

สรุปและขอเสนอแนะ

รัฐสภาเป็นองค์กร ที่อ่อนแอและอยู่ใต้อาณัติของฝ่ายบริหาร เกือบตลอดมา รัฐธรรมนูญได้กำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและฝ่ายบริหาร ในลักษณะที่เน้นความเข้มแข็งและความเป็นอิสระของฝ่ายบริหารมากขึ้นทุกขณะ อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาที่จะใช้ เป็นเครื่องมือตรวจสอบฝ่ายบริหารถูกจำกัดโดยรัฐธรรมนูญ และโดยฝ่ายบริหาร เป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาส่วนหนึ่งหรือทั้งหมด โดยเฉพาะการแต่งตั้งข้าราชการประจำเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกัน

การที่รัฐสภาถูกยุบเลิกถูกเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ทำให้รัฐสภาขาดโอกาสที่จะสร้างสมประสิทธิภาพและพัฒนาตนเอง เครื่องมือและความสามารถในการดำเนินงานของรัฐสภาอยู่ในขอบเขตจำกัดมาก เพราะสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาขาดความเป็นอิสระขาดอุปกรณ์เครื่องมือและกำลังเจ้าหน้าที่ที่เชี่ยวชาญและมีจำนวนพอเพียงในการสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภา การใช้คณะกรรมการของรัฐสภาอยู่ในวงจำกัดและไม่อำนวยให้เกิดความเชี่ยวชาญภายในระบบคณะกรรมการวิสามัญ ระบบคณะกรรมการไม่สามารถเป็นตัวจักรสำคัญในการดำเนินงานของรัฐสภาได้ เพราะขาดคณะกรรมการและผู้ช่วยกรรมการ

รัฐสภายังไม่เป็นที่เข้าใจและยอมรับความสำคัญและประโยชน์ในสายตาของประชาชนและฝ่ายบริหาร ในระดับประชาชนไม่มีกลุ่มหรือขบวนการเมืองที่เข้มแข็งพอจะเป็นฐานสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภา การขาดชนชั้นกลาง, เสถียรภาพของรัฐสภา, สถานการณ์รุนแรงภายในและในประเศใกล้เคียง, การขาดพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์มีความรับผิดชอบ, ทำให้รัฐสภาไม่มีหลักยึดถือเพื่อประกันความคงอยู่ ความวุ่นวายและเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว, ขาดความรับผิดชอบของสมาชิกรัฐสภาบางส่วน, ทำให้รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นหลักประกันสำคัญในการคงอยู่ของรัฐสภาขั้นสุดท้ายถูกเปลี่ยนถึง 9 ฉบับ การปฏิวัติรัฐประหารกลายเป็นปรากฏการณ์ปกติของการเมืองไทย ความรุนแรงถูกใช้ เป็นเครื่องมือแก้ปัญหาอยู่บ่อย ๆ และยัง

ไม่มีที่ท้าวจะหมดไปจนกว่าประชาชนจะมีความรู้ความเข้าใจและกระตือรือร้นในการเมือง ถึงระดับที่จะรู้จักรักษาสิทธิและปฏิบัติหน้าที่ของตน

เพื่อที่จะปรับปรุงรัฐสภาให้มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานและตรวจตราฝ่ายบริหารใคอย่างทัดเทียมกัน หรืออย่างน้อยในลักษณะที่ดีขึ้นกว่าปัจจุบัน ผู้เขียนมีข้อเสนอ ดังนี้.-

### 1. การปรับปรุงรูปแบบความสัมพันธ์แห่งอำนาจ

รัฐสภาและฝ่ายบริหารจะต้องอยู่ในลักษณะที่ดุลย์กัน (Balances) ได้และได้รับอำนาจในการควบคุมตรวจสอบทัดเทียมกัน โดยจะต้องเลิกการมีสมาชิกรัฐสภาประเภทที่แต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร หากจำเป็นจะต้องมีสภาแต่งตั้งเป็นพีเลียงแล้วที่มาของสมาชิกแต่งตั้งจะต้องมาจากทางอื่น เช่น โดยมาเลือกตั้งทางอ้อมผ่านสภาจังหวัด, สภาเทศบาลหรือโดยพระมหากษัตริย์หรือองคมนตรี เป็นผู้มอบหมายในการเลือกตั้งบุคคล สมาชิกรัฐสภาประเภทแต่งตั้งหากมุ่งหวังจะให้เป็นที่เลียงสมาชิกประเภทแต่งตั้งแล้วจะต้องกำหนดคุณสมบัติไว้ให้สูงกว่าในคานอายุหรือประสบการณ์ทางวิชาชีพ, ฐานะบทบาททางสังคมและให้มอบหมายน้อยกว่าสมาชิกเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดรูปความสัมพันธ์ดังกล่าว จะต้องมีความคงทนถาวรและเข้ากับสภาพความเป็นจริงทางการเมืองแต่ในขณะเดียวกันก็มีความยืดหยุ่นพอมีวิธีการที่จะเปิดโอกาสให้มีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติให้เข้ากับสถานการณ์ใดไม่ยากนัก ผู้นำการเมืองทุกฝ่ายและประชาชนควรได้รับบทบาทในการอนุมัติการใช้รัฐธรรมนูญเช่นโดยเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นอย่างเสรีลึกซึ้งและโดยให้มีการออกเสียงประชามติ

ในกรณีที่มีการขัดแย้งกันเกิดขึ้นควรมีองค์กรอื่นที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและรัฐสภา เพื่อไกล่เกลี่ยประนีประนอม เป็นผู้ตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ เช่น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายและไม่เป็นข้าราชการประจำ อาจมีที่มาจากพรรคคัดเลือกขององคมนตรี โดยมี

ประธานองคมนตรี เป็นผู้ประสานองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง คณะรัฐมนตรีทั้งหมดจะต้องมีที่มาจากสมาชิกรัฐสภา เพื่อเป็นการชักชวนผู้มีความรู้ความสามารถให้มาสมัครรับเลือกตั้งและเป็นการลดความขัดแย้งระหว่างรัฐสภาและฝ่ายบริหาร

## 2. การปรับปรุงโครงสร้างภายใน

รัฐสภาจะต้องมีหน่วยข่าวสารข้อมูลของตนเองที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพเพียงพอจะรับใช้สมาชิกในคานข้อมูลและติดตามการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ที่นับวันแต่จะขยายกว้างและเพิ่มความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น คณะบุคคลผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ จำนวนที่พอเพียงในการช่วยเหลือปฏิบัติงานต่าง ๆ ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจะสามารถช่วยขยายบทบาทของรัฐสภาโดยส่วนรวมได้มากกว่าปัจจุบัน คณะกรรมาธิการต่าง ๆ ของรัฐสภาโดยเฉพาะคณะกรรมาธิการสามัญควรได้รับบทบาทและใช้งานมากขึ้นโดยสนับสนุนให้มีการตั้งคณะอนุกรรมการวิชาการและคณะที่ปรึกษากรรมาธิการซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญสูง เฉพาะแขนงเป็นผู้ช่วยคณะกรรมาธิการในคานข้อมูลและงานเอกสาร คณะบุคคลผู้ปฏิบัติงานต่าง ๆ จนตลอดถึงเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจะต้องเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและขึ้นอยู่กับรัฐสภาโดยตรง การดำเนินการในขั้นแรกที่รัฐสภาอาจจะทำได้คือการจัดตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญชุดหนึ่ง เพื่อศึกษาและวางแผนปรับปรุงสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาและเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐสภา

## 3. การสร้างสภาวะแวดล้อมภายนอก

ไม่ว่ารัฐสภาจะมีโครงสร้างภายในที่เอื้ออำนวยและมีอำนาจตามรูปความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารในลักษณะที่ได้เปรียบเพียงใดก็ตามความคงอยู่และพัฒนาการในระยะยาวของรัฐสภาจะต้องมีที่มาจากสภาวะแวดล้อมภายนอก และความสนับสนุนจากประชาชน การสร้างสภาวะแวดล้อมดังกล่าวจะต้องได้รับความสนับสนุนยินยอมของหลาย ๆ ฝ่ายด้วยกัน

ก. พรรคการเมืองจะต้องมีลักษณะการรวมตัวที่ยึดถือความเห็นพ้อง  
 ต้องกันนโยบายพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง มิใช่รวมกันโดยคำนึงถึง  
 วัตถุประสงค์ผู้นำพรรค พรรคการเมืองจะต้องได้รับโอกาสที่จะคงอยู่ได้อย่างต่อเนื่อง  
 มิใช่ถูกยุบเลิกโดยการปฏิวัติรัฐประหารเช่นในอดีตทำให้พรรคขาดโอกาสที่จะปรับปรุง  
 กอไถและตัวบุคคลภายในไม่สามารถสร้างสมประสิทธิภาพการเมือง และผู้นำที่มีความ  
 สามารถและรับผิดชอบให้รัฐสภาได้อย่างต่อเนื่อง พรรคการเมืองจะต้องมีบทบาท  
 มากขึ้นในด้านการให้การศึกษาทางการเมือง ( Political Education ) และ  
 กระตุ้นให้เกิดความสำนึกทางการเมืองในหมู่ประชาชน พรรคการเมืองควรมีฐาน  
 การดำเนินงานนอกสภาด้วย มีฝ่ายการดำเนินงานที่กว้างขวาง<sup>1</sup> และครอบคลุม  
 ตลอดอาณาเขตของประเทศโดยอาศัยสาขาพรรคการเมืองในท้องถิ่นต่าง ๆ หาก  
 พรรคการเมืองสามารถเรียกร้องการสนับสนุนจากประชาชน สามารถกระตุ้นให้  
 ประชาชนมีการรวมกลุ่มในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนพรรคแล้ว พรรคก็จะสามารถที่จะ  
 หน้าที่เป็นฐานกำลังสำคัญในการสนับสนุนและสร้างความเข้มแข็งให้รัฐสภาได้

ข. การเลือกตั้ง ระบบการเลือกตั้งเป็นสิ่งที่อาจเสริมสร้างพรรค  
 การเมือง<sup>2</sup> และสนับสนุนรัฐสภาได้ การเลือกตั้งจะต้องเป็นสิ่งที่ได้รับการปฏิบัติ  
 อยู่อย่างสม่ำเสมอ การเลือกตั้งควรใช้วิธีรวมเขตให้แต่ละเขตเลือกผู้แทนใดหลาย ๆ  
 คน เพื่อสนับสนุนให้มีการดำเนินงานและการต่อสู้ทางการเมืองอย่างเป็นกลุ่มก้อน  
 การเลือกตั้งควรใช้ระบบเลือกบัญชีรายชื่อหรือเลือกพรรคการเมือง โดยให้แต่ละเขต  
 เลือกบัญชีรายชื่อใดหรือพรรคการเมืองใด เฉพาะบัญชีหรือพรรคเดียว การบังคับให้

(1) โปรดพิจารณา สุเทพ อัครถาวร "พรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย", รัฐศาสตร์สาร, ปีที่ 2, (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2517), หน้า 1 - 14.

(2) โปรดดู โกสินทร์ วงศ์วรวัฒน์ "แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้แทน  
 ราษฎร", รัฐศาสตร์สาร, ปีที่ 2 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2517), หน้า 36-59.

ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองเป็นสิ่งควรกระทำ เพื่อป้องกันการใช้คุณสมบัติส่วนตัวและการเลือกตัวบุคคลแทนการเลือกนโยบายพรรคอันจะเป็นการสนับสนุนพรรคการเมือง และทำให้การดำเนินงานในรัฐสภาไม่มีความเป็นกลุ่มก้อนและมีระเบียบวินัยยิ่งขึ้น<sup>3</sup> ทั้งพรรคการเมืองเองก็จะทำหน้าที่เป็นผู้กลั่นกรองและความคุมผู้สมัครในนามพรรคอีกทอดหนึ่งด้วย

ค. การปฏิบัติตนของสมาชิกรัฐสภาและรัฐบาล สมาชิกรัฐสภาเองจะต้องมีส่วนในการสร้างภาพพจน์ที่ดีของรัฐสภาด้วย การประพฤติตนไม่เหมาะสมนานาประการของสมาชิกรัฐสภาเองได้มีส่วนทำให้ความศรัทธาและความเชื่อถือในสถาบันรัฐสภาของฝ่ายบริหารและประชาชนลดลงอย่างมาก เป็นเหตุให้รัฐสภาไม่ได้รับศักดิ์ศรีเท่าที่ควรเป็นในฐานะสถาบันผู้ใช้อำนาจอธิปไตยสถาบันหนึ่ง และได้รับความสนับสนุนจากประชาชนน้อยลง วิธีทางที่อาจแก้ไขได้ก็โดยรัฐสภาตั้งคณะกรรมการสามัญของรัฐสภาเองขึ้นมาชุดหนึ่งมีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการประพฤติปฏิบัติตนของสมาชิกรัฐสภาและรายงานให้สภาทราบเพื่อพิจารณาเป็นระยะ ๆ และรัฐสภาโดยมติเสียงข้างมาก เช่น 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดควรมีสิทธิให้สมาชิกที่ประพฤติไม่เหมาะสมออกจากตำแหน่งได้

ฝ่ายบริหารเองก็จะต้องมีน้ำใจและความใจกว้างที่จะไม่เฝ้าระวังรัฐสภาในการปรับปรุงพัฒนาตัวเอง จะต้องไม่ใช้อำนาจทางทหารเข้าดบด่างรัฐสภา เพราะเหตุที่สมาชิกรัฐสภาประพฤติปฏิบัติไม่เหมาะสมไปบ้าง หากฝ่ายบริหารซึ่งมักจะมีอำนาจและกำลังทางทหารสนับสนุนอยู่เกือบทุกสมัยไม่เปิดโอกาสให้รัฐสภาได้ปรับปรุงพัฒนาตนเอง ไม่ต้องการให้รัฐสภาเข้มแข็งแล้วก็เป็นการยากที่รัฐสภาจะเข้มแข็งได้นอกจากพลังทางคานประชาชนจะมีการรวมกลุ่มก้อนที่มีระเบียบวินัยสนับสนุนรัฐสภาในอัตราและปริมาณที่มากพอ

(3) ฑู สุชาติ ประดิษฐ์รัฐดิษฐ์, "การเลือกตั้งแบบเขตหรือรวมเขตและ ส.ส. ควรสังกัดพรรคหรือไม่" รัฐศาสตร์สาร, ปีที่ 2, (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2517), หน้า 60 - 71.

รัฐสภาจะสามารถสร้างความเข้มแข็งให้กับตนเองได้ก็โดยความร่วมมือและความต้องการของสมาชิกรัฐสภาเองเป็นผู้ริเริ่มโดยมีพรรคการเมืองและระบบการเลือกตั้งปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญ ซึ่งรัฐสภาจะสามารถทำได้สำเร็จเพียงใดหรือไม่ขึ้นอยู่กับ<sup>เป็น</sup>ความยินยอมของฝ่ายบริหารและข้าราชการประจำที่มีอำนาจอยู่ว่าพร้อมที่จะยอมลดอำนาจของตนเองเพื่อคืนให้แก่รัฐสภาซึ่งเป็นสถาบันตัวแทนของมวลชน และเปิดโอกาสให้รัฐสภาและกระบวนการทางการเมืองได้ดำเนินไปโดยสงบและสันติโดยยึดถือกฎหมายเป็นหลักหรือไม่ หากข้าราชการประจำโดยเฉพาะทหารและฝ่ายบริหารมีความต้องการที่จะให้รัฐสภาได้ปรับปรุงตนเองเป็นสถาบันหลักของประเทศแล้ว ในระยะไม่นานนักประเทศไทยอาจมีรัฐสภาซึ่งมีความเข้มแข็งมีความรับผิดชอบมากขึ้น และมีอำนาจทัดเทียมฝ่ายบริหารได้.