บทที่ 1

บทนำ

การปกครองในระบบรัฐสภานั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำหลักการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมาใช้ ทั้งนี้เพราะอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายล้วนแต่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนและประเทศชาติโดยส่วนรวม โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารมักจะมีอยู่เหนือฝ่ายนิติบัญญัติเสมอ เนื่องจากภาระหน้าที่และกิจกรรมมีอยู่นานัปการ และนับวันจะขยายตัวอย่างกว้างขวางเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งนอกจากอำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศและบังคับใช้กฎหมายแล้ว ยังมีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติและตรากฎหมายลำดับรองได้อีกด้วย ในทางกลับกันโอกาสที่ฝ่ายบริหารจะก่อความเสียหายให้เกิดแก่ประเทศชาติและประชาชนก็ย่อมมีมากขึ้นเช่นกัน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีสถาบันหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งเข้ามาควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าวของฝ่ายบริหาร หรือที่เรียกว่า "การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในฐานะรัฐบาล" ซึ่งประเทศทั้งหลายที่ปกครองในระบบรัฐสภามักกำหนดให้ "องค์กรรัฐสภา" หรือ "องค์การฝ่ายนิติบัญญัติ" เข้ามามีอำนาจและบทบาทควบคุม เพราะถือว่าเป็นสถาบันหรือองค์กรทางการเมืองหน่วยหนึ่งของอำนาจอธิปไตยที่มาจากประชาชน และเป็นองค์กรที่ให้ความไว้วางใจแก่ฝ่ายบริหารในการเข้ามาบริหารประเทศนั้นก็หมายความว่า หากประเทศใดมีโครงสร้างของรัฐสภาเป็นแบบสองสภา ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดังกล่าวก็หมายถึง ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่จะให้สภาใดมีอำนาจเข้าไปควบคุมมากกว่ากันก็แล้วแต่ความเหมาะสมและสภาพการณ์ทางการเมืองของแต่ละประเทศ ส่วนใหญ่จะให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจและบทบาทมากกว่าวุฒิสภา เพราะถือว่ามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่ในข้อนี้ก็ใช่ว่าบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารจะไม่มีความสำคัญต่อประเทศชาติและประชาชน เพราะวุฒิสภาก็เป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา และสมาชิกวุฒิสภาก็ถือว่าเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ สูง หากสมาชิกวุฒิสภา มีความสำนึกและเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม โดยยึดถือความบริสุทธิ์ยุติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของตนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจหน้าที่ไว้ ก็ย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมอยู่ไม่น้อย

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้นำระบบสองสภามาใช้อย่างชัดเจนครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2489 ภายหลังมีวิกฤตการณ์ทางการเมืองการปกครองเกิดขึ้นหลายครั้งหลายหน ทั้งโดยการปฏิวัติรัฐประหาร และโดยวิถีทางประชาธิปไตยจึงทำให้มีรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นอีกหลายฉบับในเวลาต่อมาซึ่ง

มีทั้งแบบสภาเดียวและสองสภา กล่าวคือ เมื่อเริ่มใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2489 สภาที่สองเรียกว่า "พฤฒสภา" มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม และฉบับต่อ ๆ มาที่เป็นระบบสองสภา คือฉบับปี พ.ศ.2490,2492,2511,2517,2521 และฉบับปัจจุบัน พ.ศ.2534 แต่รัฐธรรมนูญเหล่านี้ได้กำหนดให้สภาที่สองมาจากการแต่งตั้ง เรียกว่า "วุฒิสภา" ด้วยเหตุที่สภาพการณ์ทางการเมืองการปกครองไม่แน่นอนและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่บ่อย ๆ จึงมีผลให้วุฒิสภาไทยไม่พัฒนาการไปเท่าที่ควร แต่ในระยะหลัง ๆ ก็เป็นที่ยอมรับกันได้ในระดับหนึ่งว่า การให้มีวุฒิสภายังมีความจำเป็นต่อสภาพการณ์ทางการเมืองและ สังคมไทย หากแต่จะมีการพิพากษ์วิจารณ์กันบ้างก็ในประเด็นที่เกี่ยวกับโครงสร้างที่มา และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเท่านั้นว่าควรจะกำหนดให้มาจากไหนและให้มีอำนาจหน้าที่อย่างไรจึงจะเหมาะสมและสัมพันธ์กัน เพราะส่วนใหญ่รัฐธรรมนูญมักจะกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งทางปฏิบัติ นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารจะแต่งตั้งจากบุคคลใดก็ได้ ที่มีคุณสมบัติในด้านสัญชาติ และอายุครบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด และก็ไม่ได้แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อย่างหลากหลายส่วนใหญ่มักจะแต่งตั้งบุคคลที่สนับสนุนและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับฝ่ายตน จนมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่า วุฒิสภาเป็นฝ่ายเดียวกันกับรัฐบาลไม่มีความอิสระและเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหารอันมีมาตรการที่สำคัญ เช่นการเปิดอภิปรายทั่วไป การตั้งกระทู้ถาม การตั้งคณะกรรมาธิการและการควบคุมการใช้จ่ายเงิน ซึ่งในอดีตรัฐธรรมนูญก็เคยให้วุฒิสภามีอำนาจและบทบาทในการใช้มาตรการเหล่านี้ได้ แต่ปัจจุบัน เมื่อมีการยกร่างรัฐธรรมนูญมักจะมีกระแสคัดค้านและเรียกร้องให้ลดอำนาจเหล่านี้ลง ดังนั้น บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจศึกษาค้นคว้า ทั้งนี้ เพื่อจะได้ทราบว่าวุฒิสภามีบทบาทดังกล่าวมากน้อยแค่ไหนเพียงใดหรือมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล หรือเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจหน้าที่ไว้หรือไม่ อย่างไร ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำการศึกษาต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อให้ทราบถึง แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับบทบาทวุฒิสภาไทยในส่วนของโครงสร้างที่มา และลักษณะทั่วไป ตลอดจนอำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้กำหนดรูปแบบเป็นสองสภา

2. เพื่อให้ทราบถึง บทบาทของวุฒิสภาในการใช้มาตรการ การขอเปิดอภิปรายทั่วไป การตั้งกระทู้ถาม การตั้งคณะกรรมาธิการ และการควบคุมการใช้จ่ายเงิน เพื่อควบคุมฝ่าย

บริหารตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเคยให้อำนาจหน้าที่ไว้ว่า มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมากน้อย แค่ไหน และเพียงใด

3. เพื่อให้ทราบว่า มีปัจจัยอะไรบ้างที่เป็นอุปสรรคหรือข้อจำกัดบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหาร และควรจะมีแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขข้อจำกัดเหล่านั้น เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับความเป็นจริงหรือไม่อย่างไร

สมมติฐานของการศึกษา

บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกิดขึ้นน้อย เนื่องจากกลไกของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมยังมีข้อบกพร่อง ไม่เหมาะสม และสอดคล้องกับความเป็นจริงในการแสดงบทบาทของวุฒิสภาดังกล่าว เช่น รัฐธรรมนูญกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้กว้าง ๆ และกำหนดโครงสร้างที่มาของวุฒิสภาให้มาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีไม่ได้เสนอแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจากผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินอย่างหลากหลาย แต่จะแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความสัมพันธ์และผูกพันใกล้ชิดกับฝ่ายรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ ไม่ว่าข้าราชการประจำทั้งทหารและพลเรือน ทำให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งเหล่านั้นมีบุญคุณกับฝ่ายรัฐบาลและเกรงใจรัฐบาลจนไม่อาจใช้มาตรการใด ๆ ควบคุมรัฐบาลได้ ไม่ว่าการเปิดอภิปรายทั่วไป การตั้งกระทู้ถาม หรือแม้การตั้งคณะกรรมาธิการและการควบคุมการใช้จ่ายเงิน ดังนั้น จึงทำให้บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารมีประสิทธิผลน้อย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ความสำคัญของปัญหา

ดังที่กล่าวมาแล้วในบทนำว่า อำนาจของฝ่ายบริหารมีอยู่นานับปการ และนับวันจะขยายเพิ่มมากขึ้น หากฝ่ายบริหารใช้อำนาจไปในทางที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ และประชาชนก็จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้สถาบันหรือองค์การฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปควบคุมเพราะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ให้ความไว้วางใจในการที่ฝ่ายบริหารจะเข้ามาบริหารประเทศ ซึ่งนอกจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว วุฒิสภาก็ถือว่าเป็นองค์กรส่วนหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่และบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารได้ ดังนั้น ปัญหาจึงมีว่าสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถือว่าเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่มาจากการ

เสนอแต่งตั้งของบุคคลเพียงคนเดียว โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารแล้ว วุฒิสภาจะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่ เพียงใด ฉะนั้นเพื่อความเข้าใจในบทบาทของวุฒิสภาต่อกรณีดังกล่าว วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษา เพื่อจะได้ตอบปัญหาดังกล่าวนั้น

วิธีการวิจัยและขอบเขตของการศึกษา

วิธีการวิจัย ใช้วิธีการวิจัยทางเอกสาร ประกอบกับการวิจัยสนามด้วย การสัมภาษณ์

ของเขตของการศึกษา ในการศึกษาบทบาทของวุฒิสภาในการควบคู่ฝ่ายบริหารนั้นจะทำการศึกษาเฉพาะกรณี การเปิดอภิปรายทั่วไป การตั้งกระทู้ถามการตั้งคณะกรรมาธิการ และการควบคุมการใช้จ่ายเงิน โดยจะศึกษาตามรัฐธรรมนูญไทยในอดีต อันได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2489, 2490, 2492, 2511, 2517, 2521 และฉบับปัจจุบัน พ.ศ.2534 แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่พึ่งเกิดขึ้นใหม่จะศึกษาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างที่มา ความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับฝ่ายบริหาร อำนาจหน้าที่ และขั้นตอนกระบวนการควบคุม ซึ่งเป็นบทบาททางกฎหมายเท่านั้น ส่วนในเรื่องของคณะกรรมาธิการจะไม่ศึกษาไปถึงคณะกรรมาธิการที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยทั่ว ๆ ไป เว้นแต่คณะกรรมาธิการที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณอันเป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ฉะนั้นจึงจำกัดเนื้อหาเพื่อทำการศึกษาไว้ดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

1. ศึกษาถึงแนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับบทบาทของวุฒิสภาไทย ในส่วนโครงสร้างที่มา ลักษณะทั่วไป และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

2. ศึกษาถึงแนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหาร ตามเจตนารมณ์และลักษณะของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

3. ศึกษาถึงบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยใช้มาตรการการเปิดอภิปรายทั่วไป การตั้งกระทู้ถาม การตั้งคณะกรรมาธิการและการควบคุมการใช้จ่ายเงินตามลักษณะของรัฐธรรมนูญไทย ทั้งที่กำหนดให้อำนาจวุฒิสภาน้อยอันได้แก่ ฉบับปี พ.ศ.2489, 2490, 2517 และฉบับ พ.ศ.2521 (หลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) และที่ให้อำนาจวุฒิสภามากอันได้แก่ ฉบับปี พ.ศ.2492, 2511, 2521 (ก่อนสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) และฉบับปัจจุบัน พ.ศ.2534

4. ศึกษาถึงปัจจัยหลักอันเป็นข้อจำกัดบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุม

<u>ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ</u>

1. ทำให้ทราบและเกิดความเข้าใจในเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดโครงสร้างของรัฐสภาเป็นแบบสองสภาทั้งในอดีตและปัจจุบัน

2. ลักษณะทั่วไป อำนาจหน้าที่ และบทบาทของวุฒิสภา โดยเฉพาะบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหาร รวมทั้งขั้นตอนกระบวนการในการควบคุมอันได้แก่ การเปิดอภิปรายทั่วไป การตั้งกระทู้ถาม การตั้งคณะกรรมาธิการ และการควบคุมการใช้จ่ายเงิน

3. ทำให้ทราบและเข้าใจถึงปัจจัยหลักอันเป็นข้อจำกัดบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารทั้งในด้านข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าวต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University