

สรุปย่อ

ลักษณะวิชาการเมืองภายในประเทศ

เรื่อง ที่มาและบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๕๔ กับรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ และผลกระทบต่อพัฒนาการการเมืองไทย

ผู้วิจัย นายกฤษ เอื้อวงศ์ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๔

ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาการเมืองและการเลือกตั้ง

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อำนาจนิติบัญญัติถือเป็นหนึ่งในอำนาจอธิปไตย ซึ่งมีความสำคัญยิ่งและเป็นพื้นฐานของอำนาจอื่นๆ เช่น อำนาจบริหาร หรือแม้แต่อำนาจตุลาการ โดยเฉพาะในชั้นการสืบสวนสอบสวน และการพิจารณาสั่งฟ้อง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบการเมืองที่ได้มีการเลือกตั้งฝ่ายบริหารโดยตรง แต่เป็นการเลือกมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยกำหนดให้พรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร หรือสามารถรวบรวมกับพรรคการเมืองอื่นจนได้เสียงข้างมาก สามารถที่จะจัดตั้งรัฐบาลเป็นฝ่ายบริหารได้ ดังนั้น ในเรื่องของที่มาและบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและมีผลต่อพัฒนาการทางการเมืองโดยตรง เพราะหากฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้มีที่มาจากการเป็นผู้แทนของปวงชน หรือมีที่มาโดยมิชอบ เช่น กรณีที่มาจากการเลือกตั้ง หากได้รับเลือกตั้งโดยการซื้อเสียง หรือการฉ้อฉลด้วยวิธีการต่างๆ อันทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตและเที่ยงธรรม หรือกรณีที่มาจากการแต่งตั้ง หากเป็นการแต่งตั้งโดยมิได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถ และการเป็นตัวแทนของกลุ่มต่างๆ อย่างหลากหลาย และมีความเหมาะสม แต่แต่งตั้งเฉพาะกลุ่มของตนเองโดยมุ่งหวังเพียงการรักษาและการสืบทอดอำนาจฝ่ายตน ก็จะมีผลต่อการใช้อำนาจหน้าที่ทั้งในส่วนของนิติบัญญัติและบริหารที่อาจจะมิได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติในภาพรวม และบางกรณีอาจมีการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบเพื่อรักษาและปกป้องผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง ซึ่งมีผลต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศ รวมตลอดทั้งมีผลอย่างยิ่งต่อความเชื่อมั่นในการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและมีผลต่อการพัฒนาทางการเมืองไทย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบถึงที่มาและบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๕๔ กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญในอดีต

๒. เพื่อศึกษาถึงที่มาและบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติที่เปลี่ยนแปลงไปซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการพัฒนาการเมืองไทย

๓. เสนอแนะถึงที่มาและบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติที่เหมาะสม เพื่อการพัฒนาการเมืองไทยในอนาคต

ขอบเขตของการวิจัย

๑. การศึกษาวิจัยนี้จะศึกษาถึงที่มาและบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติอันประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยเน้นศึกษาเฉพาะที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ และแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๕๔ กับรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นหลัก โดยอาจมีการศึกษาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนพุทธศักราช ๒๕๔๐ บ้างในบางกรณีเพื่อความเข้าใจที่มากขึ้น

๒. การศึกษาวิจัยครั้งนี้จะมีการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกรณีของต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา หรือประเทศเยอรมันบ้างตามความเหมาะสม

วิธีดำเนินการวิจัย

๑. การศึกษาครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิเคราะห์จากแนวความคิดที่เกี่ยวข้องและข้อคิดเห็นของนักวิชาการ บนพื้นฐานของบทบัญญัติแห่งกฎหมายและข้อมูล สถิติต่างๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เนื่องจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีความชัดเจนในตัวเองและสามารถที่จะอธิบายถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ โดยไม่ต้องค้นหาหรืออ้างอิงแหล่งข้อมูลอื่น ขณะที่ข้อมูลและสถิติที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ที่มีการรวบรวมไว้เพื่อการสืบค้นและวิเคราะห์ผลอยู่แล้ว

๒. แหล่งข้อมูลหลักที่ใช้ในการศึกษาวิจัย จะมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง, เอกสารบันทึกเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เอกสารวิชาการในส่วนที่เป็นแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง และข้อมูล สถิติที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ผลการวิจัย

โดยการศึกษาในเรื่องที่มาและบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัตินี้ มุ่งเน้นที่จะศึกษาเฉพาะที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยอาจเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า หรือเปรียบเทียบกับกรณีของต่างประเทศบ้าง เพื่อชี้ให้เห็นถึงสาระสำคัญของความเปลี่ยนแปลงและผลที่เกิดขึ้นต่อการพัฒนาการทางการเมือง ซึ่งผลจากการศึกษาพบว่าในกรณีเรื่องที่มาของฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิได้เป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการของอำนาจอธิปไตยที่ปวงชนใช้อำนาจผ่านทางผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงเพียง ประเภท วิธีการเลือกตั้ง และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบ “กลับไปกลับมา” แต่ก็มีจุดเปลี่ยนสำคัญ คือ การมีการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อหรือแบบสัดส่วน สำหรับกรณีสมาชิกวุฒิสภาพบว่าการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของหลักการ คือ มีการเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาจากเดิมมาจากการแต่งตั้ง เป็น มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งหมด และแบบผสมคือ มาจากทั้งการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการสรรหาวุฒิสภา และในกรณีเรื่องบทบาทและอำนาจหน้าที่ จากการศึกษพบว่ามีการเปลี่ยนแปลงบทบาทอำนาจหน้าที่โดยให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้มากขึ้น และกระทำได้ง่ายขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของวุฒิสภาที่ให้อำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและบุคคลในองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้

ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในเรื่องที่มาและบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัตินี้ โดยส่วนใหญ่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยแบบตัวแทน และส่งเสริมให้ระบบการเมืองมีการตรวจสอบถ่วงดุลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีผลต่อความมั่นคงทางการเมืองและพัฒนาการเมืองในระยะต่อไป

ข้อเสนอแนะ

จากการเปลี่ยนแปลงในเรื่องที่มาและบทบาทอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น เป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แต่การเปลี่ยนแปลงที่จะถือเป็นการพัฒนาการทางการเมืองนั้น ควรต้องมีองค์ประกอบอย่างน้อย ๓ ประการ คือ

๑. จะต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

๒. การเปลี่ยนแปลงใดๆ โดยเฉพาะเรื่องของที่มาของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งอาจแสดงออกโดยผ่านระบบการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนที่เข้าไปใช้อำนาจแทนตน ในช่วงระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่ง หรือด้วยวิธีการอื่นใดที่สะท้อนถึงการเป็นตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่หลากหลายและเป็นที่ยอมรับได้ทั่วไป เพื่อให้ได้ชื่อว่าเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยอย่างแท้จริง

๓. การเปลี่ยนแปลงใดๆ โดยเฉพาะเรื่องของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติเป็นสำคัญ และต้องจัดให้มีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจที่เหมาะสม