนาจในการปกครองและบริหารประเทศเพิ่มมากขึ้น

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

จนทำให้ "ค่านิยมพ่อค้า" เด่นชัดและมั่นคงมากยิ่งขึ้น และอาจเรียกได้ว่า เป็น "**ค่านิยมพ่อค้านักธุรกิจ**" อย่างไรก็ดี "ค่านิยมพระยา" ก็ยังมีอยู่บ้างและมีแนวโน้มที่จะมีให้เห็นน้อยลง ๆ

มีข้อสังเกตว่า การที่ระบบการเมืองการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินของไทยเป็นแบบรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางได้สนับสนุนให้มีค่านิยมบางอย่างเกิดขึ้นและเห็นได้ชัดเจนในช่วงหลังปี พ.ศ. ๒๕๐๑ เป็นต้นมา นั่นก็คือ "ค่านิยมที่ข้าราชการรับราชการเพื่อสนองความต้องการของเจ้านายในส่วนราชการของตนไม่ว่าจะอยู่ในส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค" แทนที่จะสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวม ทั้งนี้เพราะข้าราชการหวังที่จะให้เจ้านายเอื้อประโยชน์หรือเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งให้แก่ตนเอง อันเป็นค่านิยมที่รับราชการเพื่อหวังความเจริญและผลประโยชน์ของตนเองเป็นสำคัญ ค่านิยมดังกล่าวนี้ ในที่นี้ถือว่าไม่แตกต่างไปจาก "ค่านิยมพ่อค้า" มากนัก นอกจากนี้แล้วค่านิยมหลักและค่านิยมย่อยที่แบ่งไว้ในแต่ละช่วงที่ผ่านมาเป็นการนำเสนอในภาพรวมเท่านั้นมิอาจแบ่งได้อย่างเด็ดขาดและตายตัวว่ามีปรากฏอยู่ในช่วงใดช่วงหนึ่งโดยเฉพาะ บางค่านิยมอาจปรากฏอยู่ในหลายช่วงแต่ความเด่นชัดแตกต่างกัน

๔. ค่านิยมของข้าราชการไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ และสาเหตุการเกิดค่านิยม

ค่านิยมของข้าราชการไทยในอดีตถึงปัจจุบันที่กล่าวมานี้ ในแต่ละช่วงสมัยมี "ค่านิยมย่อย"เกิดขึ้นด้วย โดยค่านิยมหลักทั้ง ๔ ช่วงสมัยนั้นมีส่วนสำคัญทำให้เกิดค่านิยมย่อยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศอย่างน้อย ๗ ประการ และจนกระทั่งปัจจุบันมีค่านิยมย่อยซึ่งเป็นค่านิยมของข้าราชการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศอย่างน้อย ๗ ประการ ได้แก่

๑) ค่านิยมของการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ

๒) ค่านิยมที่ยึดถือระบบพวกพ้องในทางมิชอบ

๓) ค่านิยมที่ต้องการเป็นเจ้าคนนายคน

๔) ค่านิยมในการประจบสอพลอ

๕) ค่านิยมที่ชอบความสะดวกสบายและเกียจคร้าน

๖) ค่านิยมแบบปัจเจกชนนิยม

๗) ค่านิยมในความเป็นอนุรักษ์นิยม

หากพิจารณาถึงสาเหตุของการเกิดค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ทั้ง ๗ ประการนี้ พบว่า มีสาเหตุมาจากระบบภายในและระบบภายนอก (เหตุ) ระบบภายในนั้นเกิดจากตัวข้าราชการเองหรือธรรมชาติด้านลบของมนุษย์ เช่น ความมีกิเลส ความโลภ ความหลง หรือการทุจริต ส่วนระบบภายนอกนั้นเกิดจากสภาพแวดล้อมต่าง ๆ โดยเฉพาะระบบเศรษฐกิจ เช่น ข้าราชการมีรายได้น้อย และระบบสังคม เช่น ระบบเจ้าขุนมูลนาย และระบบศักดินาที่เอื้ออำนวยประโยชน์แก่คนส่วนน้อย สาเหตุทั้งจากระบบภายในและระบบภายนอกดังกล่าวนี้ ได้มีส่วนทำให้ข้าราชการมีค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ๗ ประการ (ผล) และยังได้ส่งผลกระทบทำให้การพัฒนาประเทศไม่ประสบความสำเร็จมากเท่าที่ควร ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ขาดประสิทธิภาพประเทศชาติเสียหายประชาชนเสียประโยชน์ (ผลกระทบ)

๕. ค่านิยมของข้าราชการที่ควรเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศ

เพื่อช่วยให้การพัฒนาประเทศประสบผลสำเร็จเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะในยุคปฏิรูประบบราชการ จึงได้เสนอค่านิยมของข้าราชการที่ควรเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศไว้ด้วย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นค่านิยมที่ตรงกันข้ามกับค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศดังกล่าวแล้ว สำหรับค่านิยมที่ควรเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศมี ๗ ประการ ได้แก่

๑) ค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริต

๒) ค่านิยมในระบบคุณธรรม

๓) ค่านิยมในหลักประชาธิปไตย

๔) ค่านิยมที่ยึดถือหลักการมากกว่าตัวบุคคล

๕) ค่านิยมในความประหยัดและขยัน

๖) ค่านิยมของการรวมกลุ่ม

๗) ค่านิยมในระเบียบวินัย

ค่านิยมที่ควรเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศทั้ง ๗ ประการนี้ ในที่สุดจะนำไปสู่ "ค่านิยมหลักที่พึงปรารถนา" นั่นก็คือ "ค่านิยมประชาชน" หรือ "ค่านิยมที่รับใช้ประชาชน" อันถือว่าเป็นจุดหมายปลายทางสูงสุด (ultimate end) ของการพัฒนาค่านิยมของข้าราชการ โปรดดูภาพที่ ๑

ค่านิยมประชาชนนี้ เป็นค่านิยมที่ข้าราชการยกย่องประชาชนและนำแนวคิดที่รับใช้ประชาชนมายึดถือปฏิบัติอย่างต่อเนื่องติดต่อกัน เป็นที่คาดหวังว่าในอนาคตค่านิยม

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

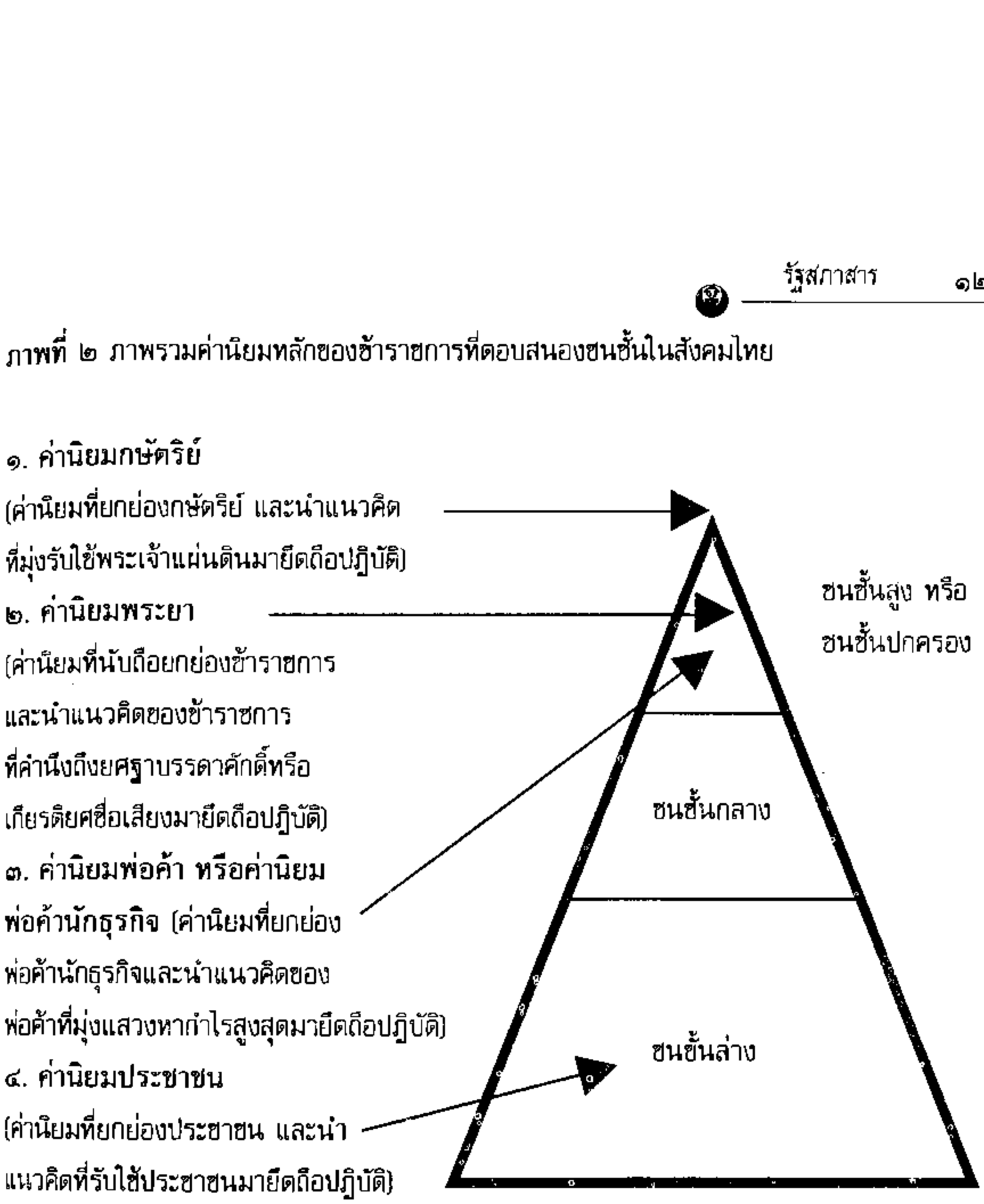
ประชาชนซึ่งเป็นค่านิยมหลักนี้จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนซึ่งเป็นชนชั้นล่างที่มีจำนวนมากที่สุด พร้อมกับทำให้ค่านิยมหลักทั้งหลายที่ส่วนใหญ่มุ่งตอบสนองความต้องการของชนชั้นสูงหรือชนชั้นปกครองซึ่งเป็นส่วนน้อยของประเทศลดความสำคัญลง และยังทำให้ค่านิยมย่อยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ เป็นต้นว่า ค่านิยมของการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ และค่านิยมที่ต้องการเป็นเจ้าคนนายคน ต้องถูกลดความสำคัญลงอีกด้วย โปรดดูภาพที่ ๒

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ภาพที่ ๑ สรุปภาพรวมการศึกษาครั้งนี้ นับแต่วิวัฒนาการของค่านิยม สาเหตุ ค่านิยมที่เป็นอุปสรรค และผลกระทบที่ตามมา การเสนอค่านิยมที่ควรเป็นไป และจุดหมายปลายทางสูงสุดของการพัฒนาค่านิยมของข้าราชการ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ภาพที่ ๒ ภาพรวมค่านิยมหลักของข้าราชการที่ดอบสนองชนชั้นในสังคมไทย

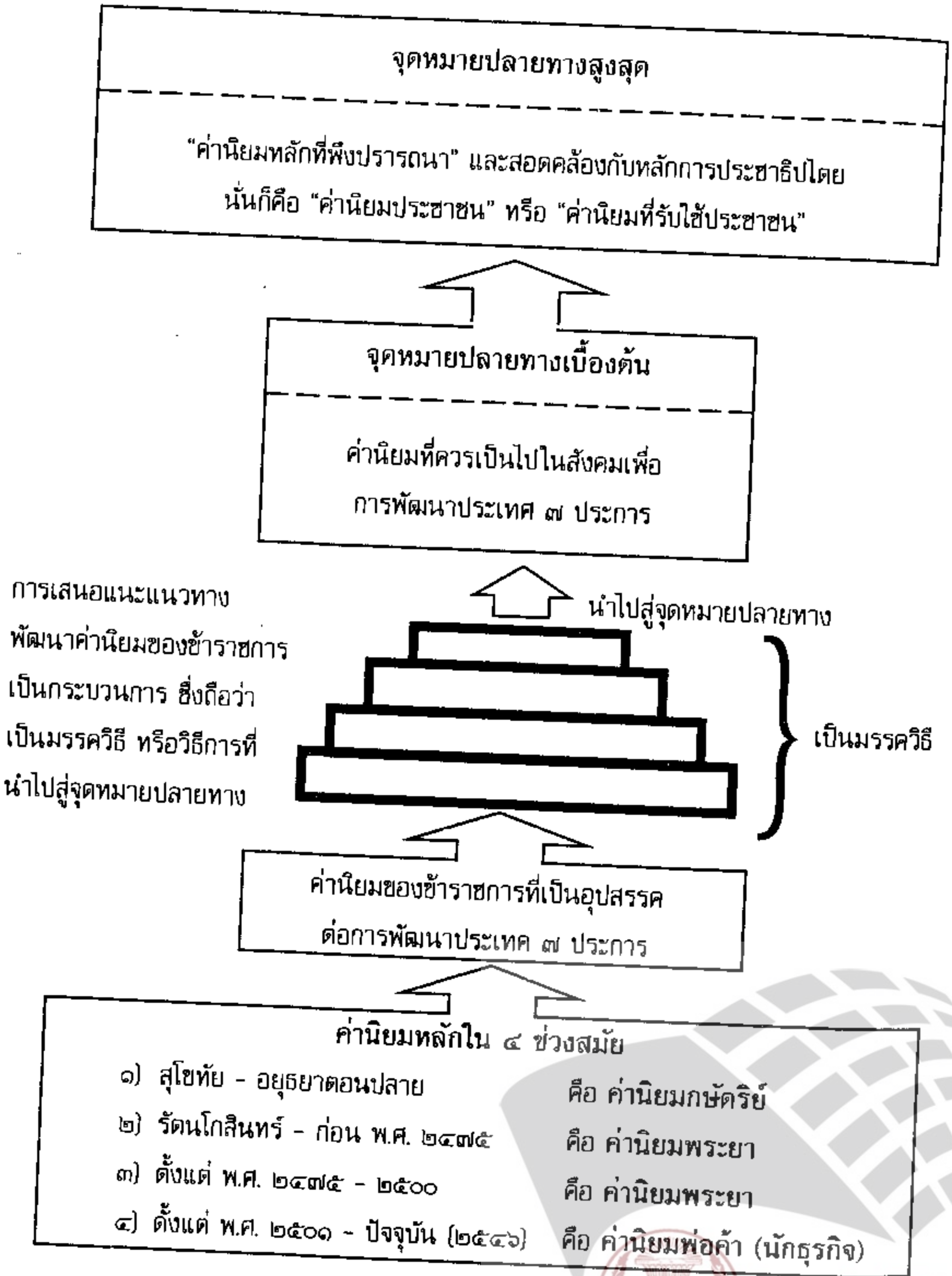


๖. สรุปและข้อเสนอแนะ

การที่จะให้ค่านิยมที่ควรเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศทั้ง ๗ ประการซึ่งเป็นค่านิยมย่อย รวมทั้ง "ค่านิยมประชาชน" ซึ่งเป็นค่านิยมหลัก บังเกิดผลในทางปฏิบัติ เป็นที่ยอมรับ และนำไปยึดถือปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง ในที่นี้จึงได้เสนอแนะแนวทางการพัฒนาปรับเปลี่ยนหรือปลูกฝังค่านิยมของข้าราชการไว้ด้วย โดยแนวทางการเสนอแนะมีลักษณะเป็นกระบวนการ (process) ที่เป็นมรรควิธี (means) หรือวิธีการที่นำไปสู่จุดหมายปลายทางทั้งหลาย (ends) ซึ่งแบ่งเป็นจุดหมายปลายทางเบื้องต้น (primary ends) คือ ค่านิยมของข้าราชการที่ควรเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศ ๗ ประการ และจุดหมายปลายทางสูงสุด (ultimate end) คือ ค่านิยมประชาชนโปรดดูภาพที่ ๓ ประกอบ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ภาพที่ ๓ แนวทางการพัฒนาค่านิยมของข้าราชการ ในลักษณะที่เป็นกระบวนการซึ่งถือว่าเป็นมรรควิธีหรือวิธีการที่จะนำไปสู่จุดหมายปลายทางเบื้องต้นและจุดหมายปลายทางสูงสุด



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

จากการศึกษาพบว่าค่านิยมมีส่วนสำคัญในการกำหนดพฤติกรรม ขณะเดียวกัน พฤติกรรมก็มีส่วนในการกำหนดค่านิยมด้วย พร้อมกันนั้น ค่านิยมของข้าราชการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศทั้ง ๗ ประการนั้นมี สาเหตุมาจากระบบภายใน คือ เกิดจากตัวข้าราชการเอง หรือเกิดจากธรรมชาติด้านลบของมนุษย์ ซึ่งแบ่งเป็น ส่วนที่เกี่ยวกับด้านจิตใจ และส่วนที่เกี่ยวกับด้านวัตถุหรือการกระทำ กับสาเหตุมาจากระบบภายนอก คือ เกิดจากสภาพแวดล้อมที่ไม่ดีหรือเอื้ออำนวยต่อการมีค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนา ปรับเปลี่ยน หรือปลูกฝังค่านิยมของข้าราชการตรงจุดตรงประเด็นตรงกับสาเหตุที่ทำให้เกิดค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ในที่นี้จึงเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาค่านิยมของข้าราชการควบคู่ไปทั้ง ๒ แนวทาง ได้แก่ แนวทางการพัฒนาที่ตัวข้าราชการ ซึ่งแบ่งเป็น ด้านจิตใจและด้านวัตถุหรือพฤติกรรมของข้าราชการ รวมทั้งแนวทางการพัฒนาที่สภาพแวดล้อมของข้าราชการ เช่น ด้านเศรษฐกิจและสังคม อย่างไรก็ดี ทั้ง ๒ แนวทางนี้ไม่อาจแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด มีบางส่วนคาบเกี่ยวกันได้

๒.๑ **แนวทางการพัฒนาที่ตัวข้าราชการ**

๒.๑.๑ แนวทางพัฒนาค่านิยมของข้าราชการสามารถดำเนินการได้ดังนี้

๑) พัฒนาตนเอง ข้าราชการที่ดีก็เหมือนคนดีทั่วไป ซึ่งดีได้ด้วยตนเอง ศึกษาเอง คิดเอง ปฏิบัติเอง

๒) พัฒนากลุ่ม ให้เพื่อนร่วมกลุ่มช่วยกันสร้างค่านิยมที่ถูกต้อง กำหนดเป็นวิญญาณร่วมของกลุ่ม แล้วสมาชิกทุกคนต้องปฏิบัติ มิฉะนั้นกลุ่มจะแซงชั่น หรือลงโทษ

๓) พัฒนาโดยกระบวนการฝึกอบรม โดยการจัดการฝึกอบรม การสั่งสอน อบรม การฝึกปฏิบัติ จนถึงขั้นปฏิบัติจริงอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีการติดตามผล

๔) การควบคุมกำกับดูแลของผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาที่ดีย่อมเอาใจใส่ผู้ใต้บังคับบัญชาให้รู้จักสิ่งที่ดีงามถูกต้อง และพยายามชักจูงแนะนำจนถึงขั้นบังคับให้ทำในสิ่งที่ถูกต้องเหล่านั้น ผู้บังคับบัญชาที่ดีจะต้องปฏิบัติตนให้ดีและเป็นตัวอย่างด้วย มิฉะนั้น คนอื่นจะเอาอย่างเข้าลักษณะ "เจ้าวัดไม่ดี พระชีก็สกปรก"

หลังจากเลือกดำเนินการตามที่เสนอไว้ข้อใดข้อหนึ่งหรือหลายข้อประกอบกัน เพื่อเป็นมรรควิธีไปสู่จุดหมายปลายทางแล้ว เนื้อหาที่จะใช้ในการพัฒนาที่จิตใจของข้าราชการที่เหมาะสม

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ควรเป็น "ทศพิธราชธรรม" ซึ่งมิใช่เป็นคุณธรรมสำหรับพระเจ้าแผ่นดินเท่านั้น แต่เป็นคุณธรรมสำหรับผู้ปกครองและประชาชนทั่วไปด้วย

ทศพิธราชธรรมเป็นคุณธรรมที่สามารถใช้สั่งสอน อบรม รวมทั้งหล่อหลอมกล่อมเกลาจิตใจข้าราชการให้รับใช้ประชาชนและประเทศชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีคุณธรรม โดยจะช่วยบ่งบอกทิศทางและกำกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการให้เกิดประโยชน์แก่ตัวข้าราชการเอง แก่ประชาชน และบังเกิดความเจริญรุ่งเรืองแก่ประชาชนสืบไป สาระสำคัญของทศพิธราชธรรม คือ

๑) ความเป็นผู้ให้
๒) ความเป็นผู้สำรวม
๓) ความเป็นผู้เสียสละ
๔) ความเป็นผู้มีความซื่อตรง
๕) ความเป็นผู้อ่อนโยน
๖) ความเป็นผู้ขยันขันแข็ง
๗) ความเป็นผู้ระงับความโกรธ
๘) ความเป็นผู้ไม่เบียดเบียน
๙) ความเป็นผู้มีความอดทน
๑๐) ความเป็นผู้อยู่ในทำนองคลองธรรม

๒.๑.๒ ควรพัฒนา ปรับเปลี่ยน ทรือปลูกฝังค่านิยมของการที่จะให้ค่านิยมที่ควรเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศทั้ง ๗ ประการ ซึ่งเป็นค่านิยมย่อย รวมทั้ง "ค่านิยมประชาชน" ซึ่งเป็นค่านิยมหลัก ดำเนินการโดย

๑) ปลูกฝังหลักการประชาธิปไตย การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน และการปฏิรูประบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเชื่อหรือความเข้าใจในเรื่องอำนาจอธิปไตยหรือการแบ่งการใช้อำนาจอธิปไตยที่ว่า นับแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ข้าราชการอยู่ในฐานะที่ไม่ได้สูงกว่าประชาชนเหมือนดังเช่นในอดีต

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ ว่า "อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย..... " เช่นนี้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ประชาชนอยู่ในฐานะที่สูงกว่าข้าราชการ ขยายความได้ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ เป็นอำนาจที่เป็นหนึ่งเดียวเป็นอิสระและไม่อาจแบ่งแยกได้ ประเทศที่มีอำนาจอธิปไตยของตนเองย่อมแสดงว่าเป็นรัฐหรือเป็นประเทศเอกราชอย่างแท้จริง โดยทั่วไปได้แบ่งการใช้อำนาจอธิปไตย ๓ ฝ่าย หรือแบ่งองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น ๓ ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา ฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล และฝ่ายตุลาการ คือ ศาล ในอดีตได้มีแนวคิดเกี่ยวกับการแบ่งการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น ๗ ฝ่าย ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจลงโทษผู้ฝ่าฝืน อำนาจที่จะทำสงคราม อำนาจทำสนธิสัญญา อำนาจแต่งตั้งข้าราชการ อำนาจเก็บภาษี และอำนาจจัดการศึกษา อย่างไรก็ดี การจัดแบ่งการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นกี่ฝ่ายนั้น ขึ้นอยู่กับผู้จัดแบ่ง แต่ที่นิยมกันอย่างแพร่หลายและเป็นสากลคือจัดแบ่งเป็น ๓ ฝ่ายดังกล่าว

เหตุผลที่ต้องจัดแบ่งการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นหลายฝ่าย เพราะอำนาจอธิปไตยมีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมกิจกรรมของประเทศมากมาย และเป็นอำนาจสูงสุดของประเทศที่เกี่ยวข้องกับประชาชน จึงต้องการให้แต่ละฝ่ายหรือองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยแต่ละฝ่ายได้ควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (check and balance) รัฐธรรมนูญยังได้แสดงให้เห็นถึงการจัดแบ่งการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น ๓ ส่วน โดยบัญญัติอำนาจนิติบัญญัติไว้ในหมวด ๖ รัฐสภา บัญญัติอำนาจบริหาร ไว้ในหมวด ๗ คณะรัฐมนตรี และบัญญัติอำนาจตุลาการไว้ในหมวด ๘ ศาล

หากนำรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ ดังกล่าวมาพิจารณาศึกษาต่อไปจะพบว่าอำนาจอธิปไตยซึ่งครอบคลุมทั้งอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการนั้น เป็นของปวงชนชาวไทยหรือประชาชนไทย โดยประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยผ่านตัวแทนและองค์กรต่าง ๆ หรือมอบอำนาจให้องค์กรต่าง ๆ ทั้ง ๓ ฝ่าย หมายความว่า ประชาชนมอบอำนาจบริหารให้คณะรัฐมนตรี มอบอำนาจนิติบัญญัติให้รัฐสภา และมอบอำนาจตุลาการให้ศาล ในการบริหารจัดการของทั้ง ๓ ฝ่ายนี้มีข้าราชการการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบาย และมีข้าราชการประจำเป็นกลไกหรือแขนขาของรัฐบาลนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อเป็นเช่นนี้ ข้าราชการทุกคนจึงอยู่ในฐานะที่เป็นผู้รับมอบอำนาจจากเจ้าของอำนาจ คือ ปวงชนชาวไทยหรือประชาชน และนำมาสู่คำกล่าวที่ว่า "ข้าราชการมีหน้าที่รับใช้ประชาชน" หรือ "ให้บริการแก่ประชาชน" การที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและทำให้ประชาชนอยู่ใน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ฐานะเหนือกว่าข้าราชการนั้น ยังเห็นได้จากการที่ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งฝ่ายการเมืองเข้าไปดำรงดำแหน่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งทางตรงหรือทางอ้อม เช่น ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อไปดำรงดำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี แล้วผู้ดำรงดำแหน่งดังกล่าวก็ไปควบคุมกำกับดูแลสั่งการข้าราชการประจำอีกทอดหนึ่ง ไม่เพียงเท่านั้น ประชาชนยังเลือกสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปควบคุมตรวจสอบหรือถอดถอนข้าราชการที่ดำรงดำแหน่งสำคัญอีกด้วย ทั้งนี้ ข้าราชการทุกคนไม่ว่าข้าราชการประจำหรือข้าราชการการเมืองล้วนเป็นตัวแทนที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการแทนประชาชนทั้งสิ้น

อำนาจของประชาชนยังมีอยู่อีก นอกจากประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางตัวแทนหรือองค์กรต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ประชาชนยังใช้อำนาจอธิปไตยได้ด้วยตนเองหรือประชาชนยังมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเองอย่างกว้างขวางอีกด้วย เช่น การเลือกตั้ง การริเริ่ม การถอดถอน การออกเสียงประชามติ การมีส่วนร่วมในการคิด วางแผน ตัดสินใจ ลงมือปฏิบัติงานกับองค์กรต่าง ๆ ตลอดจนร่วมรับรู้ ร่วมควบคุมและตรวจสอบการบริหารงานและการใช้อำนาจอธิปไตยของหน่วยงานราชการทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ

ข้อความที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยยังสอดคล้องกับแนวคิดของประชาธิปไตยที่ปวงชนหรือประชาชนเป็นใหญ่ในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและยังสอดคล้องกับความหมายของประชาธิปไตยที่ได้รับการกล่าวถึงหรืออ้างถึงเสมอมาที่ว่าประชาธิปไตยคือการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน อีกทั้งรัฐธรรมนูญยังมีบทบัญญัติที่ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนอย่างไม่เคยมีปรากฏมาก่อนในรัฐธรรมนูญฉบับใดของประเทศไทย โดยบัญญัติไว้ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ตั้งแต่มาตรา ๒๖ ถึง มาตรา ๖๕

ย้อนไปในอดีตสมัยสุโขทัย อยุธยา ธนบุรี และรัตนโกสินทร์จนกระทั่ง ปี ๒๕๓๐ เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญ อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ กล่าวคือ อำนาจของฝ่ายบริหารในการบริหารประเทศ อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการออกกฎหมาย และอำนาจของฝ่ายตุลาการในการตัดสินคดีความ ล้วนรวมอยู่ในพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ พระองค์อาจทรงมอบพระราชอำนาจบางส่วนให้ข้าราชการ ในส่วนของประชาชนไม่มีอำนาจดังกล่าว ต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ทำให้ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พระมหากษัตริย์ทรงดำรงดำแหน่งเป็นประมุขและเป็นสัญญลักษณ์ของ

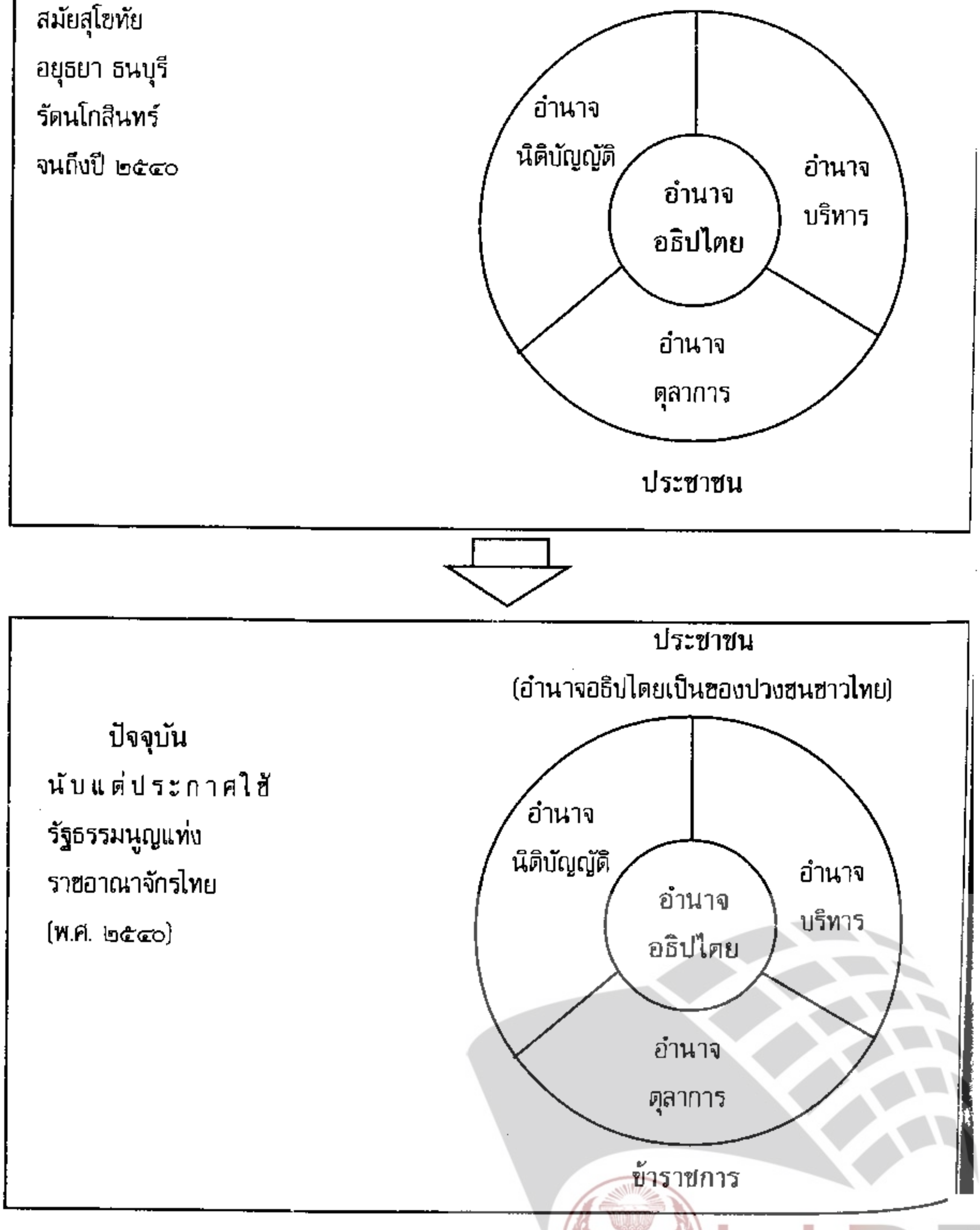
LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ประเทศ ไม่มีพระราชอำนาจในการบริหารประเทศ จนกระทั่งประกาศใช้รัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นต้นมา ประชาชนจึงเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เหล่านี้ ได้ส่งผลให้ข้าราชการอยู่ในฐานะที่เป็นผู้ให้บริการประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย พร้อมกับแสดงให้เห็นว่าประชาชนมีความสำคัญมากขึ้น ๆ

โปรดดูภาพที่ ๔ และภาพที่ ๕

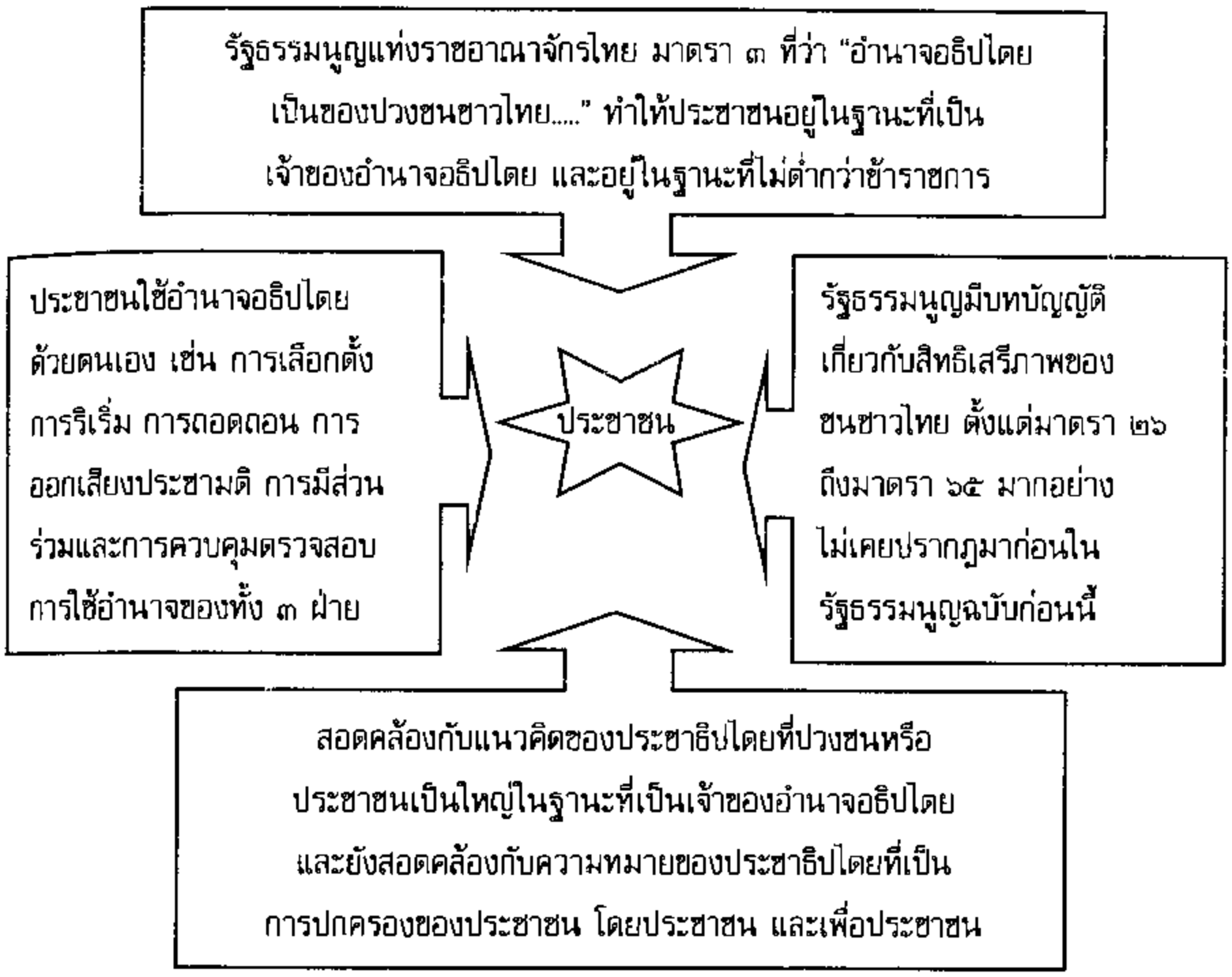
LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ภาพที่ ๔ แนวคิดผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในอดีตและปัจจุบันตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ภาพที่ ๕ ความสำคัญของประชาชนที่นำไปสู่ค่านิยมประชาชน หรือค่านิยมที่รับใช้ประชาชน



๒.๑.๓ การปลูกฝังค่านิยมของข้าราชการที่ควรจะเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างน้อย ๗ ประการดังกล่าว

๒.๑.๔ รัฐบาลควรสร้างและปลูกฝังให้แก่ข้าราชการทั่วไปมีความคิดว่าค่านิยมทั้งหลายที่ควรเป็นไปในสังคมและเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศเป็นสิ่งที่มีเกียรติ คู่ควรแก่การยกย่องสรรเสริญเป็นพิเศษ พร้อมกับมีการประกาศเกียรติคุณยกย่องข้าราชการที่ยึดถือค่านิยมดังกล่าวอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อจะได้เป็นกำลังใจและเป็นแบบอย่างที่ดีสำหรับข้าราชการอื่นต่อไป

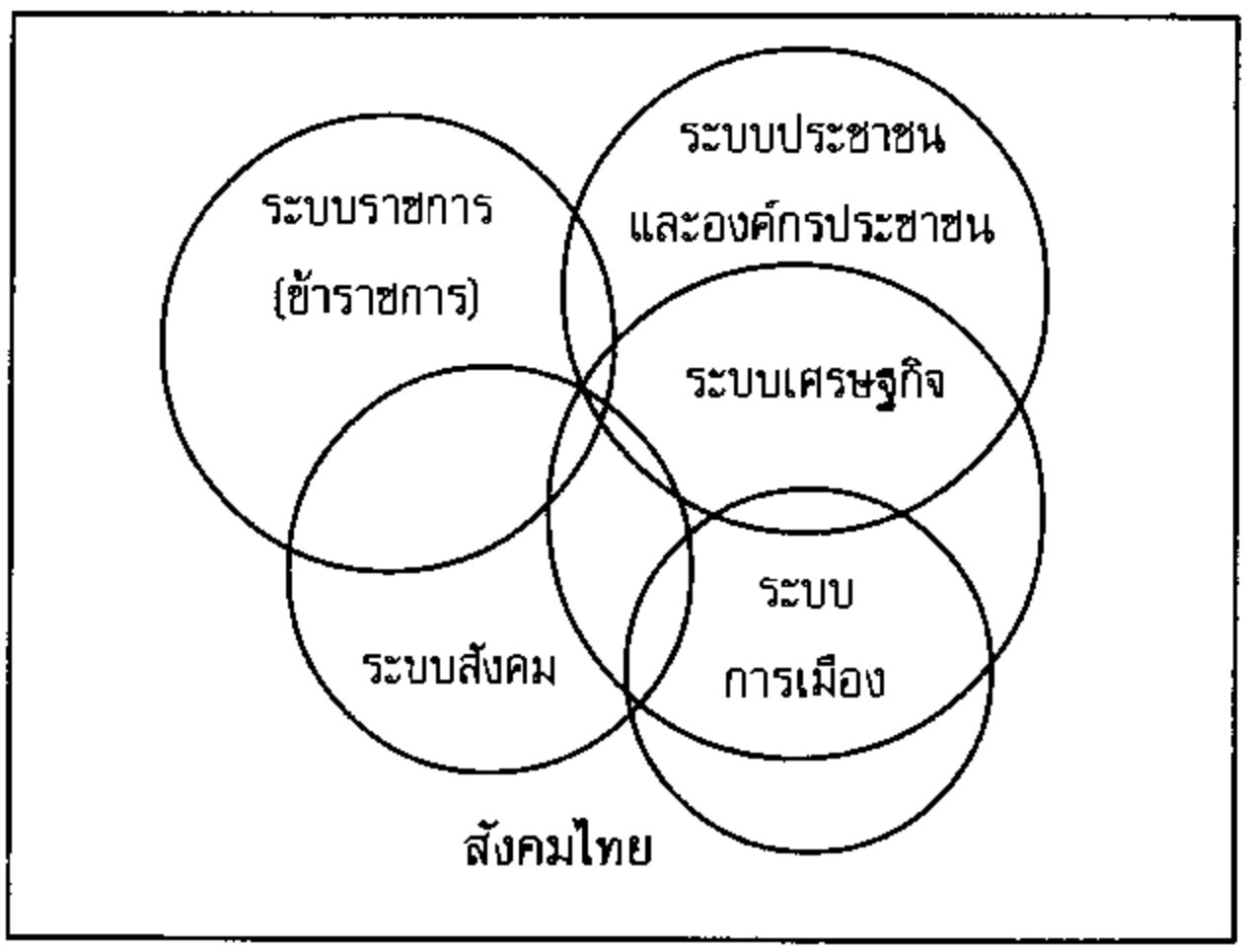
๒.๒ แนวทางการพัฒนาที่สภาพแวดล้อมของข้าราชการ

หากศึกษาทฤษฎีระบบ ข้าราชการเป็นองค์ประกอบที่สำคัญส่วนหนึ่งของระบบราชการซึ่งเป็นระบบหนึ่งในหลาย ๆ ระบบของสังคมไทย เช่นเดียวกันกับระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ศาสนา เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนี้ หากข้าราชการมีค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศย่อมจะส่งผลกระทบในด้านลบถึงระบบอื่น ๆ ในสังคมด้วย ตรงกันข้าม หากข้าราชการมีค่านิยมที่ควรเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศ ผลกระทบก็จะเป็นไปในด้านบวก ในเวลาเดียวกัน ระบบอื่น ๆ ในสังคมก็จะส่งผลกระทบถึงระบบราชการหรือตัวข้าราชการด้วย อย่างไรก็ตาม แต่ละระบบมีแนวโน้มว่าจะปรับตัวเองเข้าหากันเพื่อความสมดุลหรือความอยู่รอดของระบบของตน โปรดดูภาพที่ ๖ ประกอบ

ภาพที่ ๖ ความสัมพันธ์ของระบบต่าง ๆ ในสังคมไทย



สำหรับแนวทางการพัฒนา ปรับเปลี่ยน หรือปลูกฝังค่านิยมที่สภาพแวดล้อมของข้าราชการซึ่งเกี่ยวข้องกับความคิด ความเชื่อ และการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมด้วย มีดังต่อไปนี้

๒.๒.๑ ระบบเศรษฐกิจควรได้รับการปรับปรุง โดยเฉพาะการที่ข้าราชการมีเงินเดือนน้อย รายได้น้อย และขาดสิ่งจูงใจ

๒.๒.๒. พยายามเปลี่ยนแปลงค่านิยมที่ยกย่องสนับสนุนระบบพวกพ้องหรือที่เรียกว่าระบบอุปถัมภ์และระบบศักดินาในทางมิชอบ รวมทั้งให้การศึกษาและจัดการฝึกอบรมก่อนและหลัง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ประจำการเพื่อยกระดับความรู้ของประชาชนให้กว้างขวาง ตลอดจนพยายามส่งเสริมให้บุคคลระดับผู้นำทุกระดับประพฤติตัวเป็นตัวอย่างในการรับใช้ประชาชนแทนที่จะทำตัวเป็นนายประชาชน การกระทำเช่นนี้จะมีส่วนทำให้ค่านิยมในระบบพวกพ้องที่ฝังรากอยู่ในระบบราชการลดน้อยลง และเกิดค่านิยมในหลักการประชาธิปไตยเข้ามาแทนที่

๒.๒.๓ ระบบบริหารราชการแผ่นดิน ควรได้รับการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับการพัฒนาค่านิยมของข้าราชการไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นำวิธีการหรือเทคนิคของการบริหารราชการมาใช้ในหน่วยงาน เป็นต้นว่า

๑) นำหลักทศพิธราชธรรม ซึ่งไม่เพียงเป็นคุณธรรมสำหรับพระเจ้าแผ่นดินเท่านั้น แต่เป็นคุณธรรมสำหรับผู้ปกครองและประชาชนทั่วไปด้วยมาปลูกฝังในสังคมไทย

๒) นำวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) มาปลูกฝังในสังคมไทย เป็นต้นว่า หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน หลักความคุ้มค่า หลักการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หลักการบริหารงานด้วยความโปร่งใส ตลอดจนหลักการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานมาปลูกฝังในสังคมไทย ในหน่วยงานของรัฐและข้าราชการ หรืออาจนำวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓/๑ วรรคสาม มาใช้ กล่าวคือ "ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ"

๒.๒.๔ ระบบราชการ ควรให้แต่ละหน่วยงานนำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมมาใช้ในหน่วยงานของตน โดยอาจประกาศใช้ในหลายรูปแบบ เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนด เป็นต้น ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗ ที่ว่า "**มาตรา ๗๗ รัฐต้องจัดให้มี**แผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงาน หรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่"

๒.๒.๕ ระบบราชการ โดยเฉพาะในการรับสมัครข้าราชการใหม่ ควรมีการเลือกเฟ้นผู้สมัครที่มีค่านิยมสนับสนุนที่การพัฒนาประเทศ เช่น มีค่านิยมที่สนับสนุนความคิดประชาธิปไตย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สนับสนุนการรวมกลุ่ม และสนับสนุนหลักการมากกว่าตัวบุคคล เป็นต้น

๒.๒.๖ รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการ ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๗๕ ที่ว่า "มาตรา ๗๕ ..... รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน"

๒.๒.๗ ระบบประชาชนและองค์กรประชาชน ควรปลูกฝังให้กลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมไทย เช่น องค์กรประชาชน นิสิตนักศึกษา นักการเมือง และสื่อมวลชน ได้เข้ามามีส่วนช่วยในการสนับสนุน ดูแล ควบคุมและติดตามผลงานการปฏิบัติงานของข้าราชการตามหน้าที่ของแต่ละกลุ่ม วิธีการนี้จะมีส่วนทำให้ค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศลดน้อยลง และเป็นการปลูกฝังค่านิยมที่ควรเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศขึ้นแทนโดยปริยาย

๒.๒.๘ ควรปลูกฝังค่านิยมที่ควรเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศให้แก่ประชาชนทั่วไปด้วย เพราะในมุมมองหนึ่งข้าราชการก็คือประชาชน จุดที่ควรปลูกฝังให้ประชาชน มี ๒ ระดับ ได้แก่ ระดับครอบครัว และระดับโรงเรียน

ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนา ปรับเปลี่ยน หรือปลูกฝังค่านิยมที่ตัวข้าราชการหรือพัฒนาที่สภาพแวดล้อมดังที่กล่าวผ่านมาแล้วก็ตาม แนวทางการพัฒนาค่านิยมจะต้องเป็นกระบวนการ คือ มีขั้นตอน มีระบบ และต่อเนื่อง โดยเริ่มจากพัฒนาตนเอง แล้วขยายผลไปสู่ระดับครอบครัว ระดับกลุ่ม ระดับชุมชน และระดับชาติ ตามลำดับ รวมทั้งต้องอาศัยกระบวนการฝึกอบรมที่มีขั้นตอนด้วย คือ เริ่มจากการอบรมสั่งสอนให้ความรู้ การฝึกปฏิบัติ การปฏิบัติจริงอย่างต่อเนื่อง และมีการติดตามประเมินผลด้วย การศึกษาครั้งนี้เป็นการย้ำให้เห็นว่าค่านิยมของข้าราชการเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างมากในการกำหนดพฤติกรรมของข้าราชการและหากข้าราชการมีค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศแล้วก็จะส่งผลให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ด้วย ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของข้าราชการทุกคนที่ควรต้องร่วมมือกันขจัดหรือทำให้ค่านิยมของข้าราชการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศและมีอยู่แล้วในสังคมไทยหมดสิ้นหรือลดน้อยลง ซึ่งอาจกระทำได้โดยการปลูกฝังค่านิยมที่ควรเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศแก่ข้าราชการดังที่ได้เสนอแนะไว้แล้ว พร้อมกับใช้ทศพิธราชธรรมหรือวิธีการบริหารกิจการ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

บ้านเมืองที่ดีเป็นเนื้อหาสาระสำคัญในกระบวนการฝึกอบรม ด้วยมรรควิธีที่มีประสิทธิภาพดังกล่าว ในที่สุดก็จะนำไปสู่ค่านิยมหลัก คือ ค่านิยมประชาชนซึ่งเป็นจุดหมายปลายทางสูงสุดของการพัฒนาค่านิยมของข้าราชการ ค่านิยมหลักเช่นนี้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย และจะเข้ามามีบทบาทแทนที่ค่านิยมพ่อค้า หรือค่านิยมพ่อค้านักธุรกิจซึ่งกำลังเบ่งบานอยู่ทุกวันนี้ อย่างไรก็ดี สิ่งสำคัญก็คือประชาชน และข้าราชการทุกฝ่ายทุกหน่วยงานจะต้องให้ความร่วมมือกันอย่างจริงจัง มีระบบ และต่อเนื่อง ด้วยความทวังที่แน่วแน่ว่าแม้ว่าจะใช้เวลานาน หากทุกฝ่ายให้ความร่วมมือกันแล้ว ค่านิยมของข้าราชการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศที่มีอยู่ในสังคมไทยนั้น ก็จะหมดสิ้นหรือลดน้อยลงอย่างแน่นอน

บรรณานุกรม

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. ค่านิยมของข้าราชการไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาชนบท : สาเหตุและแนวทางแก้ไข. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, ๒๕๓๒.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. ค่านิยมของข้าราชการไทยในยุคปฏิรูประบบราชการ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โฟร์เพซ, ๒๕๔๗.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับการเปลี่ยนแปลงที่กำลังจะมาถึง

สุนีย์ ธีรวิรุฬห์*

๑

ประเทศที่มั่งคั่งได้ใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นกุญแจสำคัญใ
การสร้างความมั่งคั่งมาแต่ครั้งประวัติศาสตร์และพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาโดยตลอ
ทั้งด้านลบ เช่น การสงคราม และด้านบวกที่มีคุณประโยชน์ต่อมวลมนุษยชาติมหาศาล เช่
การแพทย์ การศึกษา และการพัฒนาด้านต่าง ๆ อีกมากมาย

ในประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนมากไม่สามารถแข่งขันในเวทีโลกได้ก็เนื่องจากการไม่สร้า
ความรู้ที่เพียงพอให้กับประชากร ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เกิดขึ้น ก็เป็นปัญห
ที่เป็นผลพวงของการไม่สร้างความรู้ขึ้นในสังคม และแม้จะมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาของ
ประเทศโดยการสร้างกลไกตลาดการค้า หรือพยายามสร้างประชาธิปไตย ก็อาจจะไม่เพียงพอถ้าหาก
ยังไม่ลร้างวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสร้างบุคลากรที่สามารถใช้เทคโนโลยีอย่างมีประสิทธิภาพ
และมีความรู้ก้าวทันโลก

ถ้าหากเราสังเกตการเปลี่ยนแปลงของโลกเราจะเห็นการเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปอย่างร
รวดเร็วด้วยความก้าวหน้าของเทคโนโลยีแบบก้าวกระโดด เริ่มจากคลื่นลูกที่สามที่ถาโถมซัดโลก
เกษตรกรรมและยุคอุตสาหกรรมให้เปลี่ยนโฉมหน้าไปอย่างสิ้นเชิงจนมาถึงการเป็นเจ้าของอำนาจ
อันทรงพลังโดยการเป็นเจ้าของเทคโนโลยีของข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสารทั้งหมดในยุคของ
โลกาภิวัฒน์หรือโลกแห่ง IT

ในอนาคตอันใกล้การประมวลข้อมูลพันธุกรรมกับภาษาดิจิทัลของเทคโนโลยีสารสนเทศ
กำลังจะทำให้เกิดการปฏิวัติทางพันธุศาสตร์ ยุคจีโนมิกส์กำลังจะมาถึง มนุษย์จะควบคุมและ
คัดเลือกพืชสัตว์พันธุ์ดีรวมถึงการอ่านรหัสพันธุกรรมของมนุษย์เพื่อพัฒนาวัคซีนและอื่น ๆ การ
โคลนนิ่งจะกลายเป็นเรื่องธรรมดา มนุษย์จะสร้างพืชและสัตว์ชนิดใหม่ ๆ ได้ จะผลิตสินค้า
แปลกใหม่ได้และนำเสนอบริการใหม่ ๆ ได้ มนุษย์กำลังคิดจะสร้างคอมพิวเตอร์ขนาดเล็กเท่าโมเลกุล

* กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ะบบข่าวสารที่มีอานุภาพสูงสุดจะมีขนาดเล็กที่สุด (ฮวน เอ็นริเกซ์ , เมื่ออนาคตไล่ล่าคุณ : นาคม 2546)

เทคโนโลยีกำลังเข้าไปเกี่ยวข้องกับชีวิตและการดำเนินชีวิตโดยทั่วไปของคนไทย นาคตจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว สังคมกำลังต้องการความรู้เพื่อการพัฒนาประเทศสู่เวทีโลก เทุกด้าน ประเทศและองค์การต้องพึ่งพาคนที่มีความรู้ เพื่อเป็นแรงผลักดันสำคัญในการสร้าง วามมั่งคั่งและมั่นคงในประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์การหนึ่งที่เป็นกลไก าคัญของกระบวนการกฎหมายไทยที่จะต้องสอดรับกับการเปลี่ยนแปลงที่จะมาถึงและเข้าไปเกี่ยวข้อง งชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทยโดยตรง จะดำรงอยู่รับมือกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกที่รุนแรง อย่างไร

การเปลี่ยนแปลงภายในประเทศอย่างมีนัยสำคัญจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

รัฐสภาเป็นสถาบันนิติบัญญัติที่มีสถานภาพสูงสุดและมีอำนาจในการตรา ฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การอนุมัติพระราชกำหนด ลอดจนระเบียบและข้อบังคับอื่น ๆ การปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิก มิสกาตามบทบาทหน้าที่หลัก ได้แก่ การออกกฎหมายต่าง ๆ เพื่อสร้างความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นให้กับ ะชาชน สร้างความเป็นธรรมในสังคมและสร้างระบบการบริหารประเทศที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็น งใจสำคัญในการพัฒนาประเทศ หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๕๔๐ โครงสร้างของรัฐสภาปัจจุบันจึงประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่ง ฐธรรมนูญมีบทบัญญัติบางประการที่เปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนทำให้เกิดผลโดยตรง โครงสร้าง องค์ประกอบ บทบาทหน้าที่และความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อทั้งสองสภาดังนี้

๑. สภาผู้แทนราษฎร

โครงสร้างกำหนดให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๕๐๐ คน (มาตรา ๙๘) และ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ต้องมีวุฒิการศึกษาอย่างน้อยปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เว้นแต่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีผลทำให้ความสามารถและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความชัดเจนมากขึ้น

อำนาจหน้าที่และบทบาทของประธานสภาผู้แทนราษฎรจะถูกเรียกร้องให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลางมากขึ้น และมีอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้น เช่น การวินิจฉัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเด็กและสตรี การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอศาลรัฐธรรมนูญ การประชุมร่วมกับประธานคณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร ๓๔ คณะ เพื่อวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าร่างดังกล่าวเป็นร่างที่เกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ เป็นต้น

สภาผู้แทนราษฎรจะปฏิบัติหน้าที่หลัก คือ งานด้านนิติบัญญัติ โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ปีละ ๒ สมัย (มาตรา ๑๕๙) คือ สมัยสามัญทั่วไปและสมัยสามัญนิติบัญญัติ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณากฎหมายโดยเฉพาะซึ่งเพิ่มจำนวนวันประชุมจาก ๙๐ วันเป็น ๑๒๐ วันด้วย (มาตรา ๑๖๐)

การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการตั้งกระทู้ถาม ให้มีการอภิปรายทั่วไปและการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

นอกจากนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๘๐ วรรค ๖ และวรรค ๗ คือ การเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยกรณีการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะกรรมาธิการ การเสนอการแปรญัตติหรือกระทำอย่างใดที่มีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายซึ่งเป็นสิ่งที่กระทำมิได้

การพิจารณาร่างงบประมาณขององค์กรอิสระ หรือการควบคุมองค์กรอิสระโดยรัฐสภาก็ดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีข้อมูลที่ชัดเจน ถูกต้อง ทันสมัย เพื่อนำมาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา การปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการสามัญในส่วนที่มีหน้าที่ตรวจสอบหรือสอบสวนจะเพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะเรื่องที่ประชาชนให้ความสนใจ

การเป็นผู้แทนของประชาชนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญแห่งราช

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

อาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีที่มา ๒ ทาง คือ การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อและการเลือกตั้งแบบเขตละหนึ่งคน หรือเขตเดียวคนเดียว โดยการเลือกตั้งแบบเขตละหนึ่งคนจะทำให้ความเป็นผู้แทน (representation) ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีมากขึ้น เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น และความต้องการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะเพิ่มมากขึ้นเพื่อแสดงผลงานของตนเองให้เป็นที่ประจักษ์แก่ประชาชนที่อยู่ในเขตเลือกตั้งของตนเอง การให้ความรู้แก่ประชาชนในเขตเลือกตั้งและการรับเรื่องร้องเรียนมากขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องที่เน้นนโยบายหรือประเด็นการเมืองที่น่าสนใจซึ่งจะทำให้มีผลงานเป็นที่ประจักษ์แก่ประชาชนในเขตเลือกตั้งได้ง่าย หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจขอให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ขึ้นในเขตเลือกตั้งของตนเองเพื่อระดมความคิดในเรื่องที่ร้องเรียนหรือหาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหา

การทำหน้าที่ที่กล่าวมาข้างต้นย่อมต้องการความช่วยเหลือและสนับสนุนจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น และทำให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีภารกิจเพิ่มมากขึ้น

๒. วุฒิสภา

โครงสร้างของวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนลดลง แต่คุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาที่มีวุฒิการศึกษาที่สูงขึ้น การมีประสบการณ์ มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านชัดเจนขึ้น วุฒิสมาชิกจึงมีความเป็นปัจเจกบุคคลมากขึ้น จากประสบการณ์การทำงานเพราะสมาชิกวุฒิสภาต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๐ ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

อำนาจหน้าที่และบทบาทของวุฒิสภาและองค์กรต่าง ๆ ของวุฒิสภาไทย มีอำนาจหน้าที่และบทบาทเปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากมีการปฏิรูปการเมือง รัฐธรรมนูญได้กำหนดบทบาทหน้าที่หลักไว้ คือ ด้านนิติบัญญัติ ด้านการควบคุมการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านความเป็นตัวแทนของประชาชนและด้านอื่น ๆ

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมาย แต่มิได้มีอำนาจหรือสิทธิเด็ดขาดในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย หากไม่เห็นชอบด้วยวุฒิสภาผู้แทนราษฎรก็สามารถทำได้เพียงใช้สิทธิยับยั้งไว้ได้ ภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น หรือหากเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรด้วยและกรณีที่ใช้สิทธิยับยั้ง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ทรือกรณีแก้ไขเพิ่มเติม สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีอำนาจลงมติชี้ขาดในการให้ร่างกฎหมายผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา นอกจากนี้ในกรณีที่เป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับงบประมาณ วุฒิสภาไม่มีอำนาจยับยั้งหรือแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ แต่ต้องเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรทั้งฉบับเท่านั้น การพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภา ในกรณีร่างกฎหมายทั่ว ๆ ไป หรือร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงิน หรือร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด ถ้าพ้นระยะเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายฉบับนั้น ๆ แล้ว ดังนั้น วุฒิสภาจึงมีอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมายและสมาชิกวุฒิสภามีบทบาทของการเป็นตัวแทนของประชาชน เพราะสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน การพิจารณาร่างกฎหมายซึ่งสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๗๓ ที่กำหนดให้การพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ทำให้สมาชิกวุฒิสภา ๒๐๐ คน (มาตรา ๑๒๑) มีบทบาทในการตัดสินข้อขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลหรือระหว่างรัฐสภากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรครัฐบาล โดยการไม่ยกมือสนับสนุนกฎหมายอีกต่อไป ทั้งนี้เพื่อให้ระบบรัฐสภามีเสถียรภาพและการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารมีความต่อเนื่อง ตลอดจนกระบวนการนิติบัญญัติดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและเข้มแข็ง บทบาทของวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลจึงต้องอาศัยความเป็นกลางทางการเมือง และจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้นอย่างถ่องแท้ ซึ่งเป็นผลให้สมาชิกวุฒิสภามีความต้องการผู้ช่วยหรือที่ปรึกษาที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านนอกจากความรู้เกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ แล้วยังประกอบด้วยความต้องการฐานข้อมูล ข่าวสารเพื่อช่วยเหลือและสนับสนุนการพิจารณาวินิจฉัย การพิจารณาร่างกฎหมายที่ยังไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา รวมถึงการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณขององค์กรตรวจสอบต่าง ๆ

การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินที่วุฒิสภาอยู่ในฐานะสภาตรวจสอบจึงทำให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐสภามากยิ่งขึ้น การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายทั่วไปในการทำงานของคณะรัฐมนตรี การตรวจสอบรายงานขององค์กรตรวจสอบต่าง ๆ ที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ การติดตามการทำงานตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการ การแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบต่าง ๆ การพิจารณาและมีมติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่และบทบาทในการเป็นผู้แทนของประชาชนเพราะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง จึงต้องสะท้อนความต้องการของประชาชนไปสู่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบและรัฐบาล รวมทั้งการปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ ที่มีการเก็บรวบรวมข้อมูลพร้อมกับการจัดระบบเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของสมาชิกวุฒิสภาชุดต่อ ๆ ไป

จากอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนในด้านการประชุมร่วม การให้บริการห้องสมุดรัฐสภา การให้บริการสารสนเทศรัฐสภา (Information Technology) และอื่น ๆ ทำให้งานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มมากขึ้น

นอกจากนั้น การเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจและสังคมในยุคโลกาภิวัฒน์ ทำให้มีผลต่อโครงสร้างอำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา เพราะประชาชนคาดหวังว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาจะปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ก้าวทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก ดังนั้น ความฉับไวและความรับผิดชอบต่อหน้าที่โดยเฉพาะในการประชุม ความรวดเร็วในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งต้องอาศัยทั้งบุคลากรและเทคโนโลยีที่ทันสมัย ความถูกต้องแม่นยำ (accuracy) ซึ่งต้องอาศัยข้อมูลและการวิเคราะห์ที่ดี เพื่อตอบสนอง (Responsiveness) ต่อความรู้สึกของประชาชนโดยทั่วไปนั้นจึงมีผลกระทบโดยตรงต่อกระบวนการทำงานและประสิทธิภาพบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นองค์การที่มีรูปแบบของระบบราชการ (Bureaucracy)

การเปลี่ยนแปลงของระบบราชการ

เป็นที่เข้าใจตรงกันโดยทั่วไปแล้วว่าภาคราชการเป็นภาคที่มีความสำคัญและเป็นหลักในการพัฒนาประเทศ ทำให้ประเทศไทยมีความทันสมัยและก้าวหน้ามาในระยะหนึ่ง ซึ่งได้ขยายตัวมาอย่างต่อเนื่องจนเป็นองค์การที่มีขนาดใหญ่โตมีกฎระเบียบมากมาย มีขั้นตอนการทำงานมากและกลายเป็นความยุ่งยากซับซ้อนเมื่อมีเครื่องมือที่ดี มีเทคโนโลยีที่รวดเร็วเข้ามาเกี่ยวข้อง ปฏิบัติงานของข้าราชการที่ผ่านมาเน้นความถูกต้องตามกฎระเบียบมากกว่าความต้องการ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ของสังคมและประชาชน ค่านิยม ทัศนคติ ของข้าราชการได้รับการปลูกฝังให้ยึดถือประเพณีการปฏิบัติงานที่เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนที่ทางราชการวางไว้ พฤติกรรมของข้าราชการจึงเป็นลักษณะผู้ควบคุมดูแลและผู้ปกครองมาโดยตลอด โครงสร้างและระบบงานล่วนมากของราชการมีสภาพที่เก่าแก่ (aging) จึงยากต่อการปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่เป็นไปอย่างรวดเร็วในยุคปัจจุบันนี้

การปฏิรูประบบราชการจึงเป็นความคาดหวังของสังคมว่าจะมีความสำคัญต่อการกอบกู้วิกฤตในการพัฒนาประเทศและจะเป็นกลไกหลักในการให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพแก่ประชาชน คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (ปรร.) ที่เกิดขึ้นจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการและมีกรรมการอื่น จำนวน ๒๗ คน ได้เสนอแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐและคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๒ โดยเป็นการปฏิรูปในลักษณะองค์รวมเพื่อเปลี่ยนแปลงระบบบริหารภาครัฐให้ไปสู่รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นการทำงานโดยยึดผลลัพธ์ของงานเป็นหลักและมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง นโยบายการปฏิรูประบบราชการที่สำคัญที่ส่งผลต่อระบบราชการไทย ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในเชิงปฏิรูปทั้งด้านโครงสร้างการบริหารงานระบบและวิธีการปฏิบัติงาน คือ มาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ และการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อเปลี่ยนแปลงหน่วยงานภาคราชการไปสู่ระบบบริหารที่มีความคล่องตัว มีระบบการทำงานที่มีประสิทธิภาพและเป็นการเปิดโอกาสให้มีการจัดระบบบริหารแนวใหม่สำหรับภารกิจของรัฐที่มีลักษณะเฉพาะในบางกรณีให้มีความคล่องตัวและมีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ตลอดจนเพื่อบูรณาการให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดเข้าร่วมกันทำงานอย่างมีเอกภาพและประสานงานกันเพื่อความรวดเร็วในการดำเนินงานซึ่งต้องอาศัยความเร่งด่วนให้สำเร็จลุล่วงไป

การเปลี่ยนแปลงยังคงมองเห็นได้ไม่ชัดเจนนัก เมื่อรัฐบาลชุดที่ ๒๑ เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินได้มีการลานต่อและนโยบายรัฐบาลข้อ ๑๕.๒ (๔) ระบุว่าจะเร่งพัฒนาคุณภาพของข้าราชการให้มีทัศนคติที่เอื้อต่องานบริการประชาชนรวมทั้งทบทวนกฎหมาย ระเบียบ ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติงาน เพื่อให้การบริหารราชการมีความยืดหยุ่น มีประสิทธิผล โปร่งใส ตรวจสอบได้และมีการประเมินผลที่เป็นระบบและเป็นธรรม

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การปฏิรูประบบราชการจึงถูกกำหนดให้ถือเป็นความเร่งด่วนของประเทศ
ระแห่งชาติ) ที่จะต้องดำเนินการเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปการเมือง การปฏิรูปทางเศรษฐกิจและ
รปฏิรูปสังคม

เมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๔ คณะรัฐมนตรีมีมติเพื่อปฏิรูประบบการทำงานของ
ชการให้เคลื่อนสู่การทำงานที่สามารถวัดผลงานได้อย่างเป็นรูปธรรม การปรับปรุงประสิทธิภาพ
ะประสิทธิผลของงานราชการจะเป็นไปตามแนวทางของการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results
sed Management) และการเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารต้นทุนเพื่อการใช้ทรัพยากร
างคุ้มค่า (Cost Less) ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้รับการบริการที่ดีขึ้นจากผู้ปฏิบัติงานที่ทำงาน
ดีขึ้น

การทำงานให้ดีขึ้น คือ การทำงานของข้าราชการที่ถูกต้อง แม่นยำ รวดเร็ว
การณ์ โปร่งใส มีคุณภาพและมาตรฐานสูง และข้าราชการต้องมีความรับผิดชอบต่องาน

การบริหารต้นทุนเพื่อใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า คือ การปรับลดขั้นตอนการทำงานเพื่อ
วลาให้น้อยลง ประหยัดวัสดุครุภัณฑ์และใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมกับยุคสมัย เพื่อปรับปรุง
ะบวนทำงานให้เร็วขึ้น ใช้คนในการทำงานน้อยลง และคนจะสามารถพัฒนาศักยภาพให้เชี่ยวชาญ
น้าที่ต่อไปได้

นอกจากนั้นรัฐบาลได้ยกเลิกกฎ ระเบียบ ที่หมดความจำเป็นและปรับปรุงให้
ระเบียบมีความชัดเจนไม่คลุมเครือ โดยเน้นผลประโยชน์เพื่อให้ประชาชนประหยัดเวลาในการ
ื่อรับบริการ มีต้นทุนค่าใช้จ่ายน้อยลง ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีความพึงพอใจสูงขึ้นในการรับ
ารที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนทำให้สามารถประหยัดทรัพยากรแล้วนำไปใช้เพื่อการ
นาประเทศในด้านอื่นได้ ภายใต้ระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์นี้ การวัดประสิทธิภาพประสิทธิผล
งานมีการกำหนดตัวชี้วัดผลงานที่เป็นรูปแบบ คือ กำหนดวัตถุประสงค์ กำหนดเป้าหมายการ
นินงาน กำหนดดัชนีชี้วัดผลงาน และวิธีการวัดผล ตลอดจนข้อตกลงผลงาน (Performance
eement) ไว้ล่วงหน้า เพื่อนำเข้าสู่การให้รางวัลและการลงโทษที่เป็นธรรมทั้งในระดับองค์การ
ส่วนบุคคล

ผลกระทบที่เกิดขึ้นก็คือ ข้าราชการจะต้องมีการปรับตัวจากระบบการทำงานแบบเดิม
ความถูกต้องของกฎระเบียบมาเป็นการทำงานที่มุ่งผลลัพธ์อย่างมีประสิทธิผล

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ระบบราชการกำลังก้าวเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ เพื่อปรับตัวให้ทันต่อคลื่นกระแสโลกาภิวัฒน์ที่กำลังกระทบกับสังคมไทยโดยตรงและข้าราชการทุกคนกำลังเผชิญหน้ากับการเปลี่ยนแปลงที่ไม่หยุดนิ่งของเทคโนโลยีตลอดเวลา

๔

การดำรงอยู่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์การหนึ่งที่เป็นกลไกที่สำคัญซึ่งได้รับการออกแบบในลักษณะระบบราชการ (Bureaucracy) ให้สามารถดำเนินภารกิจที่ต้องการ และแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคที่มาจากภายนอกองค์การให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ระบบราชการที่เป็นการดำรงอยู่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่ใช่เฉพาะการมีระบบความร่วมมือหรือกระบวนการภายในที่ดีหรือมีความสามารถเหนือสภาพแวดล้อมภายนอกเท่านั้นแต่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะอยู่รอดได้ต้องคำนึงถึงปฏิสัมพันธ์ที่มีต่อองค์การอื่นและการพึ่งพาอาศัยทรัพยากรซึ่งกันและกันภายในระบบของการอาศัยอยู่ร่วมกันกับองค์การอื่น ๆ ด้วย

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นระบบราชการ ตามความหมายของ Max Weber ที่กล่าวว่าเป็นระบบของการกระทำเฉพาะเจาะจงที่มีจุดมุ่งหมายและมีลักษณะต่อเนื่อง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีความสามารถในการดำรงสภาพ และดำเนินภารกิจอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลากว่า ๗๐ ปี ซึ่งมีข้อสังเกตที่น่าสนใจคือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์การในลักษณะชั่วคราว เนื่องจากการมีสถานภาพเป็นสำนักงานที่ตอบสนองการทำงานทางการเมือง ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงแตกต่างกันไปในแต่ละยุคสมัยของสภาพสังคมไทย แต่เพราะเหตุใดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงสามารถปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะถาวรจนมาถึงปัจจุบันได้ การทำงานที่เป็นคำตอบคือ การให้บริการและสนับสนุนช่วยเหลือการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพประการหนึ่ง อีกประการหนึ่ง คือ การปรับตัวและความสามารถในการแลกเปลี่ยนพึ่งพาสภาพแวดล้อมที่อยู่ล้อมรอบองค์การนั่นเอง และขณะนี้สภาพแวดล้อมรอบ ๆ องค์การกำลังเปลี่ยนไป

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ปัจจุบันนี้การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างรวดเร็ว และรุนแรง จากเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหรือการปฏิรูปการเมืองมีรัฐธรรมนูญใหม่กำหนดโครงสร้างกติกาทางการเมืองการปกครองใหม่ ทรัพยากรของภาครัฐมีอยู่อย่างจำกัด การปฏิรูประบบราชการไทยและความต้องการของประชาชนที่เพิ่มมากยิ่งขึ้นระกอบกับสภาพแวดล้อม เช่น ระบบโลกาภิวัฒน์ ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม เป็นปัจจัยที่ฉุดรั้งให้นักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ในอดีตที่ผ่านมาไม่เคยมีการปฏิรูปสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แต่มีการเปลี่ยนแปลงในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ คือการรัฐประหารของ ร.ส.ช. มีผลให้การบริหารบุคคลปรับเปลี่ยนไปตามการบริหารราชการฝ่ายบริหารมากยิ่งขึ้น ทำให้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๓๕ และแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบการริหารงานฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่สอดคล้องกับการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มากยิ่งขึ้น ทำให้รัฐสภาซึ่งเป็นองค์การนิติบัญญัติที่มีความเป็นเพาะตัวมีรูปแบบการบริหารที่อิงระบบราชการของฝ่ายบริหาร ในขณะที่ฝ่ายบริหารกำลังดำเนินการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกำลังเผชิญกับทางตันในการปรับตัวองค์การและการปฏิบัติงานจริงหรือ

แนวทางเพื่อความอยู่รอดของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร คือ การกำหนดสัยทัศน์ กำหนดโครงสร้างและระบบงานใหม่ให้มีความชัดเจนขึ้น หรือการปฏิรูปสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรถึงเวลาแล้ว ใช่หรือไม่

แต่อย่างไรก็ตามปัจจัยรอบข้างก็ยังคงท้าทายสถานภาพในการดำรงอยู่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตลอดเวลา

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

จัดทำโดย กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
http://www.parliament.go.th

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand