



นายปณิธิร์ ปทุมวัฒน์
 นิตกรชำนาญการ สำนักกฎหมาย^๑

ประสิทธิภาพของ “รัฐสภา” ภายใต้เจตนารมณ์ของ “รัฐธรรมนูญ”

ตอนที่ ๓

(ต่อจากตอนที่แล้ว)

วรรณกรรมเกี่ยวกับเกณฑ์ที่ชัดเจนที่สามารถใช้สำหรับการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรนิติบัญญัติได้อย่างชัดเจนนั้นมีจำกัด^๒ อย่างไรก็ตามแม้ในเวลาต่อมาเริ่มมีเอกสารวิชาการได้กล่าวถึงการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรนิติบัญญัติไว้มากขึ้นก็ตาม ทว่ามีการยอมรับว่าการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรนิติบัญญัตินั้นมีความยุ่งยากซับซ้อนเป็นอย่างยิ่ง^๓ **แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่า เราสามารถพิจารณาผลสำเร็จของภารกิจของรัฐสภาว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติในการให้อำนาจองค์กรนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยหรือไม่** โดยการศึกษาผลการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาตามอำนาจหน้าที่ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่าได้เป็นไปโดยสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจมากน้อยเพียงใดนั้น น่าจะเป็นแนวทางที่เหมาะสมในการพิจารณาประสิทธิภาพของรัฐสภา

ดังที่ ศาสตราจารย์ Alan Rosenthal ได้กล่าวถึงไว้ในหนังสือ “Legislative Performance in The States : Exploration of Committee Behavior” ว่า เกณฑ์ด้านปัจจัยนำออก (Legislative Outputs)^๔ ที่ต้องนำผลลัพธ์หรือปัจจัยนำออก คือ “ผลกระทบต่อประชาชนอันเนื่องมาจากการบังคับใช้กฎหมาย” พิจารณาประกอบกันกับเกณฑ์ด้านการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติ (Legislative Functions) เพราะรัฐสภาที่มีอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอย่างแตกต่างหลากหลายตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎเกณฑ์ที่มีค่าบังคับเทียบเท่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้^๕

^๑สำเร็จการศึกษา น.บ. (ธรรมศาสตร์), ร.บ. (แขนงวิชาทฤษฎีและเทคนิคทางรัฐศาสตร์) (มสธ.), ร.บ. (แขนงวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการเมืองเปรียบเทียบ) (มสธ.), เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง นิตกรชำนาญการ กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมายสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

^๒Thomas A. Flinn, *An Evaluation of Legislative Performance : The State Legislature in Ohio*, (Kent: Kent State University Press, 1972), p.153.

^๓Zdenka Mansfeldova, “How to Assess the Performance of Legislature? The Czech Case”, Presentation at the 20th IPSA World Congress RCLS (RC08) panel on “Are legislatures working?” Fukuoka, Japan, 9-13 July 2006, p.153. and Stephen Levine, “Assessing Parliamentary Performance – Problems and Possibilities” *The New Zealand Association for Comparative Law Yearbook* 11, 2005. p. 52.

^๔Alan Rosenthal, *Legislative Performance in The States : Exploration of Committee Behavior*, (New York: The Free Press, 1974), p. 10

^๕Ibid..



โดยการพิจารณาจากการดำเนินงานขององค์กรนิติบัญญัติที่มีความสำคัญ ๓ ประการด้วยกัน ได้แก่ การเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเลือกตั้ง (Constituent service role)^๖ การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะและโครงการภาครัฐ (Policy and program formulation)^๗ การควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร^๘ ประกอบกับเมื่อได้พิจารณาแนวทางของ David Arter ในบทความวิชาการเรื่อง Introduction: Comparing the Legislative Performance of Legislature^๙ ที่กล่าวถึงไว้ตอนหนึ่งว่า ประสิทธิภาพของรัฐสภาสามารถชี้วัดได้จากอำนาจในการร่วมกำหนดนโยบายสาธารณะ (Policy - making power) ที่อ้างอิงแนวคิดที่ว่าด้วย “Mezey Question” ของ Michael Mezey ที่ได้มีการตั้งคำถามว่า “องค์กรนิติบัญญัติแต่ละองค์กรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพียงใด” เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาองค์กรนิติบัญญัติเชิงเปรียบเทียบ^{๑๐} ซึ่งสอดคล้องกับเกณฑ์ด้านการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติ (Legislative Functions) ของ ศาสตราจารย์ Alan Rosenthal ในข้อ (๒) ซึ่งพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะและโครงการภาครัฐ (Policy and program formulation) โดยได้กล่าวว่า นำไปสู่การออกแบบประเด็นที่ต้องตรวจสอบ (Check-List) เพื่อทราบถึงประสิทธิภาพของรัฐสภาตามข้อสรุปของงานดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม David Arter ได้กล่าวถึงการออกแบบเกณฑ์ชี้วัดประสิทธิภาพของรัฐสภาไว้ในบทความเรื่อง “Conclusion. Questioning the “Mezey question”: An interrogatory framework for the comparative study of legislature” ว่า แนวทางที่เหมาะสมสำหรับการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภา มิควรกำหนดตัวชี้วัดโดยอาศัยการตั้งคำถามว่า “รัฐสภามีอำนาจในการกำหนดนโยบายของฝ่ายบริหารมากน้อยเพียงใด” ตามแนวคิดของ Mezey เท่านั้น ทว่าควรกำหนดตัวชี้วัดโดยให้ความสำคัญแก่ กระบวนการ (Process) และกลไกระบบงานนิติบัญญัติที่มีอิทธิพลต่อฝ่ายบริหาร (Legislative influence) ในการกำหนดนโยบายของภาครัฐ โดยอาศัยข้อคำถามที่ว่า “สมาชิกรัฐสภาได้ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติใน ๓ ประการ กล่าวคือ การจัดทำแผนงานนโยบาย และกลั่นกรองการกำหนดนโยบายภาครัฐ ตลอดจนตรวจสอบการดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหาร อย่างไร” โดยกำหนดเป็นข้อคำถาม จำนวน ๑๕ ข้อ เพื่อพิจารณาถึงประสิทธิภาพของรัฐสภา ต่อไป รายละเอียดดังนี้^{๑๑}

๑) ด้านบทบาทของรัฐสภาในการมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนงานนโยบายภาครัฐ

บทบาทของรัฐสภาด้านนี้อยู่บนข้อสันนิษฐานที่ว่า ฝ่ายบริหารย่อมมีบทบาทในการจัดทำแผนงานโครงการนโยบายภาครัฐ เช่น ในรูปแบบของการเสนอร่างกฎหมาย ทว่าโดยมี รัฐสภาในฐานะองค์กร

^๖Ibid., p. 11.

^๗Ibid.

^๘Ibid., pp. 11-12.

^๙David Arter, “Introduction: Comparing the Legislative Performance of Legislature,” *The Journal of Legislative Studies*, 12:3-4, (2006): 245-257.

^{๑๐}Ibid., p.247.

^{๑๑}David Arter, “Conclusion. Questioning the “Mezey question”: An interrogatory framework for the comparative study of legislature,” *The Journal of Legislative Studies*, 12:3-4, (2006): 462-482, p.463.



ที่เป็นผู้แทนของปวงชนมีส่วนร่วมด้วยในส่วนต่าง ๆ โดยอาศัยกลไกของรัฐสภา ภายใต้แนวคิดหลักร่วมกันว่า **“How can legislators influence the formulation of legislation?”**^{๑๒} มีจำนวน ๖ คำถามด้วยกัน ดังนี้

ข้อ ๑ สมาชิกรัฐสภามีอำนาจในการริเริ่มกระบวนการนิติบัญญัติโดยอิสระหรือไม่ (Do Members of the Legislature have the (Unrestricted) Right of Legislative Initiative?)^{๑๓}

ข้อ ๒ คณะกรรมาธิการของรัฐสภามีอำนาจในการริเริ่มกระบวนการนิติบัญญัติ หรือไม่ (Do Committees of the Legislature have the Right of Legislative Initiative?)^{๑๔}

ข้อ ๓ ข้อบังคับการประชุมของสภา และ/หรือ โครงสร้างขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ได้มีการกำหนดให้ใช้เสียงข้างมากพิเศษสำหรับกิจกรรมทางนิติบัญญัติสำคัญใด ๆ หรือไม่ (Do the Procedural Ruled and/or Structure of the Legislature Require Supermajority - building for Major Pieces of Legislation?)^{๑๕}

ข้อ ๔ รัฐสภาได้ดำเนินงานทางนิติบัญญัติบนพื้นฐานของการร่วมมือกันหาข้อสรุปร่วมกับฝ่ายบริหารหรือไม่ (Do Legislature legislate on the Basis of Legislative - as opposed Executive- Coalitions?)^{๑๖}

ข้อ ๕ สมาชิกรัฐสภาได้มีส่วนร่วมในการจัดทำข้อเสนอทางนิติบัญญัติใด ๆ ของฝ่ายบริหาร ก่อนเสนอต่อสภาหรือไม่ (Do Legislators Participate in the Preparation of Legislative Proposals initiated by the Executive?)^{๑๗}

ข้อ ๖ ได้มีกรณีของผู้ปฏิบัติหน้าที่สูงสุดของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารปรึกษาร่วมกัน ในการกำหนดนโยบายทางยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศ หรือไม่ (Do Legislative and Executive Leaders Consult on Strategic policy Matters?)^{๑๘}

๒) ด้านกระบวนการของการพิจารณากลับกรองนโยบายภาครัฐของรัฐสภา

เป็นที่ทราบกันดีว่า รัฐสภามีบทบาทในการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายที่เสนอต่อสภา ทั้งโดยสมาชิกสภานั้น ๆ เอง หรือจากฝ่ายบริหาร ในชั้นการพิจารณาและส่วนงานต่าง ๆ ที่หลากหลาย ทั้งในที่ประชุมสภา ที่ประชุมคณะกรรมาธิการ ในที่ประชุมย่อยของพรรคการเมือง ตลอดจนในที่ประชุมของคณะอนุกรรมาธิการหรือที่ประชุมย่อยหลายคณะด้วยกัน^{๑๙} สำหรับในการพิจารณาประสิทธิภาพของรัฐสภา ในด้านกระบวนการของการพิจารณากลับกรองนโยบายภาครัฐของรัฐสภาจะพิจารณาบนพื้นฐานของการตั้งข้อคำถามภายใต้แนวคิดหลักร่วมกันว่า **“How does the legislators participate in the deliberation of proposed legislation?”** **“How is the legislature organized to consider legislative measures ”** และ **“How do the various legislative actors interact in the policy deliberation process”**^{๒๐} มีจำนวน ๖ คำถาม เช่นเดียวกับข้อแรก ดังนี้

^{๑๒}Ibid., p.464.

^{๑๓}Ibid., pp.464-466.

^{๑๔}Ibid., pp.466-467.

^{๑๕}Ibid., pp.467-468.

^{๑๖}Ibid., pp.468-469.

^{๑๗}Ibid., pp.469-470.

^{๑๘}Ibid., p.470.

^{๑๙}Ibid., p.471.

^{๒๐}Ibid., p.471.



ข้อ ๑ รัฐสภาสามารถประชุมเป็นปกติอย่างต่อเนื่องในการพิจารณาร่างกฎหมายหรือไม่ (โดยมีกลไกป้องกันการยุบสภาหรือยุติการทำงานของสภาโดยฝ่ายบริหารไว้ในรัฐธรรมนูญ) (Does the Legislature Convene Regularly to Engage in the Deliberation of Legislation?)^{๒๑}

ข้อ ๒ รัฐสภามีอำนาจโดยปราศจากอาณัติจากฝ่ายบริหารในการกำหนดและควบคุมวาระการประชุมของสภาหรือไม่ (Does the Legislature Control the Legislative Agenda?)^{๒๒}

ข้อ ๓ รัฐสภาสามารถรับทราบข้อมูลที่สำคัญสำหรับการดำเนินงานโดยไม่จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลจากฝ่ายบริหารหรือไม่ (Does the Legislature Inform Itself?)^{๒๓}

ข้อ ๔ รัฐสภาได้มอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาศึกษาเรื่องที่เสนอต่อสภาในรายละเอียดหรือไม่ (Does the Legislature Devolve the Detailed Deliberation of Legislative Proposals to Committees of its membership?)^{๒๔}

ข้อ ๕ คณะกรรมการของฝ่ายนิติบัญญัติได้ดำเนินงานด้านการพิจารณากันกรองและจัดทำรายงานเสนอต่อสภา อย่างเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารหรือไม่ (Do the legislative Committees Scrutinise and Report on Legislation Independent of Executive Control?)^{๒๕}

ข้อ ๖ รัฐสภาได้มีลักษณะที่ได้พิจารณาเรื่องที่จะเสนอต่อสภาไปพร้อมกับกลไกพิจารณาเรื่องเดียวกันของกลุ่มพรรคการเมือง หรือไม่ (Does the Legislature Deliberate along Party Lines?)^{๒๖}

๓) กระบวนการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินนโยบายภาครัฐ

การควบคุมตรวจสอบโดยรัฐสภา (Parliamentary Oversight) เกี่ยวข้องกับการพิจารณาสอบสวนและตรวจสอบฝ่ายบริหาร อันมีการดำเนินงานทั้งในที่ประชุมของแต่ละสภาและในคณะกรรมการสามัญของสภา (Standing Committee) ทั้งนี้ การดำเนินงานควบคุมและตรวจสอบการดำเนินนโยบายของภาครัฐจะมีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีในการกำกับบังคับบัญชาหน่วยงาน โดยเป็นที่ทราบกันดีว่า การควบคุมตรวจสอบนโยบายของภาครัฐ (Policy Oversight) ต้องขยายขอบเขตและซับซ้อนมากยิ่งขึ้นควบคู่ไปกับการดำเนินงานของฝ่ายบริหารที่มีความซับซ้อนและขยายขอบเขตมากยิ่งขึ้น^{๒๗}

การควบคุมและตรวจสอบการดำเนินนโยบายภาครัฐของรัฐสภาจึงเกี่ยวข้องกับข้อคำถามที่ว่า นโยบายภาครัฐนั้นมีประสิทธิผลมากเพียงใด ได้รับการปฏิบัติตามนโยบายที่ให้ไว้มากน้อยเพียงใด และต้องปรับปรุงในเรื่องใดบ้างหรือไม่ นอกจากนี้ การดำเนินงานของรัฐสภาในการควบคุมและตรวจสอบนโยบายของฝ่ายบริหารที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพย่อมส่งผลโดยตรงต่อนโยบายสาธารณะในโอกาสต่อ ๆ ไปในทางที่ดียิ่งขึ้น^{๒๘} โดยมีการตั้งถามเพื่อนำไปสู่การพิจารณาประสิทธิภาพของรัฐสภา ด้านกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินนโยบายภาครัฐ จำนวน ๓ ข้อ ดังนี้

^{๒๑} Ibid., pp.471-472.

^{๒๒} Ibid., pp.472-473.

^{๒๓} Ibid., p. 473.

^{๒๔} Ibid., pp. 473-474.

^{๒๕} Ibid., pp. 474-475.

^{๒๖} Ibid., pp. 475-476.

^{๒๗} Ibid., p.476.

^{๒๘} Ibid., p.476.



ข้อ ๑ รัฐสภา มีการจัดองค์กรที่ส่งผลให้มีความสามารถในการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารได้หรือไม่ (Does the Legislature have the Institutional Capacity to Oversee the Work of the Executive?)^{๒๙}

ข้อ ๒ สมาชิกรัฐสภา แสดงบทบาทที่ตระหนักถึงความสำคัญของการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างมากหรือไม่ (Do Legislators Attach Much Importance to Executive Oversight?)^{๓๐}

ข้อ ๓ รัฐสภา ได้มีลักษณะที่ได้พิจารณาตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยไม่อิงผลประโยชน์พรรคการเมืองหรือไม่ (Does the Legislature Oversee the Executive along Party Lines?)^{๓๑}

นอกจากนี้ มีแนวความคิดสำหรับการพิจารณาผลการดำเนินงานของรัฐสภาที่น่าความเชื่อมั่นและทัศนคติของประชาชนมาใช้ด้วย ดังที่ Zdenka Mansfeldova กล่าวไว้ในงานทางวิชาการเพื่อการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาแห่งสาธารณรัฐเช็ก (Czech Republic) ว่า^{๓๒} กระบวนการนิติบัญญัติเป็นจุดเชื่อมโยงอย่างแนบแน่นระหว่างอำนาจหน้าที่ประการสำคัญขององค์กรนิติบัญญัติ คือ อำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้แทนของปวงชน (Representative functions) และอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ (Legislative functions)^{๓๓} โดยสามารถศึกษาการดำเนินงานของรัฐสภาทั้งในด้านกระบวนการ (Legislative process) และ คุณภาพ (Legislative quality) ควบคู่ไปกับการนำ “ทัศนคติของพลเมือง” ที่เกี่ยวกับความเชื่อมั่นที่มีต่อรัฐสภาของประเทศมาประเมินด้วยเพื่อทราบว่าประชาชนคิดเห็นอย่างไรกับบทบาทของสมาชิกรัฐสภาที่ได้มอบหมายให้เข้าไปทำหน้าที่ทั้งในทางนิติบัญญัติและการควบคุมฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ ประสิทธิภาพของรัฐสภาและความเชื่อมั่นของปวงชนมีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันกับแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยระบบการเมืองการปกครองที่ชอบธรรมอีกด้วย^{๓๔}

จากการที่ได้เริ่มต้นจากการทำความเข้าใจแนวคิดเกี่ยวกับการนิยามและการชี้วัดประสิทธิภาพของรัฐสภาไปแล้ว จะไปสู่การออกแบบเกณฑ์การพิจารณาประสิทธิภาพรัฐสภาและสรุปความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดว่าด้วยการประเมินประสิทธิภาพและตัวอย่างการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาจริง อย่างไรก็ตาม ขอบเขตในการศึกษาประสิทธิภาพของรัฐสภาในมิติของกฎหมายมหาชน ย่อมพึงพิจารณาในบริบทของการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ประการสำคัญในฐานะองค์กรนิติบัญญัติ กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองกฎหมาย อำนาจในการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารตลอดจนอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นผู้แทนปวงชน

^{๒๙} Ibid., pp.476-477.

^{๓๐} Ibid., p.477.

^{๓๑} Ibid., p.478.

^{๓๒} Zdenka Mansfeldova, “How to Assess the Performance of Legislature? The Czech Case”, Presentation at the 20th IPSA World Congress RCLS (RC08) panel on “Are legislatures working?” Fukuoka, Japan, 9-13 July 2006.

^{๓๓} Ibid., p.7.

^{๓๔} Ibid., p.4.



ในประการต่าง ๆ เช่น การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา การให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง เป็นต้น ที่จะต้องศึกษาการบ่งชี้ถึงประสิทธิภาพในเรื่องดังกล่าวจากเอกสารที่เกี่ยวข้องได้ โดยจะได้นำเสนอแนวทางของการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาที่จัดทำขึ้นโดยสหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union) ต่อไป ๑

บรรณานุกรม

- Arter, David. Introduction: Comparing the Legislative Performance of Legislature. *The Journal of Legislative Studies*. 12,3-4 2006: 245-257.
- Arter, David. Conclusion. Questioning the “Mezey question”: An interrogatory framework for the comparative study of legislature. *The Journal of Legislative Studies*. 12,3-4 2006: 462-482.
- Flinn, Thomas A. *An Evaluation of Legislative Performance : The State Legislature in Ohio*. Kent: Kent State University Press, 1972.
- Levine, Stephen. “Assessing Parliamentary Performance – Problems and Possibilities. *The New Zealand Association for Comparative Law Yearbook* 11. 2005.
- Mansfeldova, Zdenka. How to Assess the Performance of Legislature? The Czech Case. *Presentation at the 20th IPSA World Congress RCLS (RC08) panel on “Are legislatures working?” Fukuoka, Japan, 9-13 July 2006.*
- Rosenthal, Alan. *Legislative Performance in The States : Exploration of Committee Behavior*. New York: The Free Press, 1974.

