



ข้อเสนอเชิงนโยบายในการเพิ่มบทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน
ของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา

โดย

นายณัฐวุฒิ เพ็ชรดำดี

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)

สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2558

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ข้อเสนอเชิงนโยบายในการเพิ่มบทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน
ของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา

โดย

นายณัฐวุฒิ เพชรดำนดี



การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)
สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2558
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



POLICY REGARDING ON INCREASE THE ROLE OF
STANDING COMMITTEE, THE SENATE ON
CONTROLLING STATE ADMINISTRATION.

BY

MR. NATTAWUT PECHDAMDEE



AN INDEPENDENT STUDY SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF
THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF
MASTER OF POLITICAL SCIENCE (POLITICS AND GOVERNMENTS)
PROGRAM IN POLITICS AND GOVERNMENTS FOR EXECUTIVE
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2015
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

การค้นคว้าอิสระ

ของ

นาย ณิชวุฒิ เพชรดำดี

เรื่อง

ข้อเสนอเชิงนโยบายในการเพิ่มบทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน
ของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)

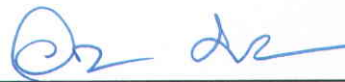
เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2559

ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ



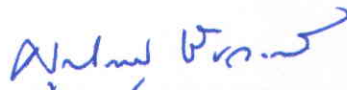
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวิดา กมลเวชช)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรณสิทธิ์ พานแก้ว)

คณบดี



(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัยวาลัย)

หัวข้อการค้นคว้าอิสระ	ข้อเสนอเชิงนโยบายในการเพิ่มบทบาทการควบคุม การบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการการสามัญ ประจำวุฒิสภา
ชื่อผู้เขียน	นายณัฐวุฒิ เพ็ชรดำดี
ชื่อปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	การเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรถสิทธิ์ พานแก้ว
ปีการศึกษา	2558

บทคัดย่อ

การศึกษาเพื่อหาข้อเสนอเชิงนโยบายในการเพิ่มบทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา ในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพทั่วไปของการปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา และศึกษาหาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการเพิ่มบทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากบทบาทของคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นหนึ่งในกลไกที่มีความสำคัญและเป็นการสร้างดุลภาพแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

โดยในการศึกษาได้ดำเนินการศึกษาเบื้องต้นในการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนงานวิจัยต่าง ๆ ซึ่งใช้เป็นฐานข้อมูลในการวิเคราะห์เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเสนอเชิงนโยบาย ในการดำเนินการเก็บข้อมูลโดยใช้คำถามและบทสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย ซึ่งได้กำหนดบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินของคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยได้กำหนดกลุ่มตัวอย่างออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้ (1.) กลุ่มของประธานกรรมการ กรรมการ ในคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา (2.) กลุ่มของที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมการ ผู้ที่มีความรู้ด้านนิติศาสตร์หรือรัฐศาสตร์ หรือผู้ที่เคยปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการ และ (3.) กลุ่มของหัวหน้าส่วนราชการ โดยจะใช้ผลการสัมภาษณ์จากทั้ง 3 กลุ่มตัวอย่างประกอบ

การศึกษาจากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาวิเคราะห์ข้อมูล ข้อดี ข้อเสีย ตลอดจนความเป็นไปได้ของทางเลือก เพื่อจะให้ได้มาซึ่งข้อเสนอเชิงนโยบาย ที่เป็นทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดในการเพิ่มบทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา รวมทั้งจะเป็นทำให้ได้ทราบถึงบทบาทของการ ปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการสามัญประจำ วุฒิสภา และยกระดับผลสัมฤทธิ์และความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ สมัญประจำวุฒิสภา ตลอดจนนำผลการศึกษาไปใช้เป็นแนวทางในการเพิ่มบทบาทการควบคุม การบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา และทำให้ได้มาซึ่ง ข้อเสนอเชิงนโยบาย จำนวน 3 ทางเลือก คือ (1) ทางเลือกที่ 1 การเพิ่มมาตรการการบังคับใช้ กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ (2) ทางเลือกที่ 2 สร้างกลไกการดำเนินงานของคณะกรรมการ สมัญประจำวุฒิสภา และ (3) ทางเลือกที่ 3 การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของ ฝ่ายสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา

จากผลการวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง ตลอดจนการเปรียบเทียบ ทางเลือกตามหลักการที่กำหนด คือ 1. ความเป็นไปได้ในแนวทางการปฏิบัติ และความสอดคล้องกฎหมาย 2. ประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการ และ 3. การให้ความร่วมมือที่จะเกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกองค์กร สามารถสรุปได้ว่า ทางเลือกที่ 1 การเพิ่มมาตรการการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ เป็นทางเลือกที่มีความเหมาะสมที่สุดในการเพิ่มบทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา เนื่องจากในการศึกษา และการสัมภาษณ์พบว่า การดำเนินบทบาทของคณะกรรมการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน มีประสิทธิภาพอยู่แล้วในระดับหนึ่ง แต่ยังคงขาดเพียงการบังคับใช้กฎหมายที่ประสิทธิภาพ ที่จะทำให้บทบาทในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพสูงขึ้น ตลอดจน ในปัจจุบันคณะกรรมการมีเครื่องมือในการดำเนินการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน คือ กฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันได้มีการให้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสาร และบุคคลเพื่อมาชี้แจงต่อคณะกรรมการ ซึ่งในกฎหมายดังกล่าวนี้ยังมีการกำหนดบทลงโทษ ต่อผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ซึ่งการเพิ่มมาตรการให้มีการบังคับใช้ กฎหมายให้ประสิทธิภาพ จึงเป็นส่วนที่สนับสนุนให้คณะกรรมการมีประสิทธิภาพในการทำงานมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ยังได้ศึกษาถึงปัจจัยที่จะทำให้การดำเนินการตามทางเลือกดังกล่าวประสบความสำเร็จจึงดำเนินการวิเคราะห์และมีข้อเสนอแนะเป็น 3 ด้าน คือ (1) มาตรการการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ ควรที่จะต้องมีการสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่สมาชิกวุฒิสภาให้ทราบถึงกับบทบาท อำนาจ หน้าที่ที่แท้จริงและพึงกระทำในฐานะคณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำวุฒิสภา และอธิบายถึงรายละเอียดและขอบเขตของกฎหมายที่มีอยู่ว่าสามารถดำเนินการได้ในลักษณะใด มีประโยชน์และผลเสียอย่างไร (2) การสร้างขั้นตอนในปฏิบัติการติดตาม และการประเมินผลที่มีความต่อเนื่อง หากมีการกำหนดข้อเสนอดังกล่าวให้เป็นกฎหมายที่ชัดเจนอาจจะต้องใช้เวลาในการดำเนินการพอสมควร เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว อาจจะต้องอาศัยกลไกของคณะกรรมการประสานงานร่วม 3 ฝ่าย คือ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา เพื่อกำหนดให้มีขั้นตอนการปฏิบัติดังกล่าว (3) การประชาสัมพันธ์ ควรเพิ่มการประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำวุฒิสภาต่อประชาชนทั่วไป ว่าคณะกรรมการมีบทบาท หน้าที่ ใดอย่างไรสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนได้อย่างไร นอกจากนี้ยังควรมีการเผยแพร่รายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการในกรณีที่ได้รับความสนใจหรือเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ให้ประชาชนได้รับทราบ

คำสำคัญ : คณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำวุฒิสภา, การเพิ่มบทบาท, การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

Independent Study Title	POLICY REGARDING ON INCREASE THE ROLE OF STANDING COMMITTEE, THE SENATE ON CONTROLLING STATE ADMINISTRATION
Author	Mr.Nattawut Pechdamdee
Degree	Master of Political Science (Politics and Governments)
Department/Faculty/University	Program in Politics and Governments for Executive Political Science Thammasat University
Thesis Advisor	Associated Professor Atthasithi Pankeaw, Ph.D.
Academic Years	2015

ABSTRACT

This study, Policy regarding increase the role of Standing Committee, the senate on controlling state administration, aims to understand the general duties and exploring the policy suggestions to strengthen the role of executive control of the Standing Committee of the Senate because this role is the mechanism to balance the legislature power and the executive power.

This study began with the review of related literatures and researches for using as the database to analyze. Moreover, the data were collected by interview the persons who associated with the Committee's work. Such persons are categorized into three groups; (1) Presidents or Committees of the Standing Committee of the Senate, (2) Advisors, Specialists, Scholars and Secretaries of the Standing Committee of the Senate, and (3) Head of the department. Later, there was taking the information from interviews, related researches and literatures to analyze the advantages and disadvantages of possible alternatives in order to derive the most suitable policy suggestions to strengthen the role of executive control of the Committee. Furthermore, this study also helps to know the duty and raise

achievement of work of the Committees. Last but not least, this study can also be applied to enhance the role of executive control including 3 choices; (1) Increasing effectiveness of law enforcement, (2) Creating mechanism for the Standing Committee's work, and (3) Optimizing the performance of the support of the Committees.

According to the analysis of the interviewing and comparing choices based on the principles such as (1) the possibility in practice and legal compliance, (2) increased performance of the Committee's performance, and (3) the cooperation that will take place both internal and external the organization, it can conclude that the first choice, Increasing effectiveness of law enforcement, is the most suitable to enhance the role of executive control of the Standing Committee of the Senate. This result has been caused that the Standing Committee's work has already been effective, but has only lack of law enforcement to strengthen the role of executive control of the Committee. Generally, the Committee uses laws as the appliance for executive control. These laws impose penalties on those who do not follow the command of the Committee. So, if there is the Increasing effectiveness of law enforcement, these will help the Committee to work more effectively.

Besides, the study also considers factors that make such conclusion more successful, so there are 3 suggestions; (1) there should be educating the senates know about their role and duty as the Standing Committee of the Senate and explaining the detail and scope of law, (2) there should have the methods for monitoring and evaluation successively. For having the running process, there might be the coordinator of Cabinet, House of Representatives and House of Senates. And, (3) there should be the public relation of the Committee's work in order to propagate the performance of the Committee

Keywords: the Standing Committee of the Senate, Increasing role, controlling state administration,

กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำการค้นคว้าอิสระ (Independent Study) ในรูปแบบรายงานการศึกษาค้นคว้าเชิงนโยบาย (Policy Paper) หัวข้อ “ข้อเสนอเชิงนโยบายในการเพิ่มบทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา” ในครั้งนี้ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี เนื่องจากได้รับคำแนะนำแนวทางในการจัดทำการค้นคว้าอิสระ แนวคิดทฤษฎี ตลอดจนการปรับปรุงต่าง ๆ จาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทิวดา กมลเวช ประธานกรรมการการค้นคว้าอิสระและผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรถสิทธิ์ พานแก้ว กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ ทำให้การจัดทำการค้นคว้าอิสระ (Independent Study) มีความสมบูรณ์ครบถ้วนมากยิ่งขึ้น รวมทั้งคณาจารย์ของคณะรัฐศาสตร์ทุกท่านที่ให้ความรู้ คำปรึกษา คำแนะนำ เสนอแนะ ตลอดระยะเวลาของการศึกษา

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณ กลุ่มเป้าหมายซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ มีความรู้ ความสามารถ ทั้งในส่วนของกลุ่มอดีตประธานคณะกรรมการ กลุ่มผู้เคยปฏิบัติหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการ และกลุ่มหัวหน้าส่วนราชการ ในการสละเวลาเพื่อให้การสัมภาษณ์และตอบข้อซักถามในประเด็นต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

สุดท้ายนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และผู้บริหารสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาทุกท่าน ที่ให้การสนับสนุนทุนการศึกษาในครั้งนี้

นายณัฐวุฒิ เพชรดำดี

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(4)
กิตติกรรมประกาศ	(6)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 บทนำ	1
1.2 ประเด็นปัญหา	5
1.2.1 ประเด็นด้านการบังคับใช้กฎหมาย	6
1.2.2 ประเด็นด้านการเมือง	9
1.2.3 ประเด็นด้านองค์ประกอบที่สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ ของคณะกรรมการการ	11
1.3 คำถาม	14
1.4 วัตถุประสงค์	14
1.5 กรอบการวิเคราะห์และขอบเขตการศึกษา	14
1.6 วิธีดำเนินการศึกษา	15
1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา	15
บทที่ 2 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	17
2.1 การวิจัยเอกสาร	17
2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร	17
2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยฝ่ายนิติบัญญัติ	19
2.1.3 แนวคิดเกี่ยวกับระบบกรรมการ	21

2.1.4 แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจเชิงสถาบัน	25
2.1.5 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ	26
2.1.6 แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรบุคคล	27
2.1.7 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวกับระบบกรรมาธิการ	28
บทที่ 3 การกำหนดทางเลือกนโยบาย	34
3.1 ทางเลือกที่ 1 การเพิ่มมาตรการการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ และการสร้างขั้นตอนในการปฏิบัติ การติดตาม และการประเมินผล ที่มีความต่อเนื่อง	34
3.2 ทางเลือกที่ 2 สร้างกลไกการดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญ ประจำวุฒิสภา	36
3.3 ทางเลือกที่ 3 การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ ของฝ่ายสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญ ประจำวุฒิสภา	37
บทที่ 4 การวิเคราะห์ทางเลือกเชิงนโยบาย	40
4.1 หลักการเปรียบเทียบ	40
4.2 ทางเลือกที่ 1 การเพิ่มมาตรการการบังคับใช้กฎหมาย ให้มีประสิทธิภาพและการสร้างขั้นตอนในปฏิบัติการติดตาม และประเมินผลที่มีความต่อเนื่อง	42
4.3 ทางเลือกที่ 2 สร้างกลไกการดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญ ประจำวุฒิสภา	46
4.4 ทางเลือกที่ 3 การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ ของฝ่ายสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญ ประจำวุฒิสภา	49

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	54
5.1 บทสรุป	54
5.2 ข้อเสนอแนะ	56
5.2.1 มาตรการการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ	56
5.2.2 การสร้างขั้นตอนในปฏิบัติ การติดตาม และการประเมินผลที่มีความต่อเนื่อง	57
5.2.3 การประชาสัมพันธ์	57
5.3 ขั้นตอนการดำเนินการเบื้องต้น	57
5.3.1 การจัดประชุมคณะกรรมการประสานงานร่วม (whip) 3 ฝ่าย	57
5.3.2 จัดอบรม สัมมนา	58
รายการอ้างอิง	59
ประวัติผู้เขียน	61

บทที่ 1

บทนำ

1.1 บทนำ

การศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายในการเพิ่มบทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา ได้มีฐานความคิดมาจากการที่รัฐสภามีฐานะเป็นองค์กรนิติบัญญัติ ซึ่งถือเป็น 1 ใน 3 อำนาจหลักที่ใช้บริหารการปกครองของประเทศที่ประกอบด้วยอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยรัฐสภาในช่วงแรกได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นระบบสภาเดี่ยว คือ สภาผู้แทนราษฎร ต่อมาใน พ.ศ. 2489 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และได้ปรับระบบจากสภาเดี่ยว เป็นสองสภาหรือสภาคู่ คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และเมื่อ พ.ศ. 2490 จึงได้เปลี่ยนชื่อจากวุฒิสภา เป็น “วุฒิสภา” โดยตั้งแต่ พ.ศ. 2490 เป็นต้นมา สมาชิกวุฒิสภาล้วนมาจากการแต่งตั้ง จนกระทั่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 121¹ ได้มีการบัญญัติว่า

“วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนสองร้อยคน”

และได้มีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งตามรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 111² ที่บัญญัติให้

“วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนรวมหนึ่งร้อยห้าสิบคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละหนึ่งคน และมาจากการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้นหักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง...”

ซึ่งบทบาทหน้าที่ของรัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติของไทยที่ผ่านมา นอกจากการทำหน้าที่ตรากฎหมาย ยังทำหน้าที่อื่น ๆ เพื่อเป็นการสร้างสมดุลในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน อาทิ การเสนอญัตติ การอภิปราย การลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การตั้งกรรมการ

วุฒิสภา ที่ผ่านมาได้ถูกกำหนดบทบาทให้ทำหน้าที่ในลักษณะที่เป็นสภาที่เลี้ยงให้แก่สภาผู้แทนราษฎร เพื่อทำหน้าที่ช่วยในการกลั่นกรองกฎหมายต่าง ๆ ที่ผ่านการพิจารณา

¹ รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 121, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 114 ตอนที่ 55 ก (11 ตุลาคม 2540) : 28.

² รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 111, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124 ตอนที่ 47 ก (24 สิงหาคม 2550) : 39.

ของสภาผู้แทนราษฎร แต่อีกบทบาทหนึ่งที่มีความสำคัญและได้รับความสนใจจากประชาชน คือ การทำหน้าที่ในฐานะ “กรรมการสามัญประจำวุฒิสภา” ซึ่งกรรมการ คือ บุคคลที่สภาแต่งตั้งขึ้นประกอบเป็นคณะกรรมการ เพื่อกระทำ กิจการ พิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา และเนื่องจากการที่วุฒิสภาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีเจตนารมณ์ให้วุฒิสภาเป็นสภาที่ทรงคุณวุฒิที่มีความหลากหลายและต้องการให้เกิดความเป็นกลางมากที่สุด รวมทั้งต้องการให้มีการแยกความผูกพันกับฐานการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยจะเห็นได้จากการที่มีการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาที่จะต้องเป็นผู้ที่ไม่เป็นบุพการี คู่สมรสหรือบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้ถูกกำหนดไว้ในลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งหรือได้รับการเสนอชื่อเพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา 115 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือในสายตาของประชาชนต่อการทำหน้าที่ที่เป็นกลางมากยิ่งขึ้นของสมาชิกวุฒิสภาและคณะกรรมการ ซึ่งในระบบกรรมการมีความสำคัญของการช่วยแบ่งเบาภาระของสภาในกรณีที่สภายังไม่สามารถพิจารณาได้อย่างละเอียด จึงจะต้องมอบหมายให้คณะกรรมการช่วยพิจารณา ตลอดจนจะเป็นการลดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาในการวินิจฉัยปัญหา หรือ ดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพด้วย อีกทั้งอาจจะทำให้ได้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ในกรณีสภามีปัญหาที่จะต้องมีการพิจารณาปัญหาที่ต้องอาศัยความชำนาญเฉพาะด้านโดยเฉพาะและต้องอาศัย ความรู้จากผู้เชี่ยวชาญในด้านนั้นเพื่อให้มาซึ่งข้อมูลที่ถูกต้อง ตรงด้านและสมบูรณ์ เพื่อจะทำให้สามารถติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะกรรมการจะเป็นกลไกที่สำคัญของสภาในการช่วยติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดิน อันจะส่งผลให้สภาได้รับทราบปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการติดตามผลการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา เพื่อทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

โดยในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการจะสังเกตได้ถึง การได้รับความไว้วางใจ และความเชื่อมั่นจากประชาชนในการที่จะใช้กลไกในระบบกรรมการที่จะเป็นตัวช่วยในแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ซึ่งจะเห็นได้จากสถิติการรับเรื่องร้องทุกข์ของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา หรือกลุ่มงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ สำนักงานประธานวุฒิสภา จะปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดว่ามีจำนวนเรื่องร้องเรียน ของประชาชนในกรณีต่าง ๆ มีจำนวนมาก และมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้เห็นว่าบทบาทของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาจะมีบทบาทในส่วนที่จะเป็นอีกกลไกหนึ่งในการที่จะช่วยควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร รวมทั้งภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับหลักการถ่วงดุลอำนาจ (balance of power) และหลักการ

ตรวจสอบและถ่วงดุล (check and balance) ของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐ (legal stage) นิติธรรม (rule of law) จนเกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุดแก่ประชาชน

จากการศึกษางานวิจัยเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และเสถียรภาพของรัฐบาล” (รศ.ดร.มนตรี รูปสุวรรณ, 2547)³ ได้ระบุว่า “...การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยผ่านกลไกระบบกระบวนวิธีการของสภาดังกล่าวนี้ ถือเป็นการควบคุมการบริหารราชการโดยอ้อมและผลของการควบคุมไม่ได้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของฝ่ายบริหารหรือสร้างความกังวลใจต่อฝ่ายบริหารมากนัก...” และระบุว่า “...เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ฝ่ายบริหารที่ต้องมาชี้แจงต่อคณะกรรมการ...” โดยจากรายงานวิจัยดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในรูปแบบคณะกรรมการไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายและไม่มีผลผูกพันกับฝ่ายบริหารที่จะนำเอาข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าวไปปฏิบัติใช้อย่างเป็นรูปธรรม

โดยแนวทางการดำเนินงานและบริหารจัดการเกี่ยวกับการพิจารณาในกรณีต่าง ๆ ของแต่ละคณะกรรมการจะมีความแตกต่างกันตามแนวทางที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งในการพิจารณาของคณะกรรมการจะดำเนินการศึกษาและสอบสวนตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ในข้อบังคับการประชุม ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเมื่อมีการพิจารณาเสร็จแล้ว คณะกรรมการจะจัดทำเป็นรายงานผลการศึกษา รวมทั้งจะมีการให้ข้อสังเกต ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ ส่งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้ในการประกอบการพิจารณาดำเนินการตามกรอบอำนาจหน้าที่หรืออาจจะมีการเสนอเพื่อรายงานต่อสภาเพื่อรับทราบ และอาจจะนำเสนอต่อไปยังรัฐบาลเพื่อประกอบการพิจารณากำหนดแนวนโยบายการดำเนินการของฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานต่าง ๆ ต่อไป

ซึ่งที่ผ่านมาในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการในระหว่างการศึกษาในประเด็นต่าง ๆ ก็มักจะไม่ได้รับความร่วมมือจากฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานต่าง ๆ เท่าที่ควรจะเป็นทั้งในการส่งบุคคลมาชี้แจงหรือเรียกเอกสารมาเพื่อในกรณีต่าง ๆ ประกอบการพิจารณา จนทำให้ต้องมีการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ที่กำหนดให้

³มนตรี รูปสุวรรณ, “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และเสถียรภาพของรัฐบาล,” (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547).

“คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้⁴”

รวมทั้งมีกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกดังกล่าว ซึ่งจากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการเป็นบทบาทหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติที่ดำเนินการเพื่อควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ยังไม่สามารถขับเคลื่อนกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลได้อย่างเต็มรูปแบบจึงต้องมีการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เพื่อเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นแต่ถึงแม้จะเครื่องมือที่ทำให้ได้มาซึ่งผลของข้อเท็จจริง และได้ข้อสรุปในประเด็นปัญหา ก็ไม่อาจที่สามารถทำให้ข้อพิจารณาของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ไปสู่การตอบรับหรือได้รับความสนใจในผลของการพิจารณาศึกษาจากฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานต่าง ๆ โดยจะสามารถสังเกตได้จากในกรณีที่มีการพิจารณาจนแล้วเสร็จ และมีการเสนอ

⁴ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554.

“**มาตรา 5** คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้...”

“**มาตรา 8** บุคคลที่ได้รับหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นไม่จัดส่งเอกสาร หรือไม่มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ให้คณะกรรมการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลนั้นหรือเรียกบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นด้วยตนเองต่อคณะกรรมการ โดยอาจขอให้บุคคลนั้นนำเอกสาร หรือวัตถุที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

ในการออกคำสั่งเรียกตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

คำสั่งเรียกตามวรรคหนึ่งต้องระบุเหตุแห่งการเรียก ประเด็นข้อซักถามที่เกี่ยวข้องตามสมควร และโทษของการฝ่าฝืนคำสั่งเรียก”

“**มาตรา 13** ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 8 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยด้วย”

ประเด็นปัญหาหรือข้อพิจารณาของคณะกรรมการการออกไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มักจะไม่ได้รับการตอบรับอย่างเป็นทางการเพราะจะไม่ค่อยมีการตอบหนังสือราชการเกี่ยวกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการในประเด็นดังกล่าว ในส่วนที่เกี่ยวกับข้อพิจารณาของคณะกรรมการที่ได้ดำเนินการไปว่ามีความถูกต้อง หรือไม่ อย่างไร สามารถปฏิบัติตามได้หรือไม่ อย่างไร หรือมีอุปสรรคประการใด ตลอดจนการติดตามผลและการรายงานความคืบหน้า ที่คณะกรรมการจะต้องเป็นผู้ที่ติดตามผลความคืบหน้าด้วยตนเองมักไม่ค่อยมีหนังสือแจ้งเกี่ยวกับเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาจากฝ่ายบริหารและหน่วยงานต่าง ๆ

1.2 ประเด็นปัญหา

การดำเนินบทบาทของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นหนึ่งในกลไกที่มีความสำคัญและเป็นการสร้างคุณภาพแห่งอำนาจกับฝ่ายบริหารในการที่จะเป็นการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งเป็นการแบ่งเบาภาระของฝ่ายบริหารที่จะได้รับทราบประเด็นปัญหาต่าง ๆ หรือได้รับข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการที่จะดำเนินนโยบาย ให้เป็นไปตามหลักความถูกต้องและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง แต่ที่ผ่านมามีภายหลังจากที่คณะกรรมการได้มีการมีการพิจารณาศึกษาและจัดทำเป็นรายงานผลการศึกษาของคณะกรรมการ เพื่อเสนอไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือส่งไปยังรัฐบาล เพื่อเป็นหนึ่งในเครื่องมือการตรวจสอบอำนาจแต่ไม่ค่อยประสบผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติเท่าที่ควร เนื่องจากรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ไม่มีสภาพบังคับใช้ตามกฎหมาย จึงทำให้ถูกละเลยหรือไม่ได้ใช้ประโยชน์จากการศึกษาดังกล่าวอย่างแท้จริง

ซึ่งในการดำเนินการพิจารณาของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา เพื่อพิจารณาศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จะมีกระบวนการและขั้นตอนซึ่งให้ได้มาซึ่งผลการพิจารณาของคณะกรรมการ รวมทั้งมีการใช้งบประมาณจำนวนมากในการดำเนินการเพื่อหาข้อสรุปหรือข้อเสนอแนะในประเด็นใดประเด็นหนึ่งยกตัวอย่างเช่น การประชุม การเรียกเอกสารหรือบุคคล เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา การเดินทางไปศึกษาดูงาน การจัดโครงการสัมมนา ซึ่งกระบวนการต่าง ๆ ที่กล่าวมาในข้างต้น ล้วนจะต้องผ่านความเห็นชอบและมีมติของคณะกรรมการจึงจะสามารถดำเนินการดังกล่าวได้ รวมทั้งเมื่อจัดทำเป็นรายงานผลการพิจารณา ก็จะต้องผ่านความเห็นชอบจากที่ประชุมคณะกรรมการเช่นกัน จึงแสดงให้เห็นว่าในการดำเนินงานในฐานะคณะกรรมการเพื่อทำการศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการดำเนินการภายใต้มติของคณะกรรมการ ไม่ได้ดำเนินการเพียงบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ

โดยที่ผ่านมาในการที่ฝ่ายบริหารไม่ค่อยได้ให้ความสนใจหรือใส่ใจต่อผลการพิจารณา
ศึกษาของคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา มากนักอาจเกิดมาจากการป้องกันไม่ให้ฝ่ายนิติ
บัญญัติเข้ามาทับทบทหรือแทรกแซงการทำงานของฝ่ายบริหารมากเกินไป รวมทั้งความเชื่อมั่น
ในความเป็นกลางทางการเมืองของคณะกรรมการและความน่าเชื่อถือในเชิงวิชาการของผล
การพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ ดังนั้น เพื่อจะนำไปสู่การยอมรับต่อการดำเนินงาน
ของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา จึงควรที่จะมีแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติ
หน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาให้เป็นที่ยอมรับและสร้างความน่าเชื่อถือทั้งในทาง
การเมืองและทางวิชาการ เพื่อเป็นการเพิ่มบทบาทและประสิทธิภาพขอคณะกรรมการสามัญ
ประจำวุฒิสภาในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนสามารถสร้างการตรวจสอบ
และถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงขึ้นด้วย ซึ่งปัญหาและอุปสรรคในการ
ดำเนินบทบาทของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาจึงอาจเกิดมาจากปัญหาและอุปสรรคใน
3 ประเด็น ดังนี้

1. ประเด็นด้านการบังคับใช้กฎหมาย
2. ประเด็นด้านการเมือง
3. ประเด็นด้านองค์ประกอบที่สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

1.2.1 ประเด็นด้านการบังคับใช้กฎหมาย

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาเป็นการทำงาน
ที่มีความสำคัญและเป็นส่วนหนึ่งแห่งองค์ประกอบในระบบรัฐสภา โดยได้ระบุหลักการ
ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกือบทุกฉบับ ซึ่งการกำหนดให้การแต่งตั้งคณะกรรมการ
สามัญประจำวุฒิสภา เพื่อทำหน้าที่ในการช่วยการทำงานของวุฒิสภาให้มีความคล่องตัว
มีประสิทธิภาพ รวมทั้งเป็นการตรวจสอบฝ่ายบริหารตามหลักการของระบบรัฐสภาในฐานะองค์กร
นิติบัญญัติที่เป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชนในทางนิติบัญญัติและมีบทบาท การกิจในการกลั่นกรอง
กฎหมายและการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเครื่องมือที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ในการ
ดำเนินการดังกล่าวในข้างต้น คือ “กฎหมาย” ดังจะปรากฏทั้งในรูปแบบรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับ
การประชุม และพระราชบัญญัติ ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 หมวดที่ 6
รัฐสภา ในมาตรา 135⁵ ได้บัญญัติให้

“สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็น
คณะกรรมการสามัญและมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็น

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 135, ราชกิจจานุเบกษา
เล่มที่ 124 ตอนที่ 47 ก (24 สิงหาคม 2550) : 48.

คณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา รวมทั้งมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ”

รวมทั้งมีตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อที่ 77⁶ ได้ระบุว่า

“ให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภาขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ กระทำการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาหรือตามที่วุฒิสภามอบหมาย...”

จะเห็นได้ว่าจากบทบัญญัติตามกฎหมายดังกล่าวที่ปรากฏคณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภามีอำนาจในการที่จะเรียกทั้งเอกสารและบุคคลมาให้ข้อมูล ชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ ซึ่งเปรียบเสมือนให้การเรียกบุคคลหรือเอกสารของคณะกรรมการนั้น มีกฎหมายขึ้นมารองรับเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในแนวทางการปฏิบัติที่แท้จริงการทำงานในฐานะของคณะกรรมการวิสามัญของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภายังไม่ประสบผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติเท่าที่ควร จึงได้มีการตรากฎหมายเพื่อสร้างเครื่องมือที่มีความชัดเจนในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น คือ การตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งในรายละเอียดของพระราชบัญญัติดังกล่าวเปรียบเสมือนการให้อำนาจแก่คณะกรรมการที่จะมีอำนาจเรียกบุคคลและเอกสารให้มีผลบังคับทางกฎหมายมากขึ้น เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าว จะมีการกำหนดบทลงโทษทางอาญาและวินัยทางราชการต่อผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ในมาตรา 13⁷

“ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 8 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยด้วย”

⁶ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551.

⁷ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 13.

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ถือได้ว่าเป็นพระราชบัญญัติที่สร้างเครื่องมือทางกฎหมายที่มีความชัดเจนที่สุด ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการ จึงยิ่งสะท้อนให้เห็นอย่างเด่นชัดว่า ที่ผ่านมามีการทำงานในฐานะคณะกรรมการไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนเท่าที่ควร ในที่จะให้ข้อมูลทั้งทางวาจาและทั้งเอกสาร จึงอาจส่งผลให้เห็นถึงว่าในการดำเนินการเพื่อควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ประสบผลสำเร็จหรือเป็นไปตามหลักการในระบบรัฐสภา ซึ่งถึงแม้เครื่องมือทางกฎหมายที่ได้กล่าวมาในข้างต้นที่เป็นทั้งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายซึ่งใช้บังคับโดยทั่วไป แต่ในการดำเนินงานในฐานะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาที่ถือเป็นเพียงส่วนหนึ่งในกระบวนการของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่ทำได้เพียงการที่จะให้ข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะต่อฝ่ายบริหาร เนื่องจากแม้คณะกรรมการจะดำเนินการพิจารณาศึกษาในประเด็นต่าง ๆ แล้วจัดทำเป็นรายงานผลการศึกษาของคณะกรรมการ หรือรายงานผลการศึกษาของคณะกรรมการต่อสภา แต่รายงานหรือผลการศึกษาดังกล่าวที่ได้ดำเนินการไปไม่ได้มีผลหรือสภาพบังคับทางกฎหมายที่จะทำให้ฝ่ายบริหารนำรายงานหรือผลการศึกษาของคณะกรรมการไปใช้ประโยชน์ในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

ซึ่งในการดำเนินการของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาแต่ละคณะ เพื่อให้ได้มาซึ่งรายงานหรือผลการศึกษาของคณะกรรมการจะมีขั้นตอนการดำเนินงานที่เป็นระบบตลอดจนจะต้องใช้ทรัพยากรในการดำเนินการจำนวนมาก กล่าวโดยสรุปได้ ดังนี้ ขั้นตอนการพิจารณาศึกษาหรือพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาโดยเมื่อคณะกรรมการ กำหนดประเด็นที่พิจารณาศึกษาหรือรับเรื่องราวร้องทุกข์ คณะกรรมการจะนำประเด็นดังกล่าวเข้าสู่การประชุมของที่ประชุมคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณาและกำหนดแนวทางการดำเนินงานในประเด็นนั้นๆ อาทิ จะดำเนินการโดยให้คณะกรรมการ เป็นผู้พิจารณาศึกษาเองโดยตรงหรือจะมอบหมายให้คณะอนุกรรมการในคณะกรรมการ พิจารณาศึกษา แล้วจึงเสนอต่อคณะกรรมการอีกครั้ง ซึ่งในขั้นตอนการพิจารณาศึกษาดังกล่าวนี้อาจเป็นการดำเนินการเรียกประชุมคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ รวมทั้งจะมีการเรียกบุคคลหรือเรียกเอกสารที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลและข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณา ตลอดจนอาจมีการกำหนดให้มีการเดินทางไปศึกษาดูงานหรือการจัดโครงการสัมมนา เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเพิ่มเติมและเพิ่มข้อมูลในการพิจารณาศึกษาโดยในกระบวนการดังกล่าว อาจจะใช้ระยะเวลามากหรือน้อยขึ้นอยู่กับที่ประชุมของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ ที่จะเห็นสมควรว่าข้อมูลหรือประเด็นข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการพิจารณาและสามารถสรุปผลการพิจารณาศึกษาได้หรือไม่ ซึ่งเมื่อได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาจนแล้วเสร็จคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการจึงจะดำเนินการจัดทำเป็นรายงานผลการพิจารณาศึกษาและเสนอเข้าที่ประชุมคณะกรรมการฯ เพื่อขอมติเห็นชอบในรายงานดังกล่าว และเมื่อผ่านขั้นตอนที่ได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการแล้ว ประธาน

คณะกรรมการการจึงจะนำรายงานผลการพิจารณาศึกษาเสนอต่อประธานวุฒิสภาให้บรรจุในระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภา เพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภารับทราบต่อไป ซึ่งในขั้นตอนนี้สมาชิกวุฒิสภาจะสามารถอภิปรายเพื่อให้ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะในรายงานของคณะกรรมการได้ และเมื่อที่ประชุมวุฒิสภารับทราบรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว คณะกรรมการการจะดำเนินการจัดส่งรายงานผลการพิจารณาดังกล่าวไปยังฝ่ายบริหารและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป จะเห็นได้ว่าขั้นตอนและกระบวนการในการที่จะได้มาซึ่งรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการจะผ่านขั้นตอนและใช้ระยะเวลาพอสมควร ตลอดจนงบประมาณที่ใช้ในกระบวนการดังกล่าว อาทิ เบี้ยประชุมของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ ค่าใช้จ่ายของผู้มาชี้แจง ค่าใช้จ่ายในการจัดโครงการสัมมนา ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปศึกษาดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศ

แต่เมื่อรายงานผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการได้ส่งไปยังฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การตอบรับของฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานต่าง ๆ จะยังไม่ค่อยได้รับการตอบสนองในการปฏิบัติตามข้อพิจารณา ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะของคณะกรรมการที่ได้รับไปไว้ในรายงานผลการพิจารณา เนื่องจากรายงานการศึกษาของคณะกรรมการไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่จะต้องให้ฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานต่าง ๆ จะต้องปฏิบัติตามซึ่งเมื่อสภาพบังคับทางกฎหมายไม่มี การที่ฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานต่าง ๆ จะไม่ปฏิบัติตามก็สามารถทำได้ โดยในกรณีดังกล่าวที่ผ่านมาเมื่อรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการไม่ได้ถูกนำไปใช้หรือไม่มีการรายงานความคืบหน้าเกี่ยวกับการดำเนินการดังกล่าว คณะกรรมการการจึงจะเป็นผู้ที่เป็นฝ่ายติดตามโดยการทำหนังสือราชการเพื่อทวงถามความคืบหน้าเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว จึงจะเห็นได้ว่าในการดำเนินการเพื่อการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในบทบาทของคณะกรรมการการ ในการพิจารณาศึกษา ซึ่งจะเห็นได้ว่าแม้จะมีขั้นตอนการดำเนินการหรือใช้งบประมาณจำนวนเท่าใด ตลอดจนเรื่องที่ได้มีการพิจารณาศึกษาจะมีความสำคัญมากเพียงใด แต่หากไม่ได้รับความร่วมมือหรือได้รับความสนใจจากฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานต่าง ๆ รายงานผลการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการดังกล่าว ก็ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่ได้ผ่านกระบวนการและใช้งบประมาณจำนวนมาก

1.2.2 ประเด็นด้านการเมือง

ในการทำหน้าที่วุฒิสภาที่นอกจากบทบาทในการทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายยังทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ถ่วงดุลอำนาจ และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร รวมทั้งการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งที่ผ่านมาในระบบวุฒิสภาส่วนใหญ่สมาชิกวุฒิสภาจะมาจากการแต่งตั้งและการสรรหา มีเพียงสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 เท่านั้น ที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดมาจาก

การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เพื่อให้ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ที่มีความประสงค์ที่สร้างความยึดโยงระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับประชาชน และทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนปวงชนชาวไทยได้สมบูรณ์แบบ แต่ปรากฏว่าเมื่อมีการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งหมด กลับทำให้ผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งในฐานะสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละจังหวัดส่วนใหญ่จะมาจากกลุ่มบุคคลที่เป็นฐานการเมืองเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีบางส่วนเป็นเครือญาติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้การทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งในฐานะวุฒิสภาหรือคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภาในการทำหน้าที่เพื่อควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร อาจทำได้ไม่สมบูรณ์แบบเท่าที่ควรรวมทั้งยังทำให้เกิดการสร้างอิทธิพลทางการเมืองของกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาที่มีความเชื่อมโยงกับฝ่ายรัฐบาล ในเข้าแทรกแซงการทำหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การแทรกแซงการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากยังมีสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนยังไม่เป็นอิสระจากอิทธิพลของพรรคการเมืองหรือการเมืองท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง จึงทำให้ส่งผลต่อความเป็นเอกภาพและภาพลักษณ์ในการดำเนินงานของวุฒิสภา ซึ่งควรจะเป็นสภาของผู้ทรงคุณวุฒิและความเชี่ยวชาญเพื่อทำหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

และต่อมาภายในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวุฒิสภา ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา และคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในมาตรา 111⁸ ได้ระบุว่า

“วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนรวมหนึ่งร้อยห้าสิบคนซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละหนึ่งคน และมาจากการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้น หักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา...”

และมาตรา 115 (5)⁹ ระบุว่า

“บุคคลผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือได้รับการเสนอชื่อเพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา...

(5) ไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

โดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่มาและคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน

⁸ รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550.

⁹ รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550.

ของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น รวมทั้งสร้างความเป็นเอกภาพในการทำงานของสมาชิกวุฒิสภา

ซึ่งในรูปแบบของการจัดคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาพ.ศ. 2551 จะเปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาที่มีความสนใจทำงานในคณะกรรมการใด ๆ ลงชื่อเพื่อขอเป็นคณะกรรมการ ซึ่งส่วนใหญ่คณะกรรมการที่มีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์จะได้รับความสนใจจากสมาชิกวุฒิสภาในการลงชื่อเพื่อขอเป็นกรรมการ ซึ่งหากมีผู้ที่ลงชื่อเกินจำนวนที่กำหนดจะมีกระบวนการคัดเลือกเพื่อให้ได้จำนวนสมาชิกกรรมการตามที่ข้อบังคับการประชุมกำหนดและภายหลังจากการได้สมาชิกวุฒิสภาแล้ว ก็จะดำเนินการเพื่อเลือกตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะกรรมการ อาทิ ประธานคณะกรรมการ รองประธานคณะกรรมการ เลขาธิการคณะกรรมการ เป็นต้น ซึ่งตั้งแต่ในกระบวนการลงชื่อเพื่อขอเป็นคณะกรรมการ และในขั้นตอนการเลือกตำแหน่งในคณะกรรมการจะขึ้นอยู่กับกรคัดเลือกของสมาชิกวุฒิสภาเอง ไม่ได้มีการกำหนดหรือมีความเชื่อมโยงกับกลุ่มวิชาชีพที่ได้มีการกำหนดคัดเลือกในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาจึงเป็นไปได้ว่าในแต่ละคณะกรรมการอาจจะมีผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านโดยตรง หรืออาจจะไม่มีผู้มีความเชี่ยวชาญในด้านนั้น ๆ เลยก็เป็นได้ จึงอาจจะมีประเด็นเกี่ยวกับการยอมรับทางการเมืองและทางวิชาการในการทำงานของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา

1.2.3 ประเด็นด้านองค์ประกอบที่สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

องค์ประกอบที่ทำหน้าที่ในการสนับสนุนการดำเนินการกิจของคณะกรรมการ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน คือ 1. ฝ่ายบุคคลทั่วไป ที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ เลขานุการประจำคณะกรรมการ และ 2. ฝ่ายข้าราชการประจำของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการและดำเนินการด้านธุรการให้แก่คณะกรรมการ

1. ฝ่ายบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการ ในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมการบุคคลที่เข้ามาดำรงตำแหน่ง ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมการ เป็นบุคคลที่สมาชิกวุฒิสภาในคณะกรรมการเสนอชื่อเพื่อให้ได้รับการดำรงตำแหน่ง เพื่อทำหน้าที่ในการช่วยสนับสนุนงานของคณะกรรมการแต่ละคณะ ซึ่งในการแต่งตั้งตำแหน่งดังกล่าว ในข้างต้นเป็นไปตามระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งการเข้ามาดำรงตำแหน่งดังกล่าวนี้จะได้รับค่าตอบแทนเป็นรายเดือน รวมทั้งมีสิทธิได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ จึงทำให้มีบุคคลที่ประสงค์จะได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าว พยายามที่จะได้รับการเสนอชื่อเพื่อให้เข้ามาดำรงตำแหน่ง

ซึ่งหน้าที่ของกลุ่มบุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวข้างต้นมีหน้าที่ทำงานสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ของคณะกรรมการธิการ โดยที่ผ่านมามีบุคคลที่ได้รับเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งจะมาจากหลายภาคทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน แต่ส่วนใหญ่ก็จะมาจากผู้ที่มีความใกล้ชิดกับสมาชิกวุฒิสภาในคณะกรรมการ ธรรมนูญประจำวุฒิสภา เนื่องจากเหตุจูงใจที่ได้มีสิทธิ์ได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ค่าตอบแทนตำแหน่ง ตลอดจนการได้ใกล้ชิดกับสมาชิกวุฒิสภาท่านอื่นๆ ที่อาจจะก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ตนเอง จึงทำให้มีบุคคลที่มีความประสงค์ที่จะขอเข้ารับตำแหน่งจำนวนมากซึ่งในการเสนอชื่อบุคคลดังกล่าวที่จะมาจากสมาชิกโดยตรง และผ่านมติของที่ประชุมคณะกรรมการเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ทำให้บุคคลต่าง ๆ สามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งได้โดยง่าย ซึ่งอาจจะขัดต่อเจตจำนง ในการกำหนดให้มีการแต่งตั้งบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งดังกล่าวที่ต้องการให้เป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ ตลอดจนประสบการณ์ที่จะคอยสนับสนุนงานด้านต่าง ๆ ของคณะกรรมการได้ รวมทั้งในขั้นตอนให้บุคคลเข้าสู่ตำแหน่งที่คุณสมบัติที่กำหนดในการเข้าสู่ ตำแหน่งเป็นไปอย่างกว้าง ๆ โดยเพียงระบุว่ามีความรู้หรือมีวุฒิทางด้านนั้น ไม่มีการกำหนดไว้ ว่าบุคคลผู้นั้นเคยปฏิบัติงานด้านนั้น ๆ มาเป็นระยะเวลาเท่าใดหรือมีประสบการณ์ปฏิบัติงาน ด้านนั้น ๆ มากี่ปี ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานที่เป็นส่วนสนับสนุนคณะกรรมการธรรมนูญประจำ วุฒิสภา ไม่มีศักยภาพเท่าที่ควร ตลอดจนมาตรการในการควบคุมที่กำหนดว่าจะต้องมาประชุม อย่างน้อยก็ครั้ง รวมทั้งไม่มีการกำหนดมาตราสำหรับผู้ที่ขาดการประชุมโดยไม่มีเหตุอันควร จึงทำให้ ผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษา ผู้อำนวยการ และเลขาธิการประจำคณะกรรมการ ธิการ บางส่วนมักไม่เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการ หาร และไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมกับคณะกรรมการอย่าง แท้จริง

2. ฝ่ายข้าราชการประจำ ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

หน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการที่ทำหน้าที่ด้านธุรการและอำนวยความสะดวกด้านต่าง ๆ ให้แก่คณะกรรมการธรรมนูญประจำวุฒิสภา คือ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยจะมีสำนักที่รับผิดชอบงานด้านเลขานุการโดยตรง จำนวน 3 สำนัก ได้แก่ สำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3 ซึ่งในแต่ละสำนักจะมีผู้อำนวยการสำนัก เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และมีเลขาธิการ หรือรองเลขาธิการ หรือที่ปรึกษา ที่เลขาธิการวุฒิสภา มอบหมายเป็นผู้กำกับดูแลโดยในแต่ละสำนักกรรมการ หาร จะประกอบด้วยกลุ่มงานที่เป็น ฝ่ายเลขานุการของแต่ละคณะกรรมการธรรมนูญประจำวุฒิสภา โดยภายในโครงสร้างของกลุ่มงาน คณะกรรมการ หาร ประกอบด้วย

1. ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน (ตำแหน่งวิทยากร)
2. นิติกร จำนวน 3 ตำแหน่ง
3. วิทยากร จำนวน 2 ตำแหน่ง

4. ชุรการ จำนวน 2 ตำแหน่ง

5. พนักงานราชการ (นักวิชาการสนับสนุนงานนิติบัญญัติด้านกฎหมาย หรือนักวิชาการสนับสนุนงานนิติบัญญัติด้านวิชาการ หรือพนักงานสนับสนุนการประชุม) ขึ้นอยู่กับกรอบอัตรากำลังของแต่ละกลุ่มงาน

ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา เป็นหน่วยงานที่เป็นกลไกที่มีสำคัญในการช่วยสนับสนุนทั้งงานด้านวิชาการ ชุรการ และส่วนต่างๆ ที่เป็นการอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาซึ่งหากพิจารณาจากโครงสร้างของกลุ่มงานคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เป็นหน่วยสนับสนุนงานของคณะกรรมการกลุ่มงานที่ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการจะประกอบด้วย ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน ที่ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าทีมทางวิชาการ รวมทั้ง ตำแหน่งนิติกร ที่เป็นผู้ที่จบสาขานิติศาสตร์ และตำแหน่งวิทยากรที่เป็นผู้ที่จบจากสาขาสังคมศาสตร์ โดยบุคลากรในตำแหน่งดังกล่าวจะคอยทำหน้าที่ในส่วนต่าง ๆ ของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของเลขานุการคณะกรรมการ อาทิ การทำหนังสือนัดการประชุม การจัดห้องการประชุม การทำหนังสือเชิญบุคคลเพื่อมาชี้แจงต่อคณะกรรมการ การจัดทำบันทึกการประชุม ตลอดจนเมื่อการดำเนินการของคณะกรรมการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาศึกษาหรือพิจารณาเรื่องร้องเรียน ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการจะเป็นผู้ที่ดำเนินการรวบรวมข้อมูลเพื่อยกวางรายงานผลการพิจารณาศึกษาให้แก่คณะกรรมการซึ่งในประเด็นดังกล่าวในโครงสร้างที่เป็นส่วนของส่วนสนับสนุนที่เป็นฝ่ายข้าราชการประจำฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการเกือบทุกกระบวนการของคณะกรรมการ แต่หากพิจารณาจากแนวทางการทำงานของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการและคุณสมบัติความชำนาญเฉพาะด้านของเจ้าหน้าที่ประจำกลุ่มงานอาจจะไม่สอดคล้องและอาจยังไม่มีความเชี่ยวชาญเท่าที่ควร ซึ่งในระดับเจ้าหน้าที่ (นิติกรและวิทยากร) เป็นบุคลากรที่มีบทบาทหลักของกลุ่มงานคณะกรรมการ แต่ในปัจจุบันนิติกรและวิทยากร ที่มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านนั้น ๆ มีจำนวนน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรที่ทำหน้าที่ในลักษณะการทำงานคล้ายคลึงกัน อาทิ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยอาจจะมาจากสาเหตุที่ในการเปิดให้มีการสมัครรับเป็นข้าราชการเป็นการเปิดรับสมัครโดยกำหนดคุณสมบัติอย่างกว้าง อาทิ นิติกร ก็ระบุเพียงผู้ที่จบการศึกษาสาขาวิชานิติศาสตร์ วิทยากร ก็ระบุเพียงผู้ที่จบสาขาทางสังคมศาสตร์ ไม่ได้มีการระบุที่เป็นคุณสมบัติเฉพาะด้าน ซึ่งในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการจะเป็นการดำเนินงานภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ ซึ่งเป็นการพิจารณาในเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการ ซึ่งในบางคณะกรรมการจะต้องอาศัยความรู้และความชำนาญ เฉพาะด้าน อาทิ ด้านสาธารณสุข ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านวิทยาศาสตร์ ด้านศาสนา ซึ่งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ มักไม่มีผู้ที่จบการศึกษาในสาขาเฉพาะด้านโดยตรง

เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ ทำให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการจึงต้องทำงานในลักษณะที่จะต้องใช้ประสบการณ์ที่ผ่านมาและการแสวงหาความรู้ รอบด้านในการที่จะปฏิบัติหน้าที่ ทำให้ในการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีที่จะมีการพิจารณาหรือให้ความเห็น ในประเด็นต่าง ๆ ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยจะสังเกตได้เมื่อเปรียบเทียบกับเจ้าหน้าที่ ของส่วนราชการหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้ามาชี้แจง จึงเป็นส่วนหนึ่งที่ส่งผลต่อความน่าเชื่อถือ ของรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นข้าราชการก็มีโอกาส ที่จะโยกย้ายบ่อยครั้งย่อมส่งผลต่อความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน ตลอดจนในการทำงานปัจจุบัน ระบบงานในคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการยังคงมีแนวโน้มไปในแนวทางด้านการสนับสนุน งานด้านธุรการมากกว่างานด้านวิชาการ

1.3 คำถาม

มีแนวทางอย่างไรที่จะสามารถเพิ่มบทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา

1.4 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาสภาพทั่วไปของการปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา
2. เพื่อศึกษาหาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการการเพิ่มบทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา

1.5 กรอบการวิเคราะห์และขอบเขตการศึกษา

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา มุ่งเน้นการศึกษาปฏิบัติหน้าที่ในการการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ในการพิจารณาศึกษาและให้ข้อสังเกตข้อเสนอแนะ อันส่งผลต่อการพัฒนาประสิทธิภาพปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา เพื่อให้ได้ ข้อมูลที่ตรงประเด็นและสอดคล้องกับหัวข้อการวิจัย โดยใช้รูปแบบการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In - depth -Interview) จากประชากรที่ใช้ในการศึกษาและใช้การวิจัยแบบศึกษาจากเอกสาร โดยจะใช้ชุดคำถามที่กำหนดกรอบคำถามที่เกิดความสอดคล้องกับหัวข้อการวิจัย

2. ขอบเขตด้านประชากร ศึกษาผู้ที่มีส่วนร่วมและส่วนเกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้ที่อยู่ในขอบข่าย ผู้ที่ได้รับผลการดำเนินการของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา อาทิ กลุ่มของประธาน กรรมการ กรรมการ ในคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา กลุ่มของที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมการ ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านนิติศาสตร์หรือรัฐศาสตร์ ผู้ที่เคยปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการ และกลุ่มของหัวหน้าส่วนราชการ

1.6 วิธีดำเนินการศึกษา

ผู้ศึกษาได้กำหนดกลุ่มบุคคลเพื่อใช้ในการสัมภาษณ์ โดยกำหนดบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยได้กำหนดกลุ่มตัวอย่างออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1. กลุ่มของอดีตประธานคณะกรรมการหรือกรรมการ ในคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา

1.1 อดีตสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากกาเลือกตั้งและอดีตประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน 1 คน

1.2 อดีตสมาชิกวุฒิสภา ที่มาจากกาสรรหา และอดีตประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน 1 คน

2. กลุ่มของที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา หรือผู้มีความรู้ความและประสบการณ์ด้านนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ หรือผู้ที่เคยปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการ

- อดีตผู้พิพากษาสมทบศาลแรงงาน อดีตประธานคณะกรรมการภาคประชาสังคม สภาพัฒนาการเมือง และอดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 1 คน

- กรรมการเผยแพร่กฎหมายสภาพนายความ อาจารย์พิเศษมหาวิทยาลัยรามคำแหง ที่ปรึกษา กิตติมศักดิ์ด้านกฎหมายของรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คนที่หนึ่ง จำนวน 1 คน

- กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจังหวัด และอดีตรองผู้อำนวยการวิทยาลัยเทคนิค จำนวน 1 คน

3. กลุ่มของส่วนราชการ

- อดีตรองปลัดกระทรวง จำนวน 1 คน

- อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด จำนวน 1 คน

- ผู้อำนวยการกลุ่มนิติการ ในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
จำนวน 1 คน

1.7 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

1. ได้ทราบถึงบทบาทของการปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา
2. เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและยกระดับผลสัมฤทธิ์และความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา
3. เพื่อนำผลการศึกษาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการเพิ่มบทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนนี้ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนวทางในการเพิ่มบทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา โดยมีวิธีดำเนินการศึกษาและข้อมูลจากการศึกษา ดังนี้

2.1 การวิจัยเอกสาร

ในส่วนนี้ผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษาเบื้องต้นในการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวการเพิ่มบทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ของคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภาศึกษาสภาพความเป็นจริง ของเหตุการณ์ทั้งในอดีตและปัจจุบัน และทำให้ทราบแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย เพื่อมาปรับปรุงและหาแนวทางการในการเพิ่มบทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา โดยได้นำวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- 2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร
- 2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติ
- 2.1.3 แนวคิดเกี่ยวกับระบบกรรมวิธีการ
- 2.1.4 แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจเชิงสถาบัน
- 2.1.5 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ
- 2.1.6 แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรบุคคล
- 2.1.7 ผลงานวิจัยเกี่ยวกับระบบกรรมวิธีการ

2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาจะมีความสัมพันธ์กันในลักษณะที่จะพึ่งพาอาศัยซึ่งกันทั้ง 2 องค์กร ตลอดจนอาศัยความร่วมมือ ความประนีประนอม เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ โดยตามแนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารได้มีผู้เสนอแนวคิดและกล่าวถึงประเด็นดังกล่าว ดังนี้

อารีย์วรรณ พูลทรัพย์¹⁰ ได้กล่าวเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารสรุปได้ดังนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา และฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี ในระบบรัฐสภา มักจะมีความสัมพันธ์ในลักษณะแบบพึ่งพาอาศัยกัน โดยแต่ละองค์กรไม่อาจจะปฏิบัติหน้าที่ของตนได้โดยลำพัง จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือของทั้ง 2 องค์กร เพื่อนำไปสู่การดำเนินงานตามเป้าประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ และเกิดประโยชน์ต่อกันและกัน

หากพิจารณาจากทฤษฎีการปกครองระบบรัฐสภา ถือว่าฝ่ายบริหารเป็นผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามเจตจำนงของประชาชน ฝ่ายบริหารจึงมีหน้าที่หลักในการบริหารประเทศให้เป็นไปตามเจตจำนง ดังนั้น ผู้ที่จะกำหนดองค์ประกอบที่เป็นตัวบุคคลของฝ่ายบริหารก็คือ ตัวแทนเจตจำนงของประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้งมาโดยตรงที่ถือเป็นตัวแทนของปวงชนอย่างแท้จริง คือ สภาผู้แทนราษฎร และฝ่ายบริหารจะถูกเลือกสรรมาโดยสภาผู้แทนราษฎร ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติก็จะเป็นองค์กรที่ตรากฎหมาย เพื่อให้ฝ่ายบริหารนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ดังนั้นทั้งสององค์กรจึงจำเป็นต้องมีการทำงานที่สัมพันธ์กัน

สมคิด เลิศไพฑูรย์¹¹ ได้สรุปว่า อำนาจอธิปไตยจึงเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศในรัฐหนึ่ง ๆ ก็จะให้เห็น ใน 3 ลักษณะใหญ่ๆ คือ

1. อำนาจนิติบัญญัติ (legislative function) ได้แก่การตรากฎหมาย
2. อำนาจบริหาร (executive function) ได้แก่การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย
3. อำนาจตุลาการ (judicial function) ได้แก่การวินิจฉัยพิพากษาอรรถคดี

การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยเป็น 3 ลักษณะนั้น มีรอบและขอบเขตจำกัดภายใต้หลักแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เรียกว่า “หลักการแบ่งแยกอำนาจ” (the separation of power)

สมบัติ อารังธัญวงศ์¹² (อ้างถึงใน อารีย์วรรณ พูลทรัพย์, 2548, หน้า 23) ได้สรุปว่า รูปแบบการแบ่งแยกอำนาจมีเอกลักษณ์ที่สำคัญ คือ การแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยแต่ละสถาบันมีอิสระต่อกันและกัน ตลอดจนมีอำนาจเท่าเทียมกัน หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐเพราะหลักการนิติรัฐไม่สามารถจะสถาปนาขึ้นมาได้ ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจไม่มีการควบคุมตรวจสอบระหว่างอำนาจรัฐภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้ ด้วยเหตุนี้จะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่ง

¹⁰ อารีย์วรรณ พูลทรัพย์, “บทบาทของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548), 22.

¹¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างถึงใน อารีย์วรรณ พูลทรัพย์ เรื่องเดียวกัน, 23.

¹² สมบัติ อารังธัญวงศ์, อ้างถึงใน อารีย์วรรณ พูลทรัพย์ เรื่องเดียวกัน, 23.

มีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาดหากพิจารณาในแง่ของความแตกต่างตามอำนาจหน้าที่ของรัฐซึ่งก่อให้เกิดการแบ่งแยกองค์การตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน หรือเรียกว่า “การแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ” และ “การแบ่งแยกอำนาจในแง่ของตัวบุคคล” ซึ่งเรียกรวมให้อำนาจหน้าที่ของรัฐที่มีการแบ่งแยกนั้นต้องมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง อันมิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรอื่นด้วย ในการควบคุมตรวจสอบทั้งในแง่ของแบ่งแยกอำนาจอำนาจตามภารกิจและในแง่ของตัวบุคคลแล้วแต่กรณีก็จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่างๆ

2.1.2. แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติ¹³

วิชญ์ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นหนึ่งในกระบวนการที่เป็นการตรวจสอบการดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ให้เป็นไปตามแนวทางที่ฝ่ายบริหารได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ซึ่งทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจกันอย่างใกล้ชิดโดยประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา (Parliamentary System) ส่วนใหญ่จะมีมาตรการและกระบวนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน (Political control of Government) ที่มีความแตกต่างกันออกไป และมีความเข้มข้นของการดำเนินการที่แตกต่างเช่นเดียวกันโดยในกระบวนการการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่จะนำมาเสนอมี 3 ลักษณะ ดังนี้

- การตั้งกระทู้ถาม

กระทู้ถาม หมายถึง คำถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตั้งคำถามต่อรัฐมนตรีในเรื่องใดอันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ ซึ่งการตั้งกระทู้ถาม เป็นลักษณะของการควบคุมฝ่ายบริหารรูปแบบหนึ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะใช้เป็นกระบวนการถ่วงดุลอำนาจ เพื่อเป็นการตรวจสอบการดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปตามที่ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา หรือไม่ การตั้งกระทู้ถามจะตั้งถามได้ทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในประเด็นที่ดำเนินนโยบายในขณะนั้นว่ามีการปฏิบัติหน้าที่หรือขับเคลื่อนนโยบายเป็นไปตามที่แถลงหรือไม่ รวมทั้งปัญหาต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนส่วนรวม โดยเป็นกลไกเป็นกระบวนการหนึ่งที่ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร สามารถสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันได้ นอกจากนี้ยังสามารถทราบถึงแนวทางการดำเนินงานนโยบายของรัฐบาลว่ามีแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างไร เพื่อให้เกิดประโยชน์

¹³ สุรชนี พานำมา, “การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ” ศึกษากรณีพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), 35.

แก่ประชาชน แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เรื่องนั้นยังไม่สมควรเปิดเผยต่อสาธารณะ เพราะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

กระทู้ถามแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ กระทู้ถามทั่วไป เป็นกระทู้ถามที่ตั้งถามโดยทำเป็นหนังสือ ถามไปยังรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคำถาม วิธีการตอบกระทู้ทั่วไป รัฐมนตรีสามารถตอบกระทู้ถามทั้งได้ทั้งในที่ประชุมสภา หรือสามารถตอบเป็นหนังสือในราชกิจจานุเบกษาและกระทู้ถามสด เป็นกระทู้ที่ตั้งถามด้วยวาจา ในวันที่มีการประชุมสภา และควรเป็นเรื่องที่ได้รับความสนใจหรือส่งผลกระทบต่อของประชาชนและประเทศชาติ ที่ถือว่าเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน

- การเปิดอภิปรายทั่วไป

สมาชิกสภาสามารถใช่วิธีการขอเปิดอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้หากเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชน หรือพบว่าบุคคลที่เป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีบริหารงานไม่เหมาะสม ทั้งนี้วุฒิสภามีสิทธิใช้วิธีการขอเปิดอภิปรายทั่วไปที่ไม่เป็นการลงมติได้ ส่วนสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้วิธีการขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งทั้งสองวิธีการจะมีลักษณะที่แตกต่างกัน กล่าวคือการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ถือได้ว่าเป็นมาตรการสำคัญในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นมาตรการที่มีระดับความรุนแรงมากที่สุดเพราะเป็นนำไปสู่การลงมติว่ารัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีชุดนั้นสมควรได้รับความไว้วางใจให้บริหารราชการแผ่นดินต่อไปหรือไม่ หากเสียงส่วนใหญ่มีมติว่าการบริหารของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีนั้นไม่มีประสิทธิภาพ รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีชุดนั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งทันที ถือเป็นวิธีการที่สามารถถ่วงดุลอำนาจการใช้อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้อยู่ในภาวะสมดุลได้ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ลักษณะการขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจสามารถกระทำได้โดยวิธีการลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นวิธีการควบคุมโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีสิทธิลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล กรณีวุฒิสภาย่อมมีสิทธิขอเปิดอภิปรายเพื่อแสดงความคิดเห็นวิพากษ์การทำงานของรัฐบาลได้แต่ไม่สามารถลงมติไม่ไว้วางใจ และในการประชุมสภาเพื่อการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใด นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้น ต้องเข้าร่วมประชุมสภาเพื่อรับฟังและชี้แจงด้วยตนเองทุกครั้ง

- การตั้งคณะกรรมการ

ฝ่ายนิติบัญญัติยังมีกลไกสำหรับหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลในรูปของระบบคณะกรรมการ ซึ่งถือเป็นมาตรการเพื่อการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารให้มีประสิทธิภาพ โดยคณะกรรมการเป็นผู้ได้รับแต่งตั้งจากรัฐสภามีอำนาจเรียกเอกสาร หรือบุคคลมาชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการพิจารณา

สอบสวนเรื่องที่คณะกรรมการได้รับมอบหมายจากสภา รวมทั้งยังทำหน้าที่รับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทำงานของฝ่ายบริหารและสรุปเป็นข้อเสนอแนะโดยการรายงานในที่ประชุมสภาเพื่อแจ้งให้รัฐบาลทราบถึงปัญหาและแนวทางการดำเนินการต่อไป

2.1.3 แนวคิดเกี่ยวกับระบบกรรมการ¹⁴

องค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา คือ “คณะกรรมการ” (Committee) เนื่องจากภาระหน้าที่ของรัฐสภามีมาก คณะกรรมการจึงมีบทบาทในการช่วยแบ่งเบาภาระงานของสภา โดยการดำเนินการพิจารณา สอบสวน และศึกษาเรื่องใด ๆ ตาที่สภามอบหมาย

- **ระบบคณะกรรมการของรัฐสภาไทย** กรรมการ คือ บุคคลที่สภาแต่งตั้งขึ้น ประกอบเป็นคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากฎหมาย และกระทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา

คณะกรรมการของรัฐสภามีหน้าที่หลักสำคัญ 3 ประการ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2517) คือ

- 1) เป็นแหล่งที่จะค้นหาข้อมูลข่าวสารและมติมหาชนจากนอกรัฐสภา เข้ามาสู่รัฐสภา
- 2) เป็นที่ที่จะช่วยสมาชิกรัฐสภาในการพิจารณาตัดสินใจในการวางมาตรการ และออกกฎหมายต่าง ๆ
- 3) เป็นองค์การที่จะคอยชักจูงให้รัฐสภายอมรับข้อยุติต่าง ๆ ที่ได้จากการถกเถียงกันในระหว่างสมาชิกของสภา

ความหมายของคณะกรรมการ¹⁵

กรรมการ หมายถึง บุคคลที่สภาแต่งตั้งขึ้น เพื่อให้เป็นคณะกรรมการในการทำหน้าที่พิจารณากฎหมายหรือกระทำการใดอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา เพื่อแบ่งเบาภาระของสภา โดยบุคคลเหล่านี้จะต้องเป็นสมาชิก จะต้องเป็นบุคคลที่ดำรงตำแหน่ง

¹⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *บทบาทของคณะกรรมการต่อนโยบายของรัฐบาล*. 2549

¹⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติ*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2548), 27.

เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ สมาชิกวุฒิสภา หรือบุคคลที่ไม่ใช่สมาชิกแห่งสภาก็ได้ โดยในการดำเนินการในฐานะคณะกรรมการธิการ เมื่อดำเนินการใด ๆ แล้วจะต้องมีการรายงานต่อสภา

¹⁶ Kenenth Bradshaw และ Devid Pring ให้นิยามความหมายของคณะกรรมการธิการว่าคณะกรรมการเปรียบเสมือนเป็นเครื่องมือของสภา โดยผลการดำเนินงานของคณะกรรมการจะถูกนำมาพิจารณาอย่างเหมาะสม และการพิจารณาของคณะกรรมการมักได้แก่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ หรือที่เกี่ยวกับการเงินการคลัง รวมไปถึงการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาล

¹⁷ ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม ให้ความหมายของคณะกรรมการว่าหมายถึง คณะบุคคลประกอบเข้าด้วยกันเพื่อปฏิบัติหน้าที่สำคัญแก่สภา อาจเรียกได้ว่าเป็นสภาเล็ก (little legislature) ในสภาใหญ่ เพื่อแบ่งเบาภาระของฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากงานของสภามีภารกิจขอบเขตกว้างขวาง ลึกซึ้ง ละเอียดย่อน ยากที่องค์กรนิติบัญญัติจะปฏิบัติหน้าที่โดยพร้อมเพียง คณะกรรมการ มีองค์ประกอบทั้งที่มาจากบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือมาจากบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิก แต่เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ประกอบเป็นคณะกรรมการ โดยมีอำนาจหน้าที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องต่าง ๆ ตามที่สภามอบหมาย เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเรื่องเสร็จแล้ว จึงเสนอรายงานและข้อเสนอแนะพร้อมด้วยข้อสังเกตต่อสภานั้น เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการดำเนินงานให้กับสภาและฝ่ายบริหารต่อไป

ประเภทของคณะกรรมการ¹⁸

คณะกรรมการ คือ กลุ่มบุคคลที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยสภา อันประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา หรือบุคคลที่ไม่ใช่สมาชิกแห่งสภา โดยแต่ละสภามีอำนาจที่สามารถจัดตั้งและกำหนดคณะกรรมการของตนเองได้ โดยให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสภานั้น ๆ กำหนด จึงทำให้มีทั้งคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการของวุฒิสภา ซึ่งย่อมจะทำให้ภารกิจของคณะกรรมการในแต่ละสภาจะมีความแตกต่างกันไปตามที่ได้รับมอบหมายจากแต่ละสภา โดยส่วนใหญ่แล้วในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการจะมีความคล้ายคลึงกันซึ่งเมื่อคณะกรรมการต่างมีที่มาภารกิจและอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน

¹⁶ Kenenth Bradshaw และ Devid Pring, อ้างถึงใน สุรัชนี พานานามา, “การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ศึกษากรณี พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554”.

¹⁷ วิษณุ เครืองาม อ้างถึงใน สุรัชนี พานานามา, เรื่องเดียวกัน.

¹⁸ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติ.

การแบ่งประเภทของคณะกรรมการการจึงจะต้องแบ่งตามคุณสมบัติและกิจกรรมที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งอาจจำแนกประเภทของคณะกรรมการการได้ ดังนี้

- คณะกรรมการสามัญประจำสภา
- คณะกรรมการวิสามัญ
- คณะกรรมการเต็มสภา
- คณะกรรมการร่วมกัน

- คณะกรรมการสามัญประจำสภา

คณะกรรมการสามัญประจำสภา หมายถึง คณะบุคคลที่สภาเลือก และแต่งตั้งจากบุคคลผู้เป็นสมาชิกของสภาเท่านั้นประกอบเป็นคณะกรรมการ และมีสภาพเป็นการถาวรตลอดอายุของสภานั้น คณะกรรมการประเภทนี้จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยดำเนินงาน ทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา กล่าวคือถ้าเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรจะแต่งตั้งจากบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ส่วนคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา จะแต่งตั้งจากบุคคลผู้เป็นสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้นเช่นเดียวกัน คณะกรรมการประเภทนี้สามารถปฏิบัติหน้าที่ไปตลอดจนกว่าสภาจะสิ้นอายุ องค์ประกอบของคณะกรรมการจะประกอบไปด้วยบุคคลตำแหน่งต่าง ๆ คือ ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ เลขานุการ ผู้ช่วยเลขานุการ โฆษกกรรมการและผู้ช่วยโฆษกกรรมการ และที่ปรึกษาของคณะกรรมการ เป็นต้น สำหรับคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรมีหลักเกณฑ์การแต่งตั้งบุคคลเป็นคณะกรรมการว่าต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ดังปรากฏตามที่กำหนดไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เหตุที่ต้องมีการกำหนดสัดส่วนไว้เป็นเพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีสังกัดพรรคการเมือง อาจส่งผลต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการที่ไม่เป็นกลาง ซึ่งโดยหลักของการทำงานของคณะกรรมการในฐานะเป็นกลไกของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องไม่แบ่งแยกการทำงานระหว่างฝ่ายค้านหรือฝ่ายรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนที่เป็นกรรมการถือเป็นตัวแทนของประชาชนด้วยกัน ต่างมีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารในเรื่องที่เป็นปัญหาของประชาชนและเป็นประเด็นที่สังคมให้ความสนใจ แต่ในส่วนของ คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา จะไม่มีการกำหนดอัตราส่วนของจำนวนคณะกรรมการเหมือนฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาต้องมีความเป็นกลางและเป็นอิสระจากการสังกัดพรรคการเมืองของวุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไปในแต่ละคณะกรรมการตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ซึ่งคณะกรรมการแต่ละคณะจะประกอบไปด้วยกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า 9 คนแต่ไม่เกิน 15 คน โดยหลักมีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและกระทำกิจการพิจารณาสอบสวนศึกษา

เรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการธิการของตนที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้ว รายงานต่อสภา อย่างไรก็ตามก็ดี หากวุฒิสภาเห็นว่ามีความจำเป็นก็สามารถตั้งคณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภาเพิ่มขึ้นหรือลดจำนวนคณะกรรมการลงได้ ปัจจุบันสมาชิกวุฒิสภาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภาทั้งสิ้นขึ้นจำนวนยี่สิบสองคณะดังกล่าวนอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจจัดตั้งคณะกรรมการไว้เป็นการเฉพาะในมาตรา 121 เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง พร้อมทั้งมีหน้าที่รวบรวมข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานจำเป็นเพื่อรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณา กล่าวคือคณะกรรมการประเพณีนี้มีเฉพาะในวุฒิสภาเท่านั้น ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมกำหนดให้เป็นคณะกรรมการธิการสามัญเพื่อตรวจสอบประวัติความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคล เนื่องจากการจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าว จะต้องตั้งจากสมาชิกที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น โดยมาจากคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาเสนอรายชื่อจำนวน 3 คน ส่วนจำนวนที่เหลือให้ที่ประชุมวุฒิสภาเลือกจากรายชื่อสมาชิกที่คณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภาเสนอจากกรรมการ คณะละ 1 คน โดยมีจำนวนกรรมการรวมทั้งหมดเป็นคณะไม่เกิน 15 คน

- คณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภา ตามที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551¹⁹

ตามที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 77 ได้กำหนดให้วุฒิสภาดังตั้งคณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภาขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาหรือตามที่วุฒิสภามอบหมาย

คณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภาแต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่าเก้าคน แต่ไม่เกินสิบห้าคน และให้มีจำนวนยี่สิบสองคณะ ดังนี้

- (1) คณะกรรมการธิการการกีฬา
- (2) คณะกรรมการธิการการเกษตรและสหกรณ์
- (3) คณะกรรมการธิการการคมนาคม
- (4) คณะกรรมการธิการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน
- (5) คณะกรรมการธิการการต่างประเทศ
- (6) คณะกรรมการธิการการทหาร
- (7) คณะกรรมการธิการการท่องเที่ยว

¹⁹ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551.

- (8) คณะกรรมการการปกครอง
- (9) คณะกรรมการการพลังงาน
- (10) คณะกรรมการการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน
- (11) คณะกรรมการการพัฒนาสังคมและกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส
- (12) คณะกรรมการการยุติธรรมและการตำรวจ
- (13) คณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม
- (14) คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสารและ โทรคมนาคม
- (15) คณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและ วัฒนธรรม
- (16) คณะกรรมการการศึกษา
- (17) คณะกรรมการการสาธารณสุข
- (18) คณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญและติดตามการ บริหารงบประมาณ
- (19) คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (20) คณะกรรมการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้าง ธรรมาภิบาล
- (21) คณะกรรมการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม
- (22) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครอง ผู้บริโภค

2.1.4 แนวคิดเกี่ยวกับสถาบัน²⁰

สถาบันนิยม (Institutionalism) ภายใต้กรอบความคิดว่าพฤติกรรมของมนุษย์ หรือตัวแสดงทางการเมืองต่าง ๆ จะถูกกำหนดและกำกับโดยบริบทเชิง “สถาบัน” ที่จัดความสัมพันธ์ ที่มีอยู่ในสังคมซึ่ง สถาบันจะมีกฎ ระเบียบ กติกา และบรรทัดฐานบางอย่างในการกำกับดูแลมนุษย์ ในสังคม

สถาบัน จึงหมายถึง องค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎระเบียบและมืองค์ประกอบที่กระทำอย่างมีเหตุผล โดยใช้วิธีการเพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่ตั้งเอาไว้ สถาบันมีไว้เพื่อดำรงอยู่และสืบทอดอย่างถาวร ไม่ใช่

²⁰ สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ และคณะ, *คำและแนวความคิดในประชาธิปไตยสมัยใหม่*, 2557 www.fes-thailand.org (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2559).

เพื่อกิจการเฉพาะกิจ มาร์ชและออลสัน (March and Olsen. 1989) ให้ความหมายสถาบันว่าเป็นการรวมตัวกันของกฎระเบียบและแบบแผนการปฏิบัติพื้นฐานที่กำหนดการแสดงออกให้เหมาะสมตามบทบาทและสถานการณ์ กระบวนการของสถาบันจะเกี่ยวข้องกับสถานการณ์และการทำหน้าที่ตามบทบาท ซึ่งผูกพันบทบาทของสมาชิกในสถาบันให้แสดงออกภายใต้สถานการณ์หนึ่ง

2.1.5 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ²¹

การบริหารจัดการ กล่าวถึงลักษณะของงานบริหารจัดการไว้ 3 ด้าน คือ

1. ในด้านที่เป็นผู้นำหรือหัวหน้างาน งานบริหารจัดการ หมายถึง ภาระหน้าที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ปฏิบัติตนเป็นผู้นำภายในองค์กร
2. ในด้านของภารกิจหรือสิ่งที่ต้องทำ งานบริหารจัดการ หมายถึง การจัดระเบียบทรัพยากรต่าง ๆ และประสานงานกิจกรรมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน
3. ในด้านความรับผิดชอบ งานบริหารจัดการ หมายถึง การต้องทำให้งานต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีด้วยการอาศัยบุคคลต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ในปี พ.ศ. 2549 (อ้างถึงใน รศ.ดร. วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. การบริหารจัดการและการพัฒนาของหน่วยงานของรัฐ, 2550.) คำว่า การบริหาร (asministration) มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน “administatrae” หมายถึง ช่วยเหลือ (assist) หรือ อำนวยการ (direct) การบริหารมีความสัมพันธ์หรือมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “minister” หมายถึง การรับใช้หรือผู้รับใช้ หรือผู้รับใช้รัฐ คือรัฐมนตรี สำหรับความหมายดั้งเดิมของคำว่า administer หมายถึง การติดตามดูแลสิ่งต่าง ๆ

ส่วนคำว่า การจัดการ (management) นิยมใช้ในภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อมุ่งแสวงหากำไร (profits) หรือกำไรสูงสุด (maximum profits) สำหรับผลประโยชน์ที่จะตกแก่สาธารณะถือเป็นวัตถุประสงค์รองหรือเป็นผลพลอยได้ (by product)

การบริหารจัดการ หมายถึง แนวทางหรือวิธีการดำเนินงานใด ๆ ของหน่วยงานและบุคลากรของหน่วยงานไปในทิศทางที่ดีขึ้น ซึ่งครอบคลุมทั้งการดำเนินการหรือการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่เจริญขึ้น รวดเร็วขึ้น ประหยัดขึ้นและมีประสิทธิภาพขึ้นด้วย ประกอบกับคำว่า การพัฒนาหมายถึง การเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นกว่าเดิม ดังนั้น จึงทำให้คำว่า การบริหารจัดการ และคำว่า การพัฒนา มีความหมายใกล้เคียงกันหรือ

²¹ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารจัดการและการพัฒนาของหน่วยงานของรัฐ (กรุงเทพฯ : เอ็กชเปอร์เน็ท, 2550), 26.

คล้ายกัน และอาจมองต่อไปได้อีกว่า การพัฒนาคือส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการ หรือในทางตรงกันข้าม อาจมองกลับกันก็ได้ว่า การบริหารจัดการคือส่วนหนึ่งของการพัฒนา

2.1.6 แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรบุคคล²²

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มีความสำคัญในการบริหารและการดำเนินงานขององค์กร รวมทั้งสังคม และถ้าการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จะหมายรวมถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมอัน ได้แก่การเปลี่ยนแปลงความรู้ความสามารถ (knowledge) ทักษะ (skill) และทัศนคติ (attitude) โดยอาศัยกระบวนการเรียนรู้ในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งจะครอบคลุมกระบวนการจัดการศึกษาให้คนทุกคนและทุกระดับมีความรู้ความสามารถมีทักษะ และทัศนคติอันพึงปรารถนาของสังคมและประเทศชาติ และรวมถึงการฝึกอบรม การสอนงาน การสับเปลี่ยนหมุนเวียน หรือแม้แต่กระบวนการในการพัฒนาตนเองอีกด้วย

นอกจากนี้การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อรองรับการพัฒนาประเทศการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในองค์กรก็ถือว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะปัญหาในปัจจุบันที่มีความสลับซับซ้อนเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและฉับพลัน ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วิทยาการ และเทคโนโลยีสมัยใหม่และรวมทั้งหน้าที่และความรับผิดชอบในองค์กรซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามความเปลี่ยนแปลงของสังคมสมัยใหม่ไปด้วย

การฝึกอบรมนับเป็นเทคนิคการพัฒนาองค์กรที่สำคัญแบบหนึ่ง ซึ่งจะเข้ามา มีบทบาทในการเสริมสร้างและเพิ่มพูนความรู้ทักษะ และทัศนคติที่เกี่ยวกับงานให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เพื่อบุคคลในองค์กรจะได้นำเอาความรู้ความสามารถและทัศนคติที่พึงปรารถนานั้นไปใช้กับชีวิตการทำงานในองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพเกิดประสิทธิผล ประหยัด และขณะเดียวกันยังก่อให้เกิดความภาคภูมิใจและเต็มใจที่จะปฏิบัติงานจนเต็มความรู้ความสามารถของตน ซึ่งจะครอบคลุมประเภทและดับของการพัฒนาดังต่อไปนี้

- การจัดการศึกษา

การจัดการศึกษาสำหรับคนทั่วไป ตั้งแต่ระดับอนุบาล ประถม มัธยมและอุดมศึกษา ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ และรวมทั้งหน่วยงานอื่น ๆที่เกี่ยวข้อง

- การฝึกอบรมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร

การฝึกอบรมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่อยู่ในองค์กร ไม่ว่าจะเป็นบุคคลที่อยู่ในองค์กรของรัฐหรือเอกชนก็ตาม ตั้งแต่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ ผู้บังคับบัญชาระดับต้น ผู้บังคับบัญชาระดับกลาง และผู้บังคับบัญชาระดับสูง

²² บุญเลิศ ไพรินทร์, รัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิด ทฤษฎี และวิธีปฏิบัติ (กรุงเทพมหานคร : เอส.พี.เอ. เจริญผล,2556), 235.

- การสอนงาน

การสอนงาน เป็นวิธีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่มีความเกี่ยวข้องกับการทำงานของแต่ละบุคคล เป็นวิธีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ได้ผลและประหยัดมากที่สุดถ้าเปรียบเทียบกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้วยวิธีการอื่น ๆ

- การสับเปลี่ยนหมุนเวียนหน้าที่

เป็นวิชาการหนึ่งที่ใช้สำหรับพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ได้ผลดีแต่การสับเปลี่ยนหมุนเวียนจะกระทำให้เกิดผลดีต่อเมื่อแต่ละบุคคลได้มีความรู้ความสามารถ มีทักษะและทัศนคติที่ดีพอเพียงกับงานในหน้าที่เดิม เป็นอย่างดีแล้วเท่านั้นจึงจะทำให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง และในการสับเปลี่ยนหมุนเวียนต้องไม่ได้มาจากการมือคดหรือการกลั่นแกล้งของผู้ที่มีอำนาจมากกว่า เพราะถ้าเกิดจากสิ่งเหล่านี้ก็จะไม่ทำให้เกิดผลดีกับบุคคลและหน่วยงานระดับต่าง ๆ ควรจะให้การสนับสนุนและส่งเสริม ตามที่เห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้ได้บังคับบัญชาเป็นประโยชน์กับงานและองค์กรของแต่ละบุคคล

2.1.7 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวกับระบบกรรมาธิการ

ผู้เขียนได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของคณะกรรมการธิการในประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ และอุปสรรคในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการธิการเพื่อควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยได้จำแนกงานวิจัยออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการธิการ
2. งานวิจัยเกี่ยวกับอุปสรรคและแนวทางการพัฒนาในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการธิการ

1. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการธิการ

(1) ไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์²³ (2541) ทำการศึกษาเรื่อง บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา

จากการศึกษาพบว่า ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภานั้น กล่าวได้ว่าองค์กรมีส่วนในการใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศสำหรับองค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภาในฐานะที่เป็นสถาบันตัวแทนของประชาชนในประเทศนั้น รูปแบบและโครงสร้างของรัฐสภาในระบบใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับเหตุผลและความจำเป็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของแต่ละประเทศนั้น ๆ ในการดำเนินงานตามภารกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภานั้น โดยส่วนใหญ่มีความจำเป็นต้องอาศัยระบบ

²³ ไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์, “บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541).

“คณะกรรมการ” (Committee) ในการทำหน้าที่ของสภา คณะกรรมการเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรนิติบัญญัติที่จะต้องกระทำกิจการตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากสภา โดยทั่วไปแล้วระบบคณะกรรมการ ไม่ว่าจะเป็ระบบคณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาหรือรัฐสภา ได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อมุ่งจะช่วยเสริมสร้างภารกิจขององค์กรนิติบัญญัติให้มีความเข้มแข็งนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายคณะกรรมการจึงถือได้ว่าเป็นองค์กรที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการดำเนินงานขององค์กรนิติบัญญัติเมื่อวิเคราะห์ถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญและการกระทำกิจการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ได้ปฏิบัติงานตามบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างจริงจังรอบคอบมีความถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาในแต่ละฉบับที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ตลอดจนปัญหาในด้านอื่น ๆ อันเป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรคหรือข้อจำกัดต่อบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการประจำวุฒิสภา

(2) ลิขิต เพชรสว่าง²⁴ (2540) ทำการศึกษาเรื่องการทำงานของคณะกรรมการจากการศึกษาพบว่า อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายมีน้อยส่วนบทบาทในการควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารก็ยังมีปัญหาด้านความเป็นระบบของหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติภารกิจของแต่ละคณะ และปัญหาอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน รวมทั้งการครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหารที่มีเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภาผู้แทนราษฎรทำให้คณะกรรมการในฐานะเป็นหน่วยงานช่วยอำนวยการฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้รับการส่งเสริมเท่าที่ควร

(3) ศักดิ์ชัย จีรพรชัย²⁵ (2542) ทำการศึกษา เรื่อง บทบาทของคณะกรรมการในระบบรัฐสภาไทย : กรณีศึกษาคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

จากการศึกษาพบความแตกต่างในการแต่งตั้งกรรมการ สิ่งสำคัญคือ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมาจากการเลือกตั้งและต้องสังกัดพรรคการเมือง โดยวุฒิสภามีอิสระไม่ต้องสังกัดพรรคการเมือง จึงเป็นจุดอ่อนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่มีความอิสระจากการแต่งตั้งประเด็นเรื่องของความรู้ ความสามารถ

²⁴ ลิขิต เพชรสว่าง, *บทบาทคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร* (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2540).

²⁵ ศักดิ์ชัย จีรพรชัย, “บทบาทของคณะกรรมการในระบบรัฐสภาไทย : กรณีศึกษา คณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชิต, สาขารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542).

ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เป็นข้อแตกต่างของการแต่งตั้งคณะกรรมการธิการ และการที่ร่างพระราชบัญญัติแต่ละร่างต้องเสียเวลาในการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมของสภาผู้แทนราษฎร แล้วเมื่อมาถึงวุฒิสภาก็ต้องมาพิจารณาร่วมกันจนเป็นที่พอใจ ก็เนื่องจากการที่วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการริเริ่มพระราชบัญญัติ ถ้าวุฒิสภาได้ริเริ่มร่างพระราชบัญญัติก็ถือว่าผ่านการตรวจสอบไปครั้งหนึ่งแล้ว

(4) สมชาย เมฆหมอก²⁶ (2546) ทำการศึกษา เรื่อง อำนาจของคณะกรรมการธิการของสภาสั่งให้บุคคลมาให้ถ้อยคำและยื่นพยานหลักฐาน

จากการศึกษาพบว่า คณะกรรมการธิการมีการดำเนินงานซึ่งมีบทบาทในการช่วยปฏิบัติการกิจของสภา แต่ยังมีประสพปัญหาด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ซึ่งแนวทางในการปรับปรุงควรที่จะมีการกำหนดขอบเขตของอำนาจของคณะกรรมการไว้ในกฎหมายให้มีความระเอียดชัดเจน รวมทั้งควรมีการกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความผิดต่อสภา ในกรณีที่ฝ่าฝืนอำนาจ การเรียกบุคคล การเรียกเอกสาร จากหน่วยงานภายนอก ตลอดจนการปรับปรุงผู้ที่สนับสนุนงานในคณะกรรมการ เพื่อให้คณะกรรมการสามารถดำเนินบทบาทหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสมบูรณ์มากขึ้น

(5) คณะทำงานวิจัย กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร²⁷ (2549) ทำการศึกษา เรื่อง บทบาทของคณะกรรมการต่อนโยบายของรัฐบาล

จากการศึกษาพบว่า คณะกรรมการธิการสามัญมีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญ 3 ด้าน ประกอบด้วย 1. ด้านร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ 2. ด้านการติดตาม ตรวจสอบ การดำเนินงานของฝ่ายบริหาร 3. ด้านการศึกษาสอบสวนเรื่องต่าง ๆ ซึ่งในการดำเนินบทบาทของคณะกรรมการธิการสามัญเพื่อติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร มักจะเป็นติดตามในเรื่องที่ได้รับความสนใจต่อสาธารณะหรือเป็นกรณีที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน และในส่วนของปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินบทบาทของคณะกรรมการธิการสามัญ อาจแบ่งได้เป็น 4 ปัญหา ดังนี้

²⁶ สมชาย เมฆหมอก, “อำนาจของคณะกรรมการธิการของสภาสั่งให้บุคคลมาให้ถ้อยคำและยื่นพยานหลักฐาน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2546).

²⁷ คณะทำงานวิจัย กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *บทบาทของคณะกรรมการต่อนโยบายของรัฐบาล* (กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2549).

- อำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ไม่มีการกำหนดให้รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติตามข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการการ
- ปัญหาการได้รับความร่วมมือจากรัฐบาลและหน่วยงานต่าง ๆ ในการเชิญบุคคลหรือเอกสาร เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ
- ปัญหาการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร
- ปัญหาด้านระบบช่วยอำนวยความสะดวก อาทิ บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

2. งานวิจัยที่เกี่ยวกับอุปสรรคและแนวทางการพัฒนาในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

(1) มนตรี รูปสุวรรณ²⁸ (2547) ทำการศึกษา เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล

จากการศึกษาพบว่า ยังไม่ควรแก้ไขเพิ่มบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2540 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้มีความเหมาะสม คณะวิจัยเห็นว่าปัญหาอุปสรรคสำคัญหรือข้อบกพร่องส่วนใหญ่ที่ทำให้มาตรการต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญไม่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพสมตามเจตนารมณ์ เกิดจากทัศนคติหรือพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติ ความไม่ครอบคลุมหรือไม่ชัดเจนของบทบัญญัติของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายลำดับรอง ตลอดจนการขาดแนวปฏิบัติในเรื่องใหม่ ๆ ที่ยังไม่เคยปฏิบัติมาก่อน ได้แก่ (1) การตั้งกระทู้ถาม ควรปรับเปลี่ยนทัศนคติของสมาชิกวุฒิสภาให้ถามกระทู้ถามในเรื่องปัญหาระดับชาติมากกว่าระดับท้องถิ่น และถามประเด็นหลักในเชิงนโยบายมากกว่าการลง ในรายละเอียด (2) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจควรสร้างความเข้าใจถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ (3) การตั้งคณะกรรมการ ควรมีการตั้งคณะกรรมการสามัญและวิสามัญตามจำนวนที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในหน้าที่ (4) การควบคุมการใช้จ่ายเงินโดยรัฐหรือการพิจารณาอนุมัติกฎหมายงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติการตั้งคณะกรรมการวิสามัญควรแต่งตั้งเฉพาะบุคคลผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับงบประมาณและการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง (5) มาตรการส่งเสริมเสถียรภาพของรัฐบาล พรรคการเมืองควรมุ่งมั่นพัฒนาพรรคให้ได้รับความนิยมในทางนโยบายควรมุ่งตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลว่าโปร่งใสหรือไม่

²⁸ มนตรี รูปสุวรรณ, “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล,” (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547).

(2) ธงทอง จันทรางศุ²⁹ (2538) ทำการศึกษาเรื่อง การปรับปรุงการทำงานของคณะกรรมการสภาให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

ผลการวิจัยกล่าวถึงประโยชน์ของระบบกรรมการ คือ เพื่อแสวงหาข้อมูลและกลั่นกรองเรื่องให้รัฐสภา : ทั้งนี้เนื่องจากจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดมีจำนวนมากไม่สามารถที่จะพิจารณาในรายละเอียดต่าง ๆ ได้ทั้งหมด ส่วนใหญ่งานของรัฐสภาเป็นงานด้านการตัดสินใจในระดับนโยบาย จึงมีความจำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อแสวงหาข้อมูลและกลั่นกรองเรื่องราวต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานของรัฐสภามีทั้งหลักวิชาการและหลักปฏิบัติเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนให้มีคุณภาพและทำให้การปฏิบัติงานของรัฐสภามีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญประกอบด้วยบุคคลที่ไม่ใช่สมาชิกรัฐสภาที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญมาปฏิบัติงาน ดังนั้นหากจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อปฏิบัติงานมักจะละลายความเป็นพรรคการเมืองในคณะกรรมการออกได้ เกิดบรรยากาศของความปรองดองในคณะกรรมการที่ตนสังกัด เช่น การสอบสวนข้อเท็จจริงและรับเรื่องร้องทุกข์การดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง และทำหน้าที่ใกล้เคียง ปรองดองระหว่างหน่วยงานราชการกับประชาชน เพื่อยุติข้อขัดแย้ง

(3) อภิงค์ัญญา วงษานุกัตน์³⁰ (2548) ทำการศึกษา เรื่อง การปฏิรูประบบคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร

ผลการศึกษาได้กล่าวถึงการปฏิบัติงานของคณะกรรมการในระบบรัฐสภาไทยที่ผ่านมาไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายเหมือนองค์กรอื่น ๆ อาทิ อำนาจของเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐหรืออำนาจของศาล มีเพียงอำนาจในการออกคำสั่งเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริง หรือการเรียกเอกสารมาประกอบการพิจารณา ซึ่งในกรณีดังกล่าวในบางประเทศถือว่าการที่ไม่ให้ความร่วมมือแก่รัฐสภาเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนอำนาจรัฐสภา และผู้ฝ่าฝืนต้องได้รับโทษตามคำสั่งของรัฐสภาหรือคำพิพากษาของศาลตามแต่ละกฎหมายจะบัญญัติ ประเด็นปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลให้คณะกรรมการในระบบรัฐสภาไทย ขาดอำนาจเป็นรูปธรรมที่จะดำเนินการกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะในบางเรื่องผู้เกี่ยวข้องจากหน่วยงานต่าง ๆ ภายนอกไม่ให้ความร่วมมือในการส่งเอกสารหรือมาร่วมประชุมเพื่อชี้แจง วิธีการปฏิบัติงานจึงควรมีการกำหนดกรอบการปฏิบัติงานให้เป็นมาตรฐาน เป็นระบบมีตัวชี้วัด และสร้างผลงานที่เป็นรูปธรรม

²⁹ ธงทอง จันทรางศุ, *การปรับปรุงการทำงานของคณะกรรมการของสภาให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น*. (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538).

³⁰ อภิงค์ัญญา วงษานุกัตน์, *การปฏิรูประบบคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร* (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพรปกเกล้า, 2548).

(4) วนิตา สัจพันโรจน์³¹ (2550) ทำการศึกษาเรื่อง การพัฒนาคณะกรรมการ
ของวุฒิสภา

ผลการศึกษาได้พบว่า การเรียกเอกสารหรือการเชิญบุคคลภายนอกมาให้ข้อมูล
และข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ มักไม่ได้รับความร่วมมือ
จากหน่วยงานภายนอก ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการที่จะใช้ข้อมูลจากเอกสารหรือบุคคล
เพื่อประกอบการพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ของคณะกรรมการ เพราะคณะกรรมการจะได้รับ
ข้อมูลที่ไม่เป็นปัจจุบัน และในส่วนของ การเข้าสู่ตำแหน่งของคณะกรรมการวุฒิสภาในแต่ละคณะ
สมาชิกวุฒิสภาจะเป็นผู้เลือกเองตามความพึงพอใจ เนื่องจากไม่มีการกำหนดคุณสมบัติของวุฒิสมาชิก
ที่ประสงค์จะเป็นกรรมการในคณะต่าง ๆ ตลอดจนการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ
คณะกรรมการ ที่เป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ส่วนใหญ่จะปฏิบัติหน้าที่
ด้านธุรการมากกว่าด้านวิชาการ ไม่มีโอกาสที่จะแสดงบทบาทด้านวิชาการเท่าที่ควร เนื่องจากยังไม่ได้
ได้รับความเชื่อมั่นจากคณะกรรมการ

(5) อรทิพย์ พิศาลบุตร³² (2531) ทำการศึกษา เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับ
คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร

จากการศึกษาพบว่า คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ยังไม่สามารถ
ดำเนินการเพื่อบางเบาภารกิจของสภาได้ดีเท่าที่ควร เนื่องจากมีปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจ
หน้าที่ จึงจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงระบบคณะกรรมการทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง
และอำนาจหน้าที่ ซึ่งในส่วนของรูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการควรให้ครอบคลุมงานตามภารกิจ
ของรัฐบาล ตลอดจนควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกกรรมการและประธาน
คณะกรรมการ นอกจากนี้ควรมีการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของคณะกรรมการ
ไว้ในกฎหมาย

³¹ วนิตา สัจพันโรจน์, *การพัฒนาคณะกรรมการของวุฒิสภา* (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, กรุงเทพฯ, 2550).

³² อรทิพย์ พิศาลบุตร, “ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531).

บทที่ 3

การกำหนดทางเลือกนโยบาย

ในการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายในการเพิ่มบทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นปัญหาตลอดจนการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับประเด็นประสิทธิภาพในบทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ผู้ศึกษาจึงทำการวิเคราะห์และได้กำหนดทางเลือกเชิงนโยบายได้ 3 ทางเลือก อันจะเป็นการช่วยเพิ่มบทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ดังนี้

3.1 ทางเลือกที่ 1 การเพิ่มมาตรการการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ

ในการดำเนินบทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ที่มีการกำหนดไว้ตามกฎหมาย แม้จะให้อำนาจของกรรมการในการที่จะมีอำนาจในการเรียกเอกสารและเชิญบุคคลเข้ามาชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ แต่ส่วนใหญ่ผู้มักจะไม่ค่อยได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ เท่าที่ควร ทั้งในส่วนของเอกสารที่มักจะเป็นเอกสารที่ไม่สมบูรณ์หรือในกรณีของบุคคลที่ส่วนราชการมักจะส่งบุคคลที่ไม่สามารถตัดสินใจได้มาร่วมประชุมกับคณะกรรมการ โดยแนวทางในแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ผ่านมาที่เกิดอุปสรรคในการเรียกเอกสารหรือเชิญบุคคลมาชี้แจงต่อคณะกรรมการ ก็มักจะมีการอาศัยการแก้ไขปัญหามาโดยการประสานงานภายใน หรือใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ใกล้ชิดเพื่อจะให้ได้มาซึ่งเอกสารหรือให้บุคคลที่คณะกรรมการต้องการให้มาร่วมประชุมกับคณะกรรมการ แทนที่จะมีการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ที่เป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่สามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้องและเป็นไปตามกฎหมาย นอกจากนี้ในการดำเนินบทบาทของคณะกรรมการยังพบว่าเมื่อมีการดำเนินการพิจารณาจนเสร็จแล้ว และมีการจัดทำเป็นรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ซึ่งได้ส่งต่อรายงานดังกล่าวไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ได้มีแนวทางในการดำเนินการที่กำหนดให้คณะกรรมการกระทำได้เพียงให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ โดยไม่สามารถที่จะเข้าไปแทรกแซงการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้ ตลอดจนภายหลังจากการส่งรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการ ก็ไม่มีขั้นตอนหรือกระบวนการที่เป็นกำหนดกรอบระยะเวลาให้หน่วยงานที่ได้รับรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ตอบกลับหรือรายงานความคืบหน้าผลการดำเนินการดังกล่าวกลับมายังคณะกรรมการ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนในการ

ติดตามผลการพิจารณาของคณะกรรมการที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังมีปัญหาความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ที่ในบางกรณีเป็นเรื่องเดียวกัน แต่มีผู้ร้องเรียนไปยังหลายคณะกรรมการทำให้เป็นภาระต่อส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ที่จะต้องคอยมาชี้แจงหรือเสนอข้อมูลต่อคณะกรรมการ จนกระทบต่อการทำหน้าที่ประจำของตนเอง จึงทำให้ปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมายส่งผลต่อชัดเจนในการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติกลายเป็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

จากเหตุผลที่ผู้ศึกษาได้กล่าวมาข้างต้น เพื่อเป็นการเสนอทางเลือกที่เหมาะสมของข้อเสนอเชิงนโยบายในการเพิ่มบทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา จึงเป็นที่มาของ ทางเลือกที่ 1 คือ **การเพิ่มมาตรการการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ** เพื่อที่จะทำให้มีการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นเครื่องมือที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน อาทิ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งในกฎหมายดังกล่าวมีบทลงโทษ สำหรับส่วนราชการหรือเอกชน ที่ไม่ให้ความร่วมมือในการส่งเอกสารหรือส่งบุคคลมาชี้แจงต่อคณะกรรมการ ซึ่งในการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว จะต้องใช้มติจากที่ประชุมคณะกรรมการ เพื่อมีหนังสือเชิญออกไป ซึ่งที่ผ่านมาการดำเนินการดังกล่าวไม่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง โดยที่ผ่านมาการแก้ไขปัญหาดังกล่าว มักจะให้การประสานงานส่วนบุคคลมากกว่าที่จะดำเนินการตามมาตรการทางกฎหมาย ซึ่งส่งผลทำให้ประสิทธิภาพของพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงควรที่จะมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังและใช้อำนาจของกฎหมายให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งย่อมจะส่งผลให้เกิดการกำหนดขั้นตอนในปฏิบัติระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้มีความชัดเจน ซึ่งหากมีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติของส่วนราชการหรือหน่วยงานต่าง ๆ ภายหลังจากที่ได้รับรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ว่าจะต้องมีการตอบกลับเกี่ยวกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการว่าประเด็นที่คณะกรรมการได้มีการพิจารณานั้น มีความถูกต้องหรือไม่ จะเปรียบเหมือนการติดตามผลการปฏิบัติระหว่างกันอย่างมีความต่อเนื่อง และสามารถนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ของทั้งฝ่ายนิติบัญญัติที่สามารถดำเนินบทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และความสำเร็จของฝ่ายบริหารที่สามารถดำเนินนโยบายได้อย่างมีความถูกต้องและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน นอกจากนี้ หากมีการพัฒนาให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างข้อมูลของทั้งคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการของวุฒิสภา ตลอดจนฝ่ายบริหาร เพื่อให้มีฐานข้อมูลที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน สะดวกต่อการสืบค้น ทำให้ได้ข้อมูลที่ทันสมัย และครบถ้วนสมบูรณ์ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการพิจารณาของคณะกรรมการที่จะสามารถมีข้อมูลที่เพียงพอและเป็นปัจจุบัน ตลอดจนจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของการทำงานทั้งในระดับวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร และจะไม่ก่อให้เกิดความสับสนของหน่วยงานต่าง ๆ

3.2 ทางเลือกที่ 2 สร้างกลไกการดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา

ภายหลังจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มีการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งและมาจากการสรรหา ทำให้สมาชิกวุฒิสภามาจาก 2 ส่วน ซึ่งถ้าหากกล่าวถึงการยอมรับทางการเมืองของสมาชิกวุฒิสภามาจากการสรรหา อาจจะกล่าวได้ว่าไม่ค่อยเป็นที่ยอมรับทางการเมืองจากฝ่ายบริหารที่มาจากเลือกตั้งของประชาชนเท่าที่ควร เพราะทั้งฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง มักจะกล่าวถึงความยึดโยงกับประชาชนและความเข้าใจในการบริบทของปัญหาของแต่ละพื้นที่มากกว่า รวมทั้งในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการสรรหาที่เป็นอดีตข้าราชการระดับสูงที่เข้ามาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการก็จะอาจมองได้ว่าอาจจะมียุทธศาสตร์ที่ซับซ้อนในการทำหน้าที่หรือไม่ เพราะยังคงมีความใกล้ชิดกับส่วนราชการในอดีตที่ตนเคยสังกัด แต่ในกรณีของสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งก็เช่นกัน ที่มักจะมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการเข้ามาดำรงตำแหน่งที่ยังไม่สามารถแยกออกจากอำนาจของฐานการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนักการเมืองท้องถิ่นได้อย่างเด็ดขาด ซึ่งกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาเหล่านี้ก็จะเข้ามาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการและดำเนินบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน จึงอาจมองได้ว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ยังไม่สามารถใช้อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างเต็มที่ ซึ่งจะสังเกตได้จากในการประชุมแต่ละครั้งจำนวนคณะกรรมการที่เข้าร่วมประชุมจะมีจำนวนน้อย ถึงแม้ตามข้อบังคับการประชุมจะกำหนดให้ต้องมีคณะกรรมการร่วมประชุมเกินกว่ากึ่งหนึ่งจึงจะเปิดประชุมได้ แต่เมื่อมีการเปิดประชุมไปแล้ว คณะกรรมการก็จะทยอยออกจากห้องประชุม จึงส่งผลต่อภาพลักษณ์ในลักษณะดังกล่าวที่สะท้อนต่อการยอมรับทางการเมือง ที่ส่วนราชการที่บางครั้งมีความตั้งใจเพื่อมาแถลงข้อเท็จจริง แต่คณะกรรมการที่เป็นผู้ที่เชิญมาร่วมประชุมไม่ได้ให้ความสนใจเท่าที่ควร ทั้งนี้ อาจเกิดมาจากที่สมาชิกวุฒิสภามีการดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการหลายคณะ ทำให้ไม่มีเวลาที่มาจะเข้าร่วมประชุมได้ตลอดระยะเวลา ตลอดจนการเข้าสู่ตำแหน่งคณะกรรมการของสมาชิกวุฒิสภาที่ทุกคนสามารถลงชื่อในคณะกรรมการที่ตนมีความประสงค์ได้ตามอัธยาศัย เพราะไม่มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาเป็นคณะกรรมการ ซึ่งในบางกรณีที่มีผู้ลงสมัครในคณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่งเกินกว่าจำนวนที่มีการกำหนดก็จะมีกระบวนการเพื่อคัดสมาชิกวุฒิสภาออก ซึ่งอาจจะทำให้ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญหรือมีความชำนาญของภารกิจในคณะกรรมการคณะนั้น ๆ ไม่สามารถเข้าสู่ตำแหน่งในคณะกรรมการได้ ทำให้บางครั้งในคณะกรรมการคณะนั้นอาจจะไม่มีผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในคณะกรรมการเลย จึงทำให้การดำเนินบทบาทในการพิจารณาและให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอาจไม่มีความถูกต้องและแม่นยำ จนอาจกระทบต่อความเชื่อถือ

ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งในทางการเมืองและทางวิชาการ

จากปัจจัยในข้างต้นผู้การเพิ่มมาตรการการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ และการสร้างขั้นตอนในการปฏิบัติ การติดตาม และการประเมินผลที่มีความต่อเนื่องจึงเสนอทางเลือกที่เหมาะสมของข้อเสนอเชิงนโยบายในการเพิ่มบทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ทางเลือกที่ 2 คือ **สร้างกลไกการดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา** โดยการสร้างกลไกหรือมาตรการที่ทำให้เกิดการยอมรับทั้งในส่วนทางการเมือง และในส่วนทางด้านวิชาการ เพื่อเป็นการสร้างมาตรฐานการดำเนินงานและความน่าเชื่อถือของคณะกรรมการ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศและประชาชนส่วนรวมจึงควรที่จะมีการกำหนดแนวทางในการพัฒนาการดำเนินของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาทั้งในส่วนของการคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาที่จะมาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการต่าง ๆ จะต้องมีความรู้ ความสามารถ หรือประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคณะนั้น รวมทั้งควรมีการกำหนดสัดส่วนของกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาที่มีคุณสมบัติที่สอดคล้องกับภารกิจคณะกรรมการ ให้มีสัดส่วนอย่างน้อยจำนวน 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการ ตลอดจนการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถอยู่ได้เพียง 1 คณะกรรมการ และสามารถเป็นคณะอนุกรรมการได้ไม่เกิน 2 คณะอนุกรรมการ นอกจากนี้ในการตั้งคณะอนุกรรมการ ควรจะมีระยะเวลาในการให้ดำเนินงานที่ชัดเจน เมื่อเสร็จสิ้นภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการแล้ว ควรให้ยุติการทำหน้าที่ของคณะอนุกรรมการซึ่งในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาในประเด็นใดประเด็นหนึ่งหรือในกรณีที่มีเรื่องเร่งด่วนก็ให้มีการตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นใหม่เพื่อความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวจะทำให้ช่วยลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่และจะส่งผลดีในการลดระยะเวลาของส่วนราชการหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่มาร่วมประชุมกับคณะกรรมการ ซึ่งถือว่าเป็นการสร้างเงื่อนไขที่เป็นการกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติ ที่มีผลต่อความรวดเร็วในการทำหน้าที่

3.3 ทางเลือกที่ 3 การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา

ในประเด็นกล่าว อาจแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ

1. ส่วนของบุคคล ที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมการ ที่ในปัจจุบันการเข้าสู่ตำแหน่งของกลุ่มบุคคลดังกล่าวจะมาจากการเสนอจากสมาชิกวุฒิสภาในคณะกรรมการ ซึ่งมักจะได้อุบัติบุคคลที่มาจากระบบอุปถัมภ์ ไม่ได้

เป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านนั้น ๆ ที่สอดคล้องกับคณะกรรมการ จึงทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อสนับสนุนงานของคณะกรรมการได้เท่าที่ควร

2. ส่วนของข้าราชการประจำ ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการที่จะคอยสนับสนุนงานด้านต่าง ๆ ให้แก่คณะกรรมการทั้งในด้านวิชาการ และด้านธุรการ โดยเฉพาะด้านวิชาการจะเปรียบเสมือนกลไกที่มีความสำคัญของคณะกรรมการ ที่ฝ่ายเลขานุการจะต้องคอยสนับสนุนด้านข้อมูลที่มีความถูกต้องและแม่นยำ ตลอดจนการยกย่องรายงานผลการพิจารณา แต่ปัญหาในปัจจุบันเจ้าหน้าที่ของกลุ่มงานประจำคณะกรรมการทั้งในส่วนของนิติกรและวิทยากร ยังไม่มีความรู้เฉพาะด้านในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการเท่าที่ควร ทำให้การเสนอข้อมูลต่อคณะกรรมการยังเป็นไปในลักษณะที่ไม่แม่นยำหรือชำนาญ ซึ่งส่งผลต่อความเชื่อมั่นของคณะกรรมการ ตลอดจนในปัจจุบันการทำงานของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการจะเป็นไปในลักษณะการบริการด้านธุรการมากกว่างานด้านวิชาการ ซึ่งในประเด็นปัญหาใน 2 ส่วนที่ได้กล่าวมาในข้างต้น จึงเป็นปัญหาที่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการโดยตรง จึงควรที่จะมีแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพของฝ่ายสนับสนุนงานของคณะกรรมการให้มีประสิทธิภาพที่สูงขึ้น เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการทำหน้าที่และการดำเนินบทบาทของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

จากข้อมูลและเหตุผลที่กล่าวถึง ผู้วิจัยจึงขอเสนอทางเลือกที่เหมาะสมของข้อเสนอเชิงนโยบายในการเพิ่มบทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ทางเลือกที่ 3 คือ **การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา** โดยในส่วนของคุณสมบัติที่จะเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมการ ซึ่งนอกจากจะกำหนดจากวุฒิการศึกษาแล้ว ควรที่จะมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวให้มีความชัดเจน โดยเฉพาะ ที่จะต้องมีความรู้ ความสามารถในงานของคณะกรรมการหรือประสบการณ์ด้านการทำงานที่เกี่ยวกับภารกิจหน้าที่ของคณะกรรมการ ควรจะมีการจัดให้มีการประเมินประสิทธิภาพของการทำงานของผู้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว โดยคณะกรรมการ เพื่อเป็นการสร้างเงื่อนไขและมาตรฐานในการปฏิบัติหน้าที่ และในส่วนของการเพิ่มศักยภาพของบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านให้มากขึ้น โดยควรที่จะมีการจัดอบรม หรือส่งบุคลากรไปศึกษางานจากส่วนราชการภายนอกที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของคณะกรรมการเพื่อให้บุคลากรมีความรู้ความสามารถ รวมทั้งเข้าใจในการบริบทของหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ซึ่งจะส่งผลดีต่อทั้งตัวบุคลากรที่จะมีความรู้ความชำนาญที่มากขึ้น ซึ่งจะสามารถให้ข้อมูลที่ถูกต้องเพื่อประกอบการพิจารณา

ของคณะกรรมการธิการ และจะส่งผลดีต่อภาพลักษณ์ขององค์กรที่มีบุคลากรที่มีความสามารถ รวมทั้งงานของคณะกรรมการธิการก็จะได้รับความน่าเชื่อถือจากส่วนราชการหรือหน่วยงานต่าง ๆ นอกจากนี้ในการสอบคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามารับราชการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่จะต้องมาปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาควรมีจะมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิ์สอบให้มีคุณสมบัติที่เกี่ยวข้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธิการคณะนั้น ๆ ซึ่งในการดำเนินการตามกระบวนการดังกล่าวจะเป็นการคัดกรองบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถในระดับหนึ่ง



บทที่ 4

การวิเคราะห์ทางเลือกเชิงนโยบาย

การศึกษาเพื่อหาข้อเสนอเชิงนโยบายในการเพิ่มบทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา ในครั้งนี้ ได้ดำเนินวิเคราะห์สภาพปัญหา อุปสรรค แนวทางการแก้ไขปัญหา ตลอดจนการสัมภาษณ์บุคคลในภาคส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการและบทบาทของคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา รวมถึงการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาจึงทำการวิเคราะห์และได้กำหนดทางเลือกเชิงนโยบายได้ 3 ทางเลือก อันจะเป็นการช่วยเพิ่มบทบาทการควบคุมการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา คือ

1. การเพิ่มมาตรการการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ
2. สร้างกลไกการดำเนินงานของคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา
3. การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่

ของคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา

เพื่อให้ได้ข้อเสนอทางนโยบายในการเพิ่มบทบาทการควบคุมการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา สามารถดำเนินการวิเคราะห์หาทางเลือกที่ดีที่สุดจากผลการศึกษาและผลการสัมภาษณ์ ทำให้ผู้วิจัยทราบถึงปัญหา อุปสรรค และแนวทางการเพิ่มบทบาทการควบคุมการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ที่ประกอบด้วยกันจากหลายองค์ประกอบ ผู้ศึกษาจึงนำองค์ประกอบของปัญหา ตลอดจนปัจจัยในด้านต่าง ๆ มาสรุปเพื่อวิเคราะห์ เพื่อให้ได้มาซึ่งทางเลือกในการเพิ่มบทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพและมีผลสัมฤทธิ์ที่ดีขึ้น ผู้ศึกษาจึงใช้หลักการเปรียบเทียบในการวิเคราะห์ทางเลือกดังต่อไปนี้

4.1 หลักการเปรียบเทียบ

1. ความเป็นไปได้ในแนวทางการปฏิบัติและความสอดคล้องกับกฎหมาย
 ในประเด็นที่ได้มีการศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัญหา อุปสรรค รวมทั้งแนวทางในการเพิ่มบทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนการสัมภาษณ์จากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง พบว่า ปัจจัยที่มีความสำคัญในการแก้ไขปัญหาและเพิ่มบทบาทให้คณะกรรมการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน คือ แนวทางในการปฏิบัติที่ยังไม่มีความชัดเจน ตลอดจนความสอดคล้องกับกฎหมาย

ที่ในปัจจุบันมีกฎหมายที่ให้คณะกรรมการสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการ เพื่อให้ในทางปฏิบัติได้หลายส่วน ทั้งที่มีระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ตลอดจนข้อบังคับการประชุม วุฒิสภาและอื่นๆ แต่ความเป็นไปได้ในแนวทางการปฏิบัติที่จะก่อให้เกิดความสอดคล้องกับกฎหมายที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยเหตุผลที่นำหลักการดังกล่าวมาใช้เพื่อเปรียบเทียบทางเลือกเชิงนโยบายเนื่องมาจากจะต้องพิจารณาว่าทางเลือกเชิงนโยบายที่ได้มีการกำหนดไว้ มีความเป็นไปได้ในแนวทางการปฏิบัติได้มากน้อยเพียงใด นำไปสู่การปฏิบัติได้เป็นอย่างดีหรือไม่ อย่างไร ตลอดจนทางเลือกที่มีการกำหนดดังกล่าวมีความสอดคล้องกับหลักกฎหมายหรือระเบียบใด ๆ หรือไม่ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงนำปัจจัยด้านความเป็นไปได้ในแนวทางการปฏิบัติและความสอดคล้องกับกฎหมายมาเป็นองค์ประกอบหนึ่งในการวิเคราะห์เพื่อเปรียบเทียบทางเลือกเชิงนโยบายที่มีความเหมาะสม

2. ประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ในประเด็นด้านประสิทธิภาพการดำเนินงานของคณะกรรมการ ที่จากการศึกษาและสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง พบว่า ประสิทธิภาพในการดำเนินบทบาทที่มีอยู่ของคณะกรรมการที่ผ่านมามีประสิทธิภาพในระดับหนึ่งที่สามารถดำเนินบทบาทเพื่อควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้ แต่ยังมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรจะเป็น ซึ่งในการนำหลักการประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นของคณะกรรมการมาใช้เพื่อเปรียบเทียบทางเลือกเชิงนโยบาย เพื่อเป็นการพิจารณาถึงประสิทธิภาพที่จะเพิ่มขึ้นในการดำเนินงานของคณะกรรมการว่าจะมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นอย่างไรเมื่อมีการปฏิบัติตามแนวทางของทางเลือกเชิงนโยบายทั้ง 3 ทางเลือก ตลอดจนให้เกิดความเชื่อมั่นและการยอมรับจากภาคส่วนต่าง ๆ อย่างไร ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงนำหลักการดังกล่าวมาใช้เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ทางเลือกเชิงนโยบาย

3. การให้ความร่วมมือที่จะเกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกองค์กร จากการศึกษาและวิเคราะห์ตามการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง พบว่า การดำเนินงานของคณะกรรมการในบทบาทเพื่อควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากจากที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแล้วยังต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วนทั้งภายในและภายนอกองค์กรที่จะทำให้การดำเนินบทบาทดังกล่าวมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยสาเหตุที่นำหลักการการให้ความร่วมมือมาใช้เพื่อเปรียบเทียบทางเลือกเชิงนโยบาย เนื่องจากจะต้องมีการพิจารณาว่าหากมีการนำข้อเสนอเชิงนโยบายไปใช้ จะต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคส่วนใดบ้าง รวมทั้งแนวทางการให้ความร่วมมือจะเป็นไปในทิศทางใด ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงนำหลักการดังกล่าวมาใช้ประกอบการวิเคราะห์เพื่อเปรียบเทียบทางเลือกเชิงนโยบายทั้ง 3 ทางเลือก

4.2 ทางเลือกที่ 1 การเพิ่มมาตรการการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ

1. **ความเป็นไปได้ในแนวทางการปฏิบัติและความสอดคล้องกฎหมาย**
 โดยในทางเลือกที่ 1 ถือเป็น การเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการภายใต้กฎหมายที่มีอยู่ เช่น พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพราะเมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ให้อย่างจริงจัง จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการมีความสะดวกยิ่งขึ้น ซึ่งจากการวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง ทั้ง 3 กลุ่มมีความคิดเห็นไปในแนวทางเดียวกันเกี่ยวกับมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ให้มีความเข้มข้นและจริงจัง เพราะกฎหมายถือเป็นเครื่องมือที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ที่มีความชอบธรรมและสามารถนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ได้ ประกอบกับกฎหมายซึ่งมีการบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันได้ให้อำนาจของคณะกรรมการมากเพียงพอที่จะสามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้ตามอำนาจหน้าที่ตลอดจนยังมีการกำหนดบทลงโทษทั้งทางอาญาและทางวินัยต่อผู้ที่ไม่ให้ความร่วมมือในการดำเนินงานของคณะกรรมการอีกด้วย นอกจากนี้ในขั้นตอนการปฏิบัติเพื่อติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง แม้ในปัจจุบันยังไม่มี ความชัดเจนเกี่ยวกับการกำหนดให้การดำเนินการดังกล่าวตามกฎหมาย จนทำให้เกิดความสับสนต่อหน่วยงานต่าง ๆ ในแนวทางการปฏิบัติที่ถูกต้อง ต่อผลการพิจารณาของคณะกรรมการ โดยจากการทบทวนวรรณกรรมและการวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์ ได้มีความเห็นเป็นไปในแนวทางเดียวกัน อาทิ

กลุ่มของอดีตสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง มีความคิดว่า “มาตรการการใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ถือเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการสามารถดำเนินการเรียกบุคคลและเอกสารมาประกอบการพิจารณา แต่ในกระบวนการที่จะออกหนังสือเชิญตามพระราชบัญญัติดังกล่าวจะมีขั้นตอนที่ค่อนข้างมีความซับซ้อน แนวทางการแก้ไขปัญหาคณะกรรมการควรต้องมีกฎหมายกำหนดบทลงโทษต่อส่วนราชการที่ไม่มาชี้แจงหรือไม่มาตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 แต่กฎหมายนั้นควรที่จะไม่อนุญาตฟ้องกลับต่อคณะกรรมการได้ เพราะหากมีผลที่กระทบต่อคณะกรรมการ ก็อาจจะไม่มีคณะกรรมการคณะใดใช้ประโยชน์ในกฎหมายดังกล่าว”

กลุ่มที่ตัวอย่างที่เป็นกรรมการเผยแพร่กฎหมายสภานายความ อาจารย์พิเศษ มหาวิทยาลัยรามคำแหง มีความคิดเห็นว่า “การเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการควรให้อำนาจทางกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะสามารถเรียกบุคคลที่สามารถตัดสินใจได้มาร่วมประชุมกับคณะกรรมการ เพื่อจะให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ถูกต้องสมบูรณ์ โดยในปัจจุบันที่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 อยู่

แล้ว แต่ขาดการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังทำให้ไม่เกิดประโยชน์และส่งผลให้กฎหมายไม่มีความศักดิ์สิทธิ์”

กลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้อำนวยการกองนิติการ ในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความคิดเห็นว่า “บทบาทของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาที่ผ่านมา เห็นว่ามีความเพียงพอในระดับหนึ่ง เพราะมีอำนาจในการเรียกเอกสารและเชิญบุคคลเพื่อเข้าชี้แจง เพื่อประกอบการพิจารณาแก่คณะกรรมการ ตลอดจนมีอำนาจในการให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ซึ่งถือว่าเป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย”

ในการดำเนินการตามทางเลือกที่ 1 จึงมีความเป็นไปได้สูงในแนวทางการปฏิบัติเพราะปัจจุบันมีกฎหมายอยู่แล้วเพียงแต่ต้องมีการบังคับใช้กฎหมายให้มีความจริงจังและเข้มข้น

2. ประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ สำหรับทางเลือกที่ 1 ในการดำเนินบทบาทเพื่อควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการที่ผ่านมานับได้ว่ามีประสิทธิภาพในระดับหนึ่งที่สามารถเชิญบุคคลมาชี้แจงและเรียกเอกสารประกอบการพิจารณาได้ รวมทั้งมีการรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการที่เป็นการให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะไปยังส่วนราชการต่าง ๆ แต่ผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวในข้างต้น กลับไม่ค่อยประสบผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควร เพราะยังคงพบปัญหาที่ไม่สามารถเชิญบุคคลที่คณะกรรมการประสงค์ให้เข้ามาร่วมประชุมหรือในระดับที่สามารถตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาได้ ตลอดจนไม่ค่อยได้รับผลตอบกลับจากหน่วยงานต่าง ๆ ภายหลังจากการได้รับรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้กล่าวมานี้ล้วนดำเนินการภายใต้กฎหมายกำหนด แต่ก็ยังคงไม่ประสบผลสัมฤทธิ์ ซึ่งจากการวิเคราะห์จากผลการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่ม มีความเห็นเป็นไปในแนวทางเดียวกันว่า อาทิ

กลุ่มของอดีตสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา มีความคิดว่า “หากมีการบังคับใช้กฎหมายที่มีความเข้มข้นขึ้น ย่อมจะทำให้คณะกรรมการมีอำนาจโดยชอบธรรมในการดำเนินการต่าง ๆ ซึ่งจะส่งผลให้คณะกรรมการสามารถทำงานได้ง่ายขึ้น”

กลุ่มตัวอย่างที่เป็นอดีตผู้พิพากษาสมทบศาลแรงงาน อดีตประธานคณะกรรมการภาคประชาสังคม สถาปนาการเมือง และอดีตสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญ มีความคิดว่า “การดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาที่ผ่านมาในการพิจารณาศึกษาหรือสอบสวนในกรณีใด ๆ และมีการเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือหัวหน้าส่วนราชการ มาร่วมประชุมแต่ไม่ค่อยได้รับความร่วมมือ จากส่วนราชการต่าง ๆ ที่มาร่วมประชุมหรือส่งตัวแทนที่ไม่สามารถตัดสินใจได้มาร่วมประชุม ทั้ง ๆ ที่ในปัจจุบันมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 แต่ก็ยังไม่มีประสิทธิภาพ

เท่าที่ควร ซึ่งแสดงให้เห็นประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการธิการที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ จึงควรที่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง”

กลุ่มตัวอย่างที่เป็นอดีตผู้ว่าราชการจังหวัด มีความคิดเห็นว่า “บทบาทของคณะกรรมการธิการสามารถจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น หากมีการดำเนินการตามกฎหมายอย่างเข้มข้น เพราะจะได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการภายใต้กฎหมายกำหนด แต่ลักษณะของการดำเนินงานควรเป็นไปในการกำกับดูแลมากกว่าการบังคับ”

ทำให้หากมีการดำเนินการดังเช่นทางเลือกที่ 1 จะทำให้การดำเนินบทบาทของคณะกรรมการธิการมีประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้น และเมื่อประสิทธิภาพในการดำเนินบทบาทดังกล่าวมีเพิ่มขึ้นก็ย่อมที่จะทำให้เกิดความเชื่อมั่นและยอมรับจากทั้งในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ตลอดจนจะส่งผลดีต่อทั้ง 2 ฝ่าย ที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของแต่ละฝ่าย โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถดำเนินการเพื่อควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ และในส่วนของฝ่ายบริหารก็สามารถดำเนินการบริหารเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้องและเป็นไปตามกฎหมาย

3. การให้ความร่วมมือที่จะเกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกองค์กร จากการศึกษาและวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง อาทิ

กลุ่มตัวอย่างที่เป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจังหวัด และอดีตรองผู้อำนวยการวิทยาลัยเทคนิค มีความเห็นที่ว่า “หากมีการเพิ่มบทบาทในลักษณะที่เป็นการบังคับใช้กฎหมายเพื่อสร้างกลไกในการกำกับดูแลและติดตาม ก็จะไม่กระทบต่อส่วนราชการมากนัก เพราะเป็นหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติประจำอยู่แล้ว รวมทั้งในการดำเนินการของคณะกรรมการธิการก็เป็นการดำเนินการในฐานะตัวแทนของประชาชนผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนและต้องการคำตอบของปัญหา ที่บางครั้งถูกส่วนราชการละเลย”

กลุ่มตัวอย่างที่เป็นอดีตรองปลัดกระทรวง มีความคิดเห็นว่า “หากมีการเพิ่มบทบาทให้แก่คณะกรรมการธิการให้มากขึ้น ในการจะให้หน่วยงานให้ความร่วมมือที่จะให้ข้อมูลแก่คณะกรรมการธิการหรือให้มีการตอบสนองผลการพิจารณา ในลักษณะที่เป็นการติดตามผลจากรายงานการพิจารณาศึกษาก็จะไม่มีผลกระทบต่อส่วนราชการมากนัก แต่ทั้งนี้หากจะให้มีการเพิ่มบทบาทให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นก็ควรที่จะมีการกำหนดบทลงโทษต่อผู้ที่ไม่ให้ความร่วมมือกับการปฏิบัติหน้าที่เพื่อควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และในทางกลับกันก็ควรที่จะมีผลตอบแทนต่อส่วนราชการที่ให้ความร่วมมือ”

จึงสามารถวิเคราะห์ได้ว่าเมื่อมีการดำเนินการตามทางเลือกที่ 1 จะต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วน ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ส่วนราชการ ตลอดจนภาคเอกชน เพราะเมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังแล้วย่อมที่จะส่งผลกระทบต่อหน่วยงานต่างๆ ในระดับ

หนึ่ง แต่ไม่ได้มีผลกระทบมากนัก เพราะส่วนใหญ่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่แล้ว ทั้งนี้เมื่อมีการดำเนินการติดตามและประเมินผลที่ต่อเนื่องก็ย่อมจะส่งต่อความกระตือรือร้นต่อการปฏิบัติหน้าที่ และมีการปฏิบัติหน้าที่ที่มีความละเอียดรอบคอบมากยิ่งขึ้นด้วย โดยในการให้ความร่วมมือภายในองค์กร คือ คณะกรรมการก็ย่อมจะได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีเนื่องจากต้องการให้ผลการดำเนินงานคณะกรรมการประสบผลสำเร็จ และสามารถแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนได้ทันต่อสถานการณ์ และในส่วนองค์กรภายนอก ในกรณีที่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังและเข้มข้นแล้ว ตลอดจนมีการกำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติที่มีความชัดเจนแล้ว ย่อมที่จะต้องให้ความร่วมมือเป็น อย่างดีเนื่องจากต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด

ข้อดีของทางเลือกที่ 1

1. จะเป็นการสร้างระบบการคานอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ที่มีประสิทธิภาพ ทำให้มีความสมดุลระหว่างกัน ตลอดจนทำให้ฝ่ายบริหารต้องมีการดำเนินนโยบายที่เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

2. หากมีการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มข้น จะเป็นส่วนที่ช่วยให้ส่วนราชการ หรือหน่วยงานต่าง ๆ มีความกระตือรือร้น ในการที่จะเข้ามาดำเนินการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหา ตลอดจนมีการสำรวจจุดบกพร่องของตนเอง และมีความละเอียดรอบคอบในการทำงานมากยิ่งขึ้น รวมทั้งจะมีการใส่ใจในการที่จะดำเนินงานเพื่อประโยชน์ของสาธารณะมากขึ้น

3. หากมีการติดตามและประเมินผลอย่างใกล้ชิด จะช่วยให้ทั้งคณะกรรมการเองและส่วนราชการทราบจุดบกพร่องหรือประเด็นที่ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ จนนำไปสู่การแก้ไข และเกิดผลสัมฤทธิ์ในที่สุด

4. แก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานของคณะกรรมการ รวมทั้งทำให้ส่วนราชการ ไม่เกิดความสับสนในการปฏิบัติ

ข้อเสียของทางเลือกที่ 1

1. ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ก็จะมีโทษสำหรับคณะกรรมการเช่นกัน หากมีการดำเนินการที่ไม่ชอบหรือเป็นไปในลักษณะที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

2. ในการบังคับใช้กฎหมายที่มีความเข้มข้น หากในกรณีที่ไม่มีประเด็นทางการเมืองแอบแฝง ใดๆ ก็เกิดประโยชน์ แต่ถ้าหากมีการดำเนินการเพื่อผลประโยชน์แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นการเฉพาะ ก็ อาจจะเป็นการดำเนินการที่เป็นลักษณะการกลั่นแกล้งได้

3. ในกรณีที่มีการติดตามอย่างใกล้ชิด และกำหนดขั้นตอนที่ชัดเจนเกี่ยวกับระยะเวลาในการตอบกลับที่เป็นหนังสือราชการ ซึ่งในบางคณะกรรมการมีเรื่องร้องเรียนหรือมีการพิจารณาศึกษาที่

เกี่ยวข้องกับส่วนราชการแห่งเดียวเป็นจำนวนมาก ก็อาจจะเป็นการบีบให้เร่งดำเนินการเพื่อไม่ให้เกินกรอบระยะเวลา ซึ่งอาจจะทำให้ผลการดำเนินการของส่วนราชการนั้นอาจไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร

ทางเลือกที่ 1 การเพิ่มมาตรการการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ
เป็นข้อเสนอเชิงนโยบายที่ถือว่ามีความเป็นไปได้ในแนวทางการปฏิบัติและมีความสอดคล้องกับกฎหมาย เนื่องจากในปัจจุบันได้มีการบังคับใช้กฎหมายที่ให้อำนาจต่าง ๆ แก่คณะกรรมการในการดำเนินบทบาทเพื่อควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอยู่แล้ว เพียงแต่ยังการการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งเมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพแล้ว ก็จะส่งผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะได้ข้อมูลที่เป็นปัจจุบันมีความครบถ้วน สมบูรณ์ ทำให้สามารถดำเนินการพิจารณาได้อย่างมีประสิทธิภาพและส่งผลให้เกิดความเชื่อมั่นและยอมรับจากหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนเกิดการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ในการที่จะช่วยแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้ประสบความสำเร็จ ซึ่งย่อมจะส่งผลดีให้แก่ประเทศชาติและประชาชน

ดังนั้น จากเหตุผลที่ได้วิเคราะห์มาในข้างต้น กอปรกับการพิจารณาตามหลักการที่ได้กำหนด ตลอดจนการพิจารณาจนข้อดีและข้อเสียของทางเลือกที่ 1 ผู้ศึกษาจึงมีความคิดเห็นว่าการเลือกที่ 1 เป็นข้อเสนอเชิงนโยบายที่เหมาะสมที่สุดในการเพิ่มบทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา

4.3 ทางเลือกที่ 2 สร้างกลไกการดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา

1. ความเป็นไปได้ในแนวทางการปฏิบัติและความสอดคล้องกฎหมาย จากการที่ผู้ศึกษาได้กล่าวถึงเหตุผลในการกำหนดทางเลือกที่ 2 และการวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง อาทิ

กลุ่มอดีตสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง มีความเห็นว่า “การกำหนดสัดส่วนของคณะกรรมการ ที่จะกำหนดคุณสมบัติที่ชัดเจนอาจจะไม่เหมาะสม ควรเปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาทุกคนสามารถอยู่คณะกรรมการที่ตนเองสนใจ รวมทั้งจะทำให้เกิดความหลากหลายทางด้านวิชาชีพ”

กลุ่มตัวอย่างที่เป็นอดีตผู้ว่าราชการจังหวัด มีความเห็นว่า “การคัดสรรสมาชิกวุฒิสภาที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการควรมีการกำหนดคุณสมบัติให้แก่กลุ่มบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญ หรือมีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของคณะกรรมการให้เข้ามามีส่วนร่วมกับคณะกรรมการ แต่ยังคงคำนึงถึงความหลากหลายของสหวิทยาการที่เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ เพราะจะทำให้สามารถพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ได้อย่างครบถ้วน รอบด้านและครอบคลุม”

พบว่า ความเป็นไปได้ในแนวทางการปฏิบัติของทางเลือกที่ 2 ส่วนจะต้องมีการบริหารจัดการเพื่อกำหนดกลไกการดำเนินงานของสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมาธิการ ตลอดจนการกำหนดสัดส่วนของบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในคณะกรรมาธิการ ซึ่งในการกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของสมาชิกวุฒิสภาที่จะมาปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมาธิการ และในส่วนที่สามารถให้สมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งคณะกรรมาธิการได้เพียงคณะเดียว โดยในการกำหนดกลไกดังกล่าวหากพิจารณาตามหลักความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติอาจจะมีความเป็นไปได้ค่อนข้างน้อยกว่าทางเลือกที่ 1 เนื่องจากการเข้ามาทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทย ในการปฏิบัติหน้าที่ฐานะคณะกรรมาธิการเพื่อดำเนินบทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งหากมีการกำหนดกลไกตามทางเลือกที่ 2 อาจจะเป็นการจำกัดสิทธิของสมาชิกวุฒิสภามากเกินไป เพราะในบางกรณีที่บุคคลที่เป็นสมาชิกวุฒิสภา และมีความประสงค์ที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมาธิการในคณะใดคณะหนึ่ง เพื่อเข้ามาปฏิบัติหน้าที่เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน แต่สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว ไม่มีคุณสมบัติที่ตรงกับคณะกรรมาธิการทำให้ไม่ได้เป็นบุคคลที่อยู่ในกลุ่มที่มีการกำหนดสัดส่วนให้โดยเฉพาะ ทำให้ต้องมีการสมัครเป็นคณะกรรมาธิการในสัดส่วนทั่วไป ซึ่งหากเป็นคณะกรรมาธิการที่ได้รับความนิยมก็อาจจะไม่สามารถเข้ามาทำหน้าที่ในคณะกรรมาธิการคณะนั้น ๆ ได้ ซึ่งในประเด็นดังกล่าวจะมีความสอดคล้องกับความเห็นจากการสัมภาษณ์ของกลุ่มอดีตสมาชิกวุฒิสภา ที่เห็นหากมีการกำหนดดังกล่าวจะเป็นการจำกัดสิทธิของสมาชิกวุฒิสภามากเกินไป และอาจทำให้ขาดโอกาสทำหน้าที่ในคณะกรรมาธิการที่สนใจ นอกจากนี้การกำหนดให้สามารถดำรงตำแหน่งในคณะกรรมาธิการได้เพียงคณะเดียว ยังไม่ใช่ว่าการแก้ไขปัญหาที่ถูกต้องมากนัก เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภานอกจากที่จะดำรงตำแหน่งในคณะกรรมาธิการสามัญแล้ว ยังจะต้องดำรงตำแหน่งในคณะกรรมาธิการวิสามัญ และยังมีคณะกรรมการต่าง ๆ อีกหลายคณะ ทำให้ในการดำเนินการดังกล่าวไม่สามารถนำไปสู่การเพิ่มบทบาทของคณะกรรมาธิการได้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้การดำเนินการเพื่อกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของบุคคลที่จะเป็นกรรมาธิการ และการกำหนดให้สามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงคณะกรรมาธิการเดียว ยังไม่ได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายใดๆ และเป็นแนวทางใหม่ ซึ่งอาจจะไม่เป็นที่ยอมรับจากสมาชิกวุฒิสภา

2. ประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมาธิการ จากการวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์ของกลุ่มตัวอย่าง ที่เป็นอดีตสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งมีความเห็นว่า *“หากมีการดำเนินการนอกจากการเป็นการจำกัดสิทธิของสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ยังไม่ได้เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการ เพราะอาจจะทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมาธิการมีแนวความคิดที่อาจจะเป็นไปได้ในแนวเดียวเท่านั้น ไม่หลากหลาย จนส่งผลให้การพิจารณาอาจจะไม่ครอบคลุมในทุกด้าน”* ซึ่งในแนวทางของทางเลือกที่ 2 อาจจะนำไปสู่การ

หาวิธีทางเพื่อให้เป็นคณะกรรมการ ในคณะกรรมการที่ได้รับความนิยมหรือมีผลประโยชน์ และอาจจะมีการดำเนินการต่าง ๆ ที่อาจจะถูกต้องหรือไม่ถูกต้องเพื่อให้เป็นกรรมการในคณะนั้น ๆ ที่ต้องการ แต่ในส่วนของคณะกรรมการที่ไม่ค่อยมีผลประโยชน์หรือไม่ค่อยได้รับความนิยม ก็จะไม่ค่อยได้รับความสนใจ และอาจจะได้คณะกรรมการที่ไม่มีความประสงค์ปฏิบัติหน้าที่ ในคณะกรรมการดังกล่าว จนอาจทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการไม่มีประสิทธิภาพ

3. การให้ความร่วมมือที่จะเกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกองค์กร ในการดำเนินการตาม ทางเลือกที่ 2 จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าจะมีผลกระทบโดยตรงกับสมาชิกวุฒิสภาที่อาจจะเป็นการ จำกัดสิทธิ์และอาจจะทำให้เสียประโยชน์ ทำให้อาจจะไม่ได้รับความร่วมมือจากภายในองค์กร คือ สมาชิกวุฒิสภาเท่าที่ควร นอกจากนี้ในการกำหนดคุณสมบัติและสัดส่วนของสมาชิกวุฒิสภาที่จะดำรง ตำแหน่งในคณะกรรมการ อาจจะทำให้ได้มาซึ่งกรรมการที่เป็นอดีตข้าราชการประจำ ที่บางส่วน อาจจะมีทัศนคติที่ดีหรือไม่ดีกับองค์กรเดิม ตลอดจนอาจยังคงมีความใกล้ชิดกับส่วนราชการ ดังกล่าว ทำให้อาจจะมีการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือในบาง กรณีที่อาจจะมีการเรียกเอกสารหรือเชิญบุคคลมาร่วมประชุมกับคณะกรรมการมากจนเกินไป จนส่งผลกระทบต่อการทำงานที่ประจำของหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความร่วมมือ จากภายนอกองค์กรที่อาจจะมีการให้ความร่วมมือลดน้อยลง

ข้อดีของทางเลือกที่ 2

1. หากมีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเป็นคณะกรรมการ ก็จะทำให้ ได้มาซึ่งคณะกรรมการที่มีคุณภาพ มีความรู้ ความสามารถเฉพาะด้านโดยตรง ซึ่งจะส่งผลต่อไปยัง คุณภาพและผลวามของคณะกรรมการที่มีความน่าเชื่อถือ ตลอดจนเป็นการสร้างความเกรงใจ ให้แก่ส่วนราชการหรือหน่วยงานต่าง ๆ ในการให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการ

2. หากมีการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการได้เพียง คณะเดียว จะทำให้สมาชิกวุฒิสภามีเวลาและให้ความใส่ใจในการทำหน้าที่คณะกรรมการมากขึ้น

3. หากมีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการให้เป็นไปตาม ภารกิจ จะทำให้มีการทำงานที่รวดเร็วขึ้น ประหยัดงบประมาณทั้งในส่วนการประชุมและการเดินทางไป ศึกษาดูงาน

ข้อเสียของทางเลือกที่ 2

1. หากมีการกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ ตลอดจนการกำหนดอัตราส่วนที่มีในคณะกรรมการ อาจจะเป็นการตัดสิทธิ์ของสมาชิกวุฒิสภา ท่านอื่นๆ ที่มีความตั้งใจจะทำงานในภารกิจของคณะกรรมการ แต่ไม่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด ตลอดจนอาจทำให้ขาดสหวิทยาการในการพิจารณา ทำให้อาจจะมองว่าปัญหาเป็นมุมมองเดียว ไม่ครอบคลุมทุกด้าน

2. หากมีการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา สามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงคนเดียว จะทำให้มีการแย่งชิงเพื่อให้ได้มาซึ่งการเป็นคณะกรรมการที่มีผลประโยชน์สูงหรือได้รับความนิยม และอาจจะมีการหาวิถีทางต่าง ๆ ที่อาจจะถูกต้องหรือไม่ถูกต้องเพื่อให้สามารถเข้าไปดำรงตำแหน่ง ในคณะกรรมการที่ต้องการ แต่ในส่วนของคณะกรรมการที่ไม่ค่อยมีผลประโยชน์หรือไม่ค่อยได้รับความนิยมนิยมชมชอบเป็นที่ต้องการ ก็จะไม่ค่อยได้รับความสนใจ และในที่สุดอาจจะได้คณะกรรมการที่ไม่ได้มีความตั้งใจ ในการที่จะปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการนั้น และส่งผลเสียต่อการปฏิบัติหน้าที่ และคุณภาพงานของคณะกรรมการ

3. การกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการของคณะอนุกรรมการ ที่มีความชัดเจน อาจจะทำให้เป็นการเร่งให้มีการดำเนินการเพื่อให้พิจารณาให้แล้วเสร็จ และผลงานที่ออกมาอาจจะไม่มีคุณภาพหรือตอบโจทย์ของปัญหาได้เท่าที่ควรนัก รวมทั้งในกรณีที่เป็นปัญหาเร่งด่วนที่ต้องเร่งดำเนินการศึกษา แต่ยังไม่รอกะบวนการในการตั้งคณะอนุกรรมการ และสรรหาบุคคลผู้มาเป็น คณะอนุกรรมการ ก็อาจจะทำให้ เป็นการเสียเวลา และไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันต่อเหตุการณ์

ทางเลือกที่ 2 สร้างกลไกการดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา
ซึ่งจากการเปรียบเทียบกับทางเลือกที่ 1 ตามหลักการเปรียบเทียบที่ได้กำหนด ตลอดจนการวิเคราะห์ ข้อดีและข้อเสียในข้างต้น จะเห็นได้ว่าการดำเนินการตามทางเลือกที่ 2 ยังมีความเป็นไปได้ค่อนข้างยาก ในแนวทางการปฏิบัติ เพราะในกาดำเนินการดังกล่าวถือเป็นการกระทบต่อสิทธิของสมาชิกวุฒิสภา โดยตรง รวมทั้งในการที่จะมีการเพิ่มเติมให้เป็นกฎหมายเพื่อให้มีความสอดคล้องกันในแนวทางการปฏิบัติ ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวนี้ จะเป็นหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาเองที่จะมีการดำเนินการจัดทำ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ทำให้อาจไม่ได้รับความร่วมมือจากกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว เนื่องจากในทางเลือกที่ 2 นอกจากเป็นการจำกัดสิทธิของสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ยังไม่ส่งผลดีต่อ ประสิทธิภาพการทำงานที่เพื่อควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วย

ดังนั้น จากเหตุผลที่ได้กล่าวมาในข้างต้น ผู้ศึกษาจึงมีความคิดเห็นว่าทางเลือกที่ 2 ยังไม่เหมาะสมที่เป็นข้อเสนอเชิงนโยบายที่จะเป็นการเพิ่มบทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา

4.4 ทางเลือกที่ 3 การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา

1. **ความเป็นไปได้ในแนวทางการปฏิบัติและความสอดคล้องกฎหมาย** จากการวิเคราะห์การสัมภาษณ์ของกลุ่มตัวอย่างและพิจารณาจากแนวทางเป็นไปได้ในการปฏิบัติ

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาของฝ่ายสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการสามัญประจำ ทำให้อาจจะต้องมีการจำแนกเป็นสองส่วนดังนี้

1.1 บุคคลทั่วไป ที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมการ หากมีการกำหนดคุณสมบัติที่ค่อนข้างเข้มงวด ถึงแม้จะได้มาซึ่งบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเข้ามาทำงานสนับสนุนกรรมการ แต่กลุ่มบุคคลดังกล่าวอาจจะไม่มีเวลาที่จะมาเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการ เพราะติดภารกิจหน้าที่ประจำ ซึ่งส่งผลกระทบต่อมาตรการการกำกับดูแลกลุ่มบุคคลดังกล่าว ที่ต้องมาประชุมกับคณะกรรมการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหากไม่สามารถมาเข้าร่วมประชุมได้ก็จะส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในตำแหน่งดังกล่าว ตลอดจนอาจจะทำให้ได้มาซึ่งกลุ่มบุคคลที่มีพื้นฐานความรู้ในลักษณะเดียวกันมากเกินไป ไม่มีแนวความคิดที่หลากหลาย ทำให้ในบางกรณีที่เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาโดยใช้ความหลากหลายทางแนวความคิดเพื่อให้ได้มาซึ่งผลการพิจารณาที่ครอบคลุมรอบด้าน นอกจากนี้ในบางกรณีที่อาจเป็นการพิจารณาในทางลับ กลุ่มบุคคลดังกล่าวอาจยังไม่ได้รับความเชื่อมั่นจากกรรมการเท่าที่ควร เพราะที่ผ่านมาคณะกรรมการจะเชื่อมั่นต่อบุคคลที่มีความใกล้ชิดมากกว่า

1.2 ข้าราชการประจำของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา การฝึกอบรมหรือเพิ่มพูนความรู้ให้แก่เจ้าหน้าที่ ให้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ เฉพาะด้านของคณะกรรมการนั้น ๆ อาจจะต้องมีการคำนึงถึงนโยบายของสำนักงาน ที่ปัจจุบันสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีความต้องการให้เจ้าหน้าที่ในสำนักงานมีการหมุนเวียนการทำงานที่ เพื่อให้มีความสามารถที่รอบด้านในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวงงานรัฐสภา ซึ่งเมื่อนโยบายมีการกำหนดให้มีการหมุนเวียนของเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน ก็จะทำให้มีการสับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ที่อยู่บ่อยครั้ง และหากมีการอบรมหรือส่งเจ้าหน้าที่ไปอบรมบ่อยครั้ง ก็จะเป็นการทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณ ตลอดจนเมื่อเป็นข้าราชการแล้ว ก็อาจจะมีการย้ายสังกัดได้ ทำให้จะต้องมีการผลิตบุคลากรที่มีความชำนาญอยู่บ่อยครั้ง นอกจากนี้ ก็อาจจะเป็นการผูกมัดตัวเจ้าหน้าที่เองที่จะอาจจะต้องปฏิบัติหน้าที่ได้เพียงสายงานของกรรมการเท่านั้น จนอาจจะส่งผลต่อความก้าวหน้าในอาชีพราชการได้

และในส่วนของการกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้เข้าสอบ ของเจ้าหน้าที่ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ ซึ่งเป็นการกำหนดที่มีความชัดเจนและละเอียด อาจจะทำให้เกิดกระบวนการที่ยุ่งยากและซับซ้อนมากขึ้น ในการคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถตรงกับภารกิจหน้าที่ของคณะกรรมการ นอกจากนี้ อาจจะมีปัญหาในบางสาขาที่ไม่มีบุคคลที่มีคุณสมบัติโดยตรงเข้ามาสมัคร เพราะไม่มีผู้ที่จบการศึกษาด้านที่ตรงกับภารกิจของกรรมการเป็นการเฉพาะทำให้อาจเสียเวลาในการหาบุคลากรมาทำหน้าที่ และอาจเกิดผลกระทบต่อภาระงานในกลุ่มงานที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการนั้น ๆ

ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้ค่อนข้างยากที่จะให้มีการดำเนินการตามแนวทางของทางเลือกที่ 3

2. ประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ในการดำเนินการในแนวทางของทางเลือกที่ 3 ซึ่งจากการวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์ของกลุ่มของที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา หรือผู้มีความรู้ความและประสบการณ์ด้านนิติศาสตร์ และรัฐศาสตร์ หรือผู้ที่เคยปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการที่เป็นกรรมการเผยแพร่กฎหมายสหประชาชาติ อาจารย์พิเศษมหาวิทยาลัยรามคำแหง มีความคิดเห็นว่า “การพัฒนาประสิทธิภาพขององค์ประกอบที่สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเป็นสิ่งที่ดี ทำให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวมีความรู้ ความชำนาญมากขึ้น แต่ในการดำเนินงานของกลุ่มบุคคลทั้ง 2 กลุ่มนี้ เป็นเพียงงานที่สนับสนุนในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจของคณะกรรมการเท่านั้น ซึ่งกรรมการจะเชื่อหรือไม่เชื่อก็ได้ ซึ่งที่ผ่านมาการทำหน้าที่ของกลุ่มบุคคลที่เป็นองค์ประกอบเพื่อสนับสนุนดังกล่าวทำได้เพียงการให้ความคิดเห็นเท่านั้น เพราะคณะกรรมการมักจะมีแนวทางการปฏิบัติหน้าที่เป็นของตนเองมากกว่า” จึงวิเคราะห์ได้ว่าทำให้แม้จะมีการพัฒนาประสิทธิภาพอย่างไร แต่หากคณะกรรมการยังคงทัศนคติที่ยังไม่ยอมรับการทำหน้าที่ของกลุ่มบุคคลดังกล่าว ก็จะไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการแต่อย่างใด

3. การให้ความร่วมมือที่จะเกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกองค์กร สำหรับทางเลือกที่ 3 หากมีการดำเนินงานจะต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วนทั้งในส่วนของสมาชิกวุฒิสภาที่จะต้องเป็นผู้คัดสรรบุคคลที่จะเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ที่จะต้องมีการคัดเลือกเพื่อให้ตรงตามคุณสมบัติที่มีการกำหนด และในส่วนกลุ่มบุคคลที่จะต้องมาปฏิบัติหน้าที่ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ก็จะเกิดผลกระทบที่จะต้องมาประชุมกับคณะกรรมการอย่างต่อเนื่อง เพราะมีการกำกับดูแลในการกำหนดอัตราส่วนที่จะต้องมาประชุมต่อเดือน ซึ่งอาจจะกระทบต่อการทำหน้าที่ประจำของตนเอง ทำให้อาจจะไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร เพราะเป็นการสร้างกระบวนการที่ยุ่งยากขึ้นให้แก่สมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งยังเป็นสร้างความกังวลในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลที่จะต้องมาปฏิบัติหน้าที่ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา

ในส่วนของผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่จะต้องมีขั้นตอนการรับสมัครบุคคลที่มีความซับซ้อนขึ้น นอกจากนี้ยังต้องมีการจัดอบรมหรือส่งบุคคลเพื่อไปอบรมภายนอกที่อาจจะกระทบต่องบประมาณในการดำเนินการดังกล่าว ตลอดจนเมื่อมีการส่งบุคคลไปอบรม

อาจจะก่อให้เกิดภาระงานที่เพิ่มมากขึ้นของกลุ่มงานนั้น ๆ เพราะปัจจุบันยังมีอัตรากำลังของบุคลากรในแต่ละกลุ่มงานไม่มากนัก

ข้อดีของทางเลือกที่ 3

1. ในการคัดสรรหรือกลั่นกรองบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่ ปรีกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ก็จะทำให้ได้ฝ่ายสนับสนุนงานที่มีคุณภาพ มีความรู้ ความสามารถ และเป็นประโยชน์ต่อการทำหน้าที่ของคณะกรรมการตลอดจนหากมีการกำหนดมาตรการควบคุมในการมาเข้าร่วมประชุม ก็จะทำให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานมากยิ่งขึ้นไปด้วย

2. ในการจัดอบรมหรือการเพิ่มพูนความรู้ จะทำให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ทำให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อสนับสนุนงานของคณะกรรมการ และหากสามารถตอบสนองข้อมูลหรือประเด็นต่าง ๆ ได้อย่างมีคุณภาพก็จะได้รับความเชื่อมั่น จากคณะกรรมการ ซึ่งเป็นภาพลักษณ์ที่ดีต่อองค์กร

3. ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะสมัครสอบเพื่อเป็นข้าราชการที่ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ จะทำให้ได้บุคลากรที่มีคุณภาพในระดับหนึ่ง ซึ่งมีความรู้ความเข้าใจเฉพาะด้าน ทำให้เข้าใจบริบทในการทำงาน ซึ่งจะเกิดประโยชน์ต่อคณะกรรมการ

ข้อเสียของทางเลือกที่ 3

1. หากมีการกำหนดคุณสมบัติที่มีความเข้มข้น ในการคัดสรรผู้ที่จะเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ที่ปรีกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมการอาจจะทำให้ได้บุคลากรที่เป็นผู้ชำนาญงานในด้านใดด้านหนึ่งเพียงเดียว ไม่มีความหลากหลาย ตลอดจนในบางครั้ง อาจจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นกรรมการ ต้องการที่มีความใกล้ชิดหรือผู้ที่เคยร่วมงานกันมา ที่สามารถตอบสนองความต้องการด้านข้อมูลหรือการดำเนินงานต่าง ๆ ได้อย่างทันท่วงที แต่หากไม่มีคุณสมบัติตามที่มีการกำหนดก็ไม่สามารถที่เข้ามาทำหน้าที่ได้

2. การฝึกอบรมหรือเพิ่มพูนความรู้ให้แก่เจ้าหน้าที่ ให้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของคณะกรรมการนั้น ๆ อาจจะต้องมีการคำนึงถึงนโยบายของสำนักงานที่ต้องการให้เจ้าหน้าที่ในสำนักงานมีการหมุนเวียนการทำงานที่ เพื่อให้มีความสามารถที่รอบด้านในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวงงานรัฐสภา ต่อเมื่อนโยบายมีการกำหนดให้มีการหมุนเวียนของเจ้าหน้าที่ในคณะกรรมการ ก็จะทำให้มีการสับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่อยู่บ่อยครั้ง และหากมีการอบรมหรือรับเจ้าหน้าที่ไปอบรมทุกครั้ง ก็จะเป็นการทำให้สิ้นเปลืองต้องงบประมาณ ตลอดจนเมื่อเป็นข้าราชการ ก็อาจจะมีอาการย้ายสังกัดได้ ทำให้จะต้องมีการผลิตบุคลากรที่มีความชำนาญอยู่บ่อยครั้ง นอกจากนี้ก็อาจจะเป็นการผูกมัดตัวเจ้าหน้าที่ที่จะสามารถเพียงคณะกรรมการนั้นคณะกรรมการเดียว ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อความก้าวหน้าในอาชีพราชการได้

3. หากมีการกำหนดคุณสมบัติเรื่องเบื้องต้นของผู้เข้าสอบ เจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการ ซึ่งเป็นการกำหนดที่มีความชัดเจนและละเอียด อาจจะทำให้เกิดกระบวนการที่ยุงยากมากขึ้น ในการคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถตรงกับภารกิจหน้าที่ของคณะกรรมการ นอกจากนี้ อาจประสบปัญหาในบางสาขาที่จบมาไม่มีบุคคลเข้ามาสมัคร เพราะไม่มีผู้ที่จบการศึกษา ด้านที่ตรงกับภารกิจของคณะกรรมการเป็นการเฉพาะ ทำให้อาจเสียเวลาในการหาบุคลากรมาทำหน้าที่ และอาจเกิดผลกระทบต่อภาระงานในกลุ่มงานที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการนั้น ๆ

ทางเลือกที่ 3 การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายสนับสนุน การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา เป็นแนวทางที่ให้มีการพัฒนา ในองค์ประกอบของฝ่ายสนับสนุนงานของคณะกรรมการ ทั้งในส่วนบุคคลทั่วไปและข้าราชการประจำ ให้มีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้น และสามารถสนับสนุนงานของคณะกรรมการได้อย่างมีประสิทธิภาพ สูงขึ้นแต่ในแนวทางการปฏิบัติตามแนวทางของทางเลือกที่ 3 จะเกิดผลกระทบทำให้เกิด การเปลี่ยนแปลงในการทำหน้าที่ของหลายภาคส่วน ทั้งในส่วนของสมาชิกวุฒิสภา บุคคลทั่วไป สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และข้าราชการประจำ ทำให้การดำเนินการดังกล่าวอาจจะไม่ค่อยได้รับความร่วมมือเท่าที่ควรตลอดจนแม้จะมีการพัฒนาองค์ประกอบที่สนับสนุนงานของคณะกรรมการ ให้มีความรู้ ความชำนาญแต่หากสมาชิกวุฒิสภาหรือคณะกรรมการ ยังมีทัศนคติหรือแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นของตนเองมากเกินไป การพัฒนากลุ่มบุคคลดังกล่าวก็จะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ หรือเป็นการเพิ่มบทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใด และเมื่อเปรียบเทียบกับ ทางเลือกที่ 1 แล้ว ทางเลือกที่ 3 เป็นทางเลือกที่ดีแต่ยังไม่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการเพิ่ม บทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาได้

ดังนั้น จากเหตุผลของผู้ศึกษาที่ได้กล่าวมาในข้างต้น ประกอบกับการพิจารณา จากข้อดีและข้อเสียของทางเลือกที่ 3 ผู้ศึกษาจึงมีความคิดเห็นว่า ทางเลือกที่ 3 ยังไม่เหมาะสม ที่เป็นข้อเสนอเชิงนโยบายในการเพิ่มบทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา

บทที่ 5

บทสรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

5.1 บทสรุป

การศึกษาเพื่อหาข้อเสนอเชิงนโยบายในการเพิ่มบทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการศึกษาสภาพทั่วไปของการปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาและเพื่อศึกษาหาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการเพิ่มบทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา โดยได้ดำเนินการทบทวนวรรณกรรม และวิเคราะห์สภาพปัญหา อุปสรรค แนวทางการแก้ไขปัญหา ตลอดจนการสัมภาษณ์บุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ทั้งในส่วนของอดีตประธานคณะกรรมการ กลุ่มของที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา หรือผู้มีความรู้ความและประสบการณ์ด้านนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ หรือผู้ที่เคยปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการ และกลุ่มของหัวหน้าส่วนราชการซึ่งทำให้ได้มาซึ่งบทสรุปและข้อเสนอเชิงนโยบาย 3 ทางเลือก คือ

1. การเพิ่มมาตรการการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ คือ การให้คณะกรรมการมีการบังคับใช้กฎหมายที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการดำเนินการเพื่อควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ให้มีความเข้มข้นและจริงจัง ตลอดจนการสร้างขั้นตอนในปฏิบัติการติดตามและประเมินผลให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับมติหรือผลการพิจารณาของคณะกรรมการ

2. สร้างกลไกการดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา คือ การกำหนดกลไกการดำเนินงานของสมาชิกวุฒิสภา ที่มีการกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งในฐานะคณะกรรมการ การให้สมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการได้ 1 คณะและดำรงตำแหน่งคณะอนุกรรมการได้ไม่เกิน 2 คณะ

3. การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ คือ การกำหนดคุณสมบัติให้ชัดเจนเกี่ยวกับบุคคลจะเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ เลขานุการประจำคณะกรรมการ และข้าราชการประจำที่ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ ที่ควรมีคุณสมบัติที่จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ตรงกับภารกิจหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละคณะ ตลอดจนการให้ข้าราชการประจำได้รับการอบรมให้มีความรู้ความชำนาญ ในส่วนที่เกี่ยวข้องภารกิจของคณะกรรมการ

ซึ่งจากการศึกษา การวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง ตลอดจนการเปรียบเทียบทางเลือกตามหลักการที่กำหนด คือ 1. ความเป็นไปได้ในแนวทางการปฏิบัติและความสอดคล้องกฎหมาย 2. ประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการธิการ และ 3. การให้ความร่วมมือที่จะเกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกองค์กร สามารถสรุปได้ว่า **ทางเลือกที่ 1 การเพิ่มมาตรการการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ** เป็นทางเลือกที่มีความเหมาะสมที่สุดในการเพิ่มบทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภา เนื่องมาจากการศึกษา และการสัมภาษณ์พบว่า การดำเนินบทบาทของคณะกรรมการธิการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพอยู่แล้วในระดับหนึ่ง แต่ยังคงขาดเพียงการบังคับใช้กฎหมายที่ประสิทธิภาพ ที่จะทำให้บทบาทในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งเมื่อได้พิจารณาจากองค์ประกอบหลักที่คณะกรรมการธิการใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน คือ กฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันได้มีการให้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสารและบุคคลเพื่อมาชี้แจงต่อคณะกรรมการ ซึ่งในกฎหมายดังกล่าวนี้ยังมีการกำหนดบทลงโทษต่อผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ซึ่งการเพิ่มมาตรการให้มีการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ จึงเป็นส่วนที่สนับสนุนให้คณะกรรมการธิการมีประสิทธิภาพในการทำงานมากยิ่งขึ้น ซึ่งเปรียบเสมือนการนำกฎหมายที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ย่อมจะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินการเพื่อถ่วงดุลอำนาจและควบคุมการบริหารราชการได้อย่างเต็มที่ ตลอดจนเป็นไปได้ตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภาที่ต้องการให้มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน และการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว คณะกรรมการธิการสามารถดำเนินการได้ง่ายโดยไม่ต้องมีการจัดทำกฎหมายขึ้นใหม่เพราะในการออกกฎหมายที่เป็นการบังคับใช้โดยทั่วไปทั้งประเทศนี้ จะต้องมีการระบวงการตรากฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งมีอาจจะต้องใช้ระยะเวลาและผ่านกระบวนการต่าง ๆ จำนวนมาก และในส่วนของ การสร้างขั้นตอนในปฏิบัติการติดตามและประเมินผลที่มีความต่อเนื่อง เพราะในปัจจุบันยังไม่มี การกำหนดที่ชัดเจนเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติ การติดตาม และการประเมินผล จากมติหรือผลการพิจารณาของคณะกรรมการซึ่งหากมีการกำหนดขั้นตอนดังกล่าวที่มีความชัดเจนก็ย่อมจะทำให้เกิด ความเข้าใจที่ตรงกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร จนทำให้การดำเนินงานของทั้งสองฝ่าย บรรลุเป้าหมายตามที่ได้กำหนดเอาไว้ ซึ่งแนวทางในการดำเนินการดังกล่าวอาจจะเป็นการทำความตกลงถึงการกำหนดขั้นตอนดังกล่าวระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ผ่านกระบวนการของคณะกรรมการประสานงานร่วม 3 ฝ่าย (whip) ที่ประกอบด้วย ตัวแทนของฝ่ายบริหาร ตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎร และตัวแทนของวุฒิสภา โดยหากสามารถดำเนินการดังกล่าวตามที่ได้กล่าวมา ในข้างต้นนี้ ย่อมที่จะส่งผลต่อประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีมากขึ้น และประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการธิการก็จะมีมากขึ้น เพราะจะได้ข้อมูลจาก

ทั้งเอกสารและบุคคลที่มาชี้แจงที่เป็นข้อมูลที่มีคุณภาพ ครบถ้วน และทันสมัย ทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วต่อการพิจารณาและคุณภาพของผลงานที่ออก และเมื่อผลงานที่ออกมามีคุณภาพ ตลอดจนมีการขั้นตอนการปฏิบัติ การติดตามและการประเมินผลอย่างใกล้ชิด ก็จะส่งผลให้การดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารบรรลุดำเนินการตามที่ต้องการ ซึ่งจะส่งผลดีต่อประเทศชาติและประชาชนในส่วนของการเลือกที่ 2 และทางเลือกที่ 3 ผู้ศึกษามีความคิดเห็นว่าทางเลือกทั้ง 2 ทางเลือกดังกล่าว **เป็นทางเลือกที่ดี** และถือเป็นปัญหาและอุปสรรคประการหนึ่งซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานเพื่อควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน แต่เมื่อพิจารณาจากหลักการที่ได้กำหนดในการใช้เปรียบเทียบข้อเสนอเชิงนโยบาย ประกอบกับการวิเคราะห์จากผลการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างยังถือว่าไม่เหมาะสมกับการเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายในการเพิ่มบทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา เนื่องจากทางเลือกที่ 2 และทางเลือกที่ 3 จะเป็นการดำเนินการที่กระทบต่อหลายภาคส่วนทั้งภายในและภายนอกองค์กร ทำให้อาจจะไม่ได้รับความร่วมมือที่ดีเท่าที่ควรภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จนทำให้มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติที่ยากกว่าทางเลือกที่ 1

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิเคราะห์ทางเลือก เพื่อหาทางเลือกเชิงนโยบายที่เหมาะสมต่อการเพิ่มบทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ทำให้ได้ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด คือ **ทางเลือกที่ 1 การเพิ่มมาตรการการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ** ผู้ศึกษาจึงได้ดำเนินการศึกษาถึงปัจจัยที่จะทำให้การดำเนินการตามทางเลือกดังกล่าวประสบความสำเร็จจึงดำเนินการวิเคราะห์และสามารถสรุปข้อเสนอแนะได้ ดังนี้

5.2.1 มาตรการการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการดังกล่าวนี้ ควรที่จะต้องมีการสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่สมาชิกวุฒิสภาให้ทราบถึงกับบทบาท อำนาจ หน้าที่ที่แท้จริงและพึงกระทำในฐานะคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา และอธิบายถึงรายละเอียดเกี่ยวกับเครื่องมือทางกฎหมายที่มีอยู่ว่ามีขอบเขตเพียงใดสามารถดำเนินการได้ในลักษณะใด มีประโยชน์และผลเสียอย่างไรเพราะในกรณีของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ก็จะมีการกำหนดบทลงโทษต่อคณะกรรมการเช่นกันในกรณีมีการปฏิบัติโดยไม่ชอบของคณะกรรมการสมาชิกวุฒิสภาในฐานะกรรมการจึงควรจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจอย่างจริงจัง จึงจะสามารถทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพสูงสุดได้ นอกจากนี้คำนึงถึงบทบาทและหน้าที่ของ

ฝ่ายนิติบัญญัติที่ต้องกระทำการในการถ่วงดุลอำนาจ กำกับดูแล และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ควรที่จะใช้บทบาทที่เพิ่มขึ้นเพื่อเข้าแทรกแซงอำนาจของฝ่ายบริหาร

5.2.2. การสร้างขั้นตอนในปฏิบัติ การติดตาม และการประเมินผลที่มีความต่อเนื่อง

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการดังกล่าวนี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งขั้นตอนในปฏิบัติการติดตามและการประเมินผลที่มีความต่อเนื่อง หากมีการกำหนดในกฎหมายให้ชัดเจนอาจจะต้องใช้เวลาในการดำเนินการพอสมควร เพื่อให้มาตรการดังกล่าวสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว อาจจะต้องอาศัยกลไกของคณะกรรมการประสานงาน (whip) ซึ่งในทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่างมีคณะกรรมการดังกล่าวอยู่แล้ว ซึ่งเมื่ออาศัยกลไกดังกล่าวและมีความเห็นที่สอดคล้องกัน ทุกฝ่ายจึงอาจจะทำเป็นข้อตกลงร่วมกันของคณะกรรมการประสานงานร่วม 3 ฝ่าย คือ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา เพื่อกำหนดให้มีขั้นตอนการปฏิบัติดังกล่าว

5.2.3 การประชาสัมพันธ์

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการดังกล่าวนี้ ควรที่จะเพิ่มการประชาสัมพันธ์ การดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาต่อประชาชนทั่วไป ว่าคณะกรรมการมีบทบาท หน้าที่ อย่างไรสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนได้อย่างไร นอกจากนี้ยังควรมีการเผยแพร่รายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการในกรณีที่ได้รับความสนใจหรือเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะให้ประชาชนได้รับทราบ เพราะในปัจจุบันประชาชนทั่วไปยังเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวของคณะกรรมการได้ค่อนข้างยาก รวมไปถึงการสร้างช่องทางในการร้องเรียนให้ประชาชนสามารถร้องเรียนปัญหาต่าง ๆ ได้สะดวกขึ้น

5.3 ขั้นตอนการดำเนินการเบื้องต้น

จากผลการวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่จะทำให้การดำเนินการตาม **ทางเลือกที่ 1 การเพิ่มมาตรการการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ** ให้ประสบความสำเร็จ และได้ผลที่เป็นข้อเสนอแนะของเลือกเชิงนโยบาย และเพื่อให้ข้อเสนอเชิงนโยบายดังกล่าวสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ จึงดำเนินการวิเคราะห์และสามารถเสนอขั้นตอนในการดำเนินการเบื้องต้นตามข้อเสนอเชิงนโยบายดังกล่าวโดยสรุปข้อเสนอแนะได้ ดังนี้

5.3.1 การจัดประชุมคณะกรรมการประสานงานร่วม (whip) 3 ฝ่าย คือ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา โดยในการประชุมดังกล่าวนี้ดำเนินการจัดขึ้นเพื่อสร้างข้อตกลงร่วมกันของทั้ง 3 ฝ่าย ที่จะมีการกำหนดแนวทางในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ โดยทำความเข้าใจข้อตกลงร่วมกันให้เกิดความชัดเจนถึงแนวทางการดำเนินงานต่าง ๆ และเป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อให้เกิดการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มข้นของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะไม่เป็นการแทรกแซง

อำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งในการประชุมดังกล่าวนี้อาจจะต้องให้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารเป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินการเพื่อแสดงให้เห็นถึงความจริงจังและเป็นการสร้างความมั่นใจจากทุกฝ่ายที่จะมีการยินยอมให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอย่างสมบูรณ์ นอกจากนี้หากฝ่ายบริหารมีความเห็นสอดคล้องและมีความประสงค์ที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพของการถ่วงดุลอำนาจที่แท้จริง ฝ่ายบริหารอาจจะออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อกำหนดให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการตาม

5.3.2 จัดอบรม สัมมนา ฝ่ายนิติบัญญัติควรดำเนินการในการจัดอบรม หรือจัดโครงการสัมมนา ทั้งภายในและภายนอกองค์กร กล่าวคือ จะต้องดำเนินการจัดอบรมในส่วนที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เกี่ยวกับการดำเนินบทบาทของคณะกรรมการกฤษฎีกาภายใต้กฎหมายที่มีอยู่ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจในการที่จะทำหน้าที่ที่จะต้องมีการบังคับใช้กฎหมายที่จริงจัง และในส่วนของหน่วยงานภายนอก ควรที่จะมีการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินบทบาทที่จะเพิ่มขึ้นของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้ส่วนราชการหรือภาคเอกชนต่าง ๆ ได้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่คณะกรรมการกฤษฎีกาจะนำมาใช้ ตลอดจนบทลงโทษที่จะเกิดขึ้นหากภาคส่วนต่าง ๆ ไม่ให้ความร่วมมือในการดำเนินการของฝ่ายนิติบัญญัติ

รายการอ้างอิง

หนังสือและบทความในหนังสือ

ชงทอง จันทรางศุ. การปรับปรุงการทำงานของคณะกรรมการของสภาให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น.

กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.

บุญเลิศ ไพรินทร์. รัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิด ทฤษฎี และวิธีปฏิบัติ. กรุงเทพฯ : เอส.พี.เอ. เจริญผล, 2556

มนตรี รูปสุวรรณ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547

ลิขิต เพชรสว่าง. บทบาทคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2540

วนิดา สัจพันโรจน์. การพัฒนาคณะกรรมการของวุฒิสภา. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2550

วิรัช วิรัชนิการวรรณ. การบริหารจัดการและการพัฒนาของหน่วยงานของรัฐ. กรุงเทพฯ : เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2550

อภิงค์ัญญา วงษานุกัตน์. การปฏิรูประบบคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2548

เอกสารอื่น ๆ

กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการผู้แทนราษฎร. บทบาทของคณะกรรมการ
ต่อนโยบายของรัฐบาล. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภา
ผู้แทนราษฎร, 2548.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551

กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2551.

รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 121, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 114
ตอนที่ 55 ก (11 ตุลาคม 2540) : 28.

รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 111, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124
ตอนที่ 47 ก (24 สิงหาคม 2550) : 39.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 135, ราชกิจจานุเบกษา
เล่มที่ 124 ตอนที่ 47 ก (24 สิงหาคม 2550) : 48.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติ,
สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2548
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. บทบาทของคณะกรรมการตุลาการต่อนโยบายของรัฐบาล
สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2549

วิทยานิพนธ์

ไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์. “บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา.”

วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2551.

ศักดิ์ชัย จีระพรชัย, “บทบาทของคณะกรรมการในระบอบรัฐสภาไทย : กรณีศึกษาคณะกรรมการ
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.”

วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, สาขารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง,
2542.

สมชาย เมฆหมอก. “อำนาจของคณะกรรมการของสภาสั่งให้บุคคลมาให้ถ้อยคำและยื่น
พยานหลักฐาน.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2546

สุรัชณี พานามา. “การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ศึกษากรณี
พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ
ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ,
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์, 2555.

อรทิพย์ พิศาลบุตร. “ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร.”

วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.

อารีย์วรรณ พูลทรัพย์. “บทบาทของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร.”

วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554
www.parliament.go.th (สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2559).

สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ และคณะ. คำและแนวความคิดในประชาธิปไตยสมัยใหม่
www.fes-thailand.org (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2559).

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นายณัฐวุฒิ เพชรดำดี
วัน เดือน ปี เกิด	14 สิงหาคม 2528
ตำแหน่งปัจจุบัน	วิทยากรปฏิบัติการ กลุ่มงานรองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง สำนักงานประธานวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ประสบการณ์ทำงาน	- พ.ศ. 2558 – ปัจจุบัน วิทยากรปฏิบัติการ กลุ่มงานรองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง สำนักงานประธานวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา - พ.ศ. 2554 – 2558 วิทยากรปฏิบัติการ กลุ่มงานคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา - พ.ศ. 2553 – 2555 วิทยากร 3 กลุ่มงานคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา