



แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการพิจารณาญาติติ  
ของสภาผู้แทนราษฎร

นางมณิศรา เทพหัสดิน ณ อยุธยา

รายงานวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 13  
สถาบันพระปกเกล้า

พ.ศ. 2564

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า



แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการพิจารณาญัตติของสภาผู้แทนราษฎร

โดย

นางมณิศรา เทพหัสดิน ณ อยุธยา

รหัสประจำตัว 64-13-77

สถาบันพระปกเกล้า

รายงานวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการพิจารณาญาติ  
ของสภาผู้แทนราษฎร

อาจารย์ที่ปรึกษา :



.....  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประมา ศาสตรระรุจิ)

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม :



.....  
(อาจารย์วิหวัศ ชัยภาคภูมิ)

---

อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง  
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 13



.....  
(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)  
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

## บทคัดย่อ

- ชื่อผู้จัดทำ : นางมณิศรา เทพหัสติน ณ อยุธยา  
 นักศึกษาสถาบันพระปกเกล้า หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง  
 สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 13
- ชื่อหัวข้อเอกสาร : แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการพิจารณาญัตติของสภาผู้แทนราษฎร
- อาจารย์ที่ปรึกษา : ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประมา ศาสตรระจิก
- อาจารย์ที่ปรึกษา (ร่วม) : อาจารย์วิทวัส ชัยภาคภูมิ

แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการพิจารณาญัตติของสภาผู้แทนราษฎร เป็นการศึกษาที่เกิดจากการพบเห็นปัญหาในกระบวนการพิจารณาญัตติโดยเห็นว่า การเสนอญัตติโดยเสนอเป็นหนังสือเกี่ยวกับปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนหรือประโยชน์สำคัญของประเทศในเรื่องต่าง ๆ ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณาศึกษาและส่งรายงานพร้อมข้อสังเกตที่ได้จากการศึกษานั้นไปยังคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้รับทราบสภาพปัญหา ข้อเท็จจริง และดำเนินการตามข้อสังเกตของสภาผู้แทนราษฎรนั้นถือเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีความสำคัญและสามารถดำเนินการได้ตลอดวาระของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ก็เป็นสภาชุดที่มีการพิจารณาญัตติเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม กระบวนการพิจารณาญัตติยังคงมีปัญหาที่สมควรได้รับการแก้ไข เช่น กรณีญัตติด่วนไม่ได้รับการพิจารณาภายในเวลาอันสมควรทำให้ความเร่งด่วนตามเนื้อหาของญัตติหมดไป กรณีคณะกรรมการที่พิจารณาญัตติขอขยายระยะเวลาการศึกษาออกไปจำนวนหลายครั้งทำให้ใช้เวลายาวนานไม่มีกำหนดเวลาที่ชัดเจน กรณีรายงานที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วได้รับการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรล่าช้า กรณีพบความบกพร่องของรายงานที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วแต่ไม่มีข้อบ่งชี้ฯ กำหนดไว้ว่าให้ดำเนินการอย่างไร ผู้ศึกษาจึงได้มีการศึกษากระบวนการพิจารณาญัตติตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 โดยแบ่งออกเป็น 6 ขั้นตอน ได้แก่ 1. การเสนอและบรรจุระเบียบวาระการประชุม 2. การพิจารณาญัตติของสภาผู้แทนราษฎร 3. การลงมติและตั้งคณะกรรมการวิสามัญหรือส่งคณะกรรมการสามัญดำเนินการ 4. การพิจารณาของคณะกรรมการ 5. การพิจารณารายงานที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว 6. การลงมติเห็นชอบรายงานและข้อสังเกตส่งคณะรัฐมนตรี จากนั้นได้วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอนและเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้กระบวนการพิจารณาญัตติแบ่งเป็นด้านกฎหมายและด้านขั้นตอน/วิธีการประชุม โดยในส่วนของด้านกฎหมายผู้ศึกษาเสนอให้มี

การแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 เช่น ควรแก้ไขข้อบังคับฯ โดยกำหนดให้ชัดเจนว่าคณะกรรมการสามารถขอขยายระยะเวลาการพิจารณาศึกษาได้ทั้งหมดกี่ครั้ง ครั้งละกี่วัน เพื่อเป็นการจำกัดเวลาการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการให้มีความแน่นอนขึ้น ไม่ใช่เวลาศึกษานานเกินไป และควรกำหนดให้คณะกรรมการสามารถนำรายงานกลับไปปรับปรุงได้ตามข้อเสนอแนะของสภาผู้แทนราษฎรก่อนที่จะส่งรายงานไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อให้รายงานที่ส่งออกไปนั้นมีความสมบูรณ์ที่สุดอันจะส่งผลต่อภาพลักษณ์ที่ดีของสภาผู้แทนราษฎร ส่วนแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพด้านขั้นตอน/วิธีการประชุมนั้น ผู้ศึกษาเสนอให้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบขั้นตอนการประชุม เช่น ควรมีการกำหนดเวลาที่จะใช้ในการอภิปรายแต่ละเรื่องอย่างชัดเจนโดยเฉพาะเรื่องรับทราบรายงานตามกฎหมายซึ่งอยู่ในลำดับก่อนเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว หรืออาจจะทยอยบรรจุเรื่องรับทราบรายงานตามกฎหมายเข้าระเบียบวาระการประชุมไม่เกินสัปดาห์ละ 4 เรื่องและพิจารณาให้เสร็จสิ้นตามที่กำหนดไว้เพื่อให้รายงานที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วได้รับการพิจารณารวดเร็วขึ้น ตลอดจนสภาผู้แทนราษฎรควรให้ความสำคัญกับรายงานที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วให้ได้รับการพิจารณาอย่างรวดเร็ว เพราะทุกเรื่องได้มีการศึกษาอย่างรอบคอบ ใช้ระยะเวลานานและใช้งบประมาณที่ค่อนข้างสูงในการลงพื้นที่ดูงาน การจัดพิมพ์เล่มรายงานรวมถึงค่าใช้จ่ายอื่นๆ กว่าที่จะสำเร็จเป็นรายงานที่สมบูรณ์ซึ่งเหลืออีกเพียงขั้นตอนเดียวเท่านั้นคือการพิจารณาลงมติของสภาผู้แทนราษฎร ก็จะสามารถส่งต่อรายงานซึ่งเป็นผลงานของสภาผู้แทนราษฎรให้กับคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนต่อไป

## กิตติกรรมประกาศ

เอกสารวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการพิจารณาญาติของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรมในหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 13 ของสถาบันพระปกเกล้าฉบับนี้ ข้าพเจ้าได้รับความกรุณาจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ประมา ศาสตรระจฤจิ ที่ให้เกียรติรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และรองศาสตราจารย์ มานิตย์ จุ่มปา ที่ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการแก้ไขปรับปรุงรายงานฉบับนี้ให้สำเร็จสมบูรณ์ รวมถึงผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงานกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญาติ 2 สำนักงานการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาญาติในระหว่างที่ปฏิบัติงานร่วมกันพร้อมทั้งสนับสนุนให้ข้าพเจ้าได้มีโอกาสเข้ารับการศึกษานในหลักสูตรนี้ ตลอดจนเจ้าหน้าที่สถาบันพระปกเกล้าที่ช่วยอำนวยความสะดวกในการศึกษาเป็นอย่างดีตลอดระยะเวลาการศึกษาอบรม ข้าพเจ้าจึงขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ข้าพเจ้าหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารวิชาการส่วนบุคคลฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และผู้ที่สนใจไม่มากนักน้อย

นางมณิศรา เทพหัสดิน ณ อยุธยา

นักศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง

สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 13

สถาบันพระปกเกล้า

มีนาคม 2565

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญภาพ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
1.3 ขอบเขตการศึกษา	4
1.4 วิธีการศึกษา	4
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	5
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน	5
2.1.1 ที่มาและความสำคัญของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน	5
2.1.2 ความหมายของการบริหารราชการแผ่นดิน	6
2.1.3 ความหมายของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน	7
2.1.4 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติของกฎหมาย	8
2.2 ความหมายและหลักเกณฑ์ของการพิจารณาญัตติ	
ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร	11
2.2.1 ความหมายและความสำคัญของญัตติ	11
2.2.2 หลักเกณฑ์ของการพิจารณาญัตติในสภาผู้แทนราษฎร	12
2.3 หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่	19
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน	22
2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการประสานงาน	24

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>บทที่ 3 วิธีการศึกษา</b>	<b>27</b>
3.1 วิธีการศึกษา	27
3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา	28
3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล	28
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล	29
<b>บทที่ 4 ผลการศึกษา</b>	<b>30</b>
4.1 กระบวนการขั้นตอนการพิจารณาญาติ	30
4.1.1 การเสนอและบรรจุระเบียบวาระการประชุม	32
4.1.2 การพิจารณาญาติของสภาผู้แทนราษฎร	35
4.1.3 การลงมติและตั้งคณะกรรมการพิจารณาวิสามัญ หรือส่งคณะกรรมการสามัญดำเนินการ	38
4.1.4 การพิจารณาของคณะกรรมการ	41
4.1.5 การพิจารณารายงานที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว	45
4.1.6 การลงมติเห็นชอบรายงานและข้อสังเกตส่งคณะรัฐมนตรี	46
4.2 ปัญหาในการพิจารณาญาติของสภาผู้แทนราษฎร	50
4.3 แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการพิจารณาญาติ ของสภาผู้แทนราษฎร	56
<b>บทที่ 5 สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ</b>	<b>59</b>
5.1 สรุปผลการศึกษา	59
5.2 อภิปรายผล	62
5.3 ข้อเสนอแนะ	63
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>65</b>
<b>ประวัติผู้ศึกษา</b>	<b>68</b>

## สารบัญญภาพ

ภาพที่

หน้า

1. แผนภาพแสดงกระบวนการพิจารณาญาติของสภาผู้แทนราษฎร

49

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

บทบาทหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรนั้นนอกเหนือจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งต้องเป็นไปตามกระบวนการนิติบัญญัติที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรแล้ว หน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การควบคุมการบริหาร ราชการแผ่นดิน ซึ่งหมายถึง การสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารด้วย วิธีการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ถือเป็นหลักการสำคัญอีกประการหนึ่งของการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยที่ทำให้มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดใช้อำนาจเกิน ขอบเขต จนอาจทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ได้แก่ การตั้งกระทู้ถาม การขอเปิดอภิปราย ทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหาร ราชการแผ่นดิน และการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็น รายบุคคล

นอกจากนี้ ยังมีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอีกประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญ เป็นอย่างมาก และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันก็มักจะใช้วิธีการนี้เป็นช่องทางในการ ตรวจสอบฝ่ายบริหารและดูแลความเดือดร้อนของประชาชนไปในคราวเดียวกัน นั่นคือ การเสนอญัตติ เกี่ยวกับปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ ของประชาชนซึ่งปรากฏอยู่ในข้อบังคับการประชุมสภา ผู้แทนราษฎร โดยเสนอญัตติเป็นหนังสือกราบเรียนประธานสภาผู้แทนราษฎรกล่าวถึงปัญหาต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องได้รับการศึกษาเพื่อหาแนวทางแก้ไข เช่น ปัญหาราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำ ปัญหา น้ำท่วมน้ำแล้งในหลายภูมิภาคของประเทศ ปัญหาการไม่เท่าเทียมกันทางการศึกษา ปัญหาการ กัดเซาะของชายฝั่งทะเล ปัญหาแชร์ลูกโซ่และหนี้นอกระบบ เป็นต้น การเสนอญัตติดังกล่าวนี้เป็นการ เสนอเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อ พิจารณาศึกษา ส่งญัตติไปให้คณะกรรมการวิสามัญดำเนินการศึกษา หรือส่งญัตติไปยังคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่สภามีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ หรือส่งญัตติไปให้คณะกรรมการวิสามัญดำเนินการ ศึกษา เมื่อคณะกรรมการดำเนินการเสร็จแล้วก็จะจัดทำเป็นรายงานของคณะกรรมการส่งกลับ มายังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้สภาพิจารณาและมีมติต่อไป

อย่างไรก็ตาม จากการปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำให้ผู้ศึกษาพบว่า กระบวนการพิจารณาญัตติของสภาผู้แทนราษฎรยังคงมีปัญหาที่สมควรได้รับการแก้ไข ได้แก่

1. ญัตติที่ขณะเสนอนั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าเป็นญัตติด่วนและบรรจุในระเบียบวาระการประชุมสภาเป็นเรื่องด่วนแต่กลับได้รับการพิจารณาล่าช้าและค้างอยู่ในระเบียบวาระเป็นเวลานาน จนกระทั่งทำให้ความจำเป็นเร่งด่วนของปัญหาที่เสนอมาตามญัตตินั้นหมดไป ปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ได้รับการพิจารณาตามกำหนดเวลาที่สมควร
2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการเสนอญัตติมาในทำนองเดียวกับเรื่องที่สภาได้พิจารณาไปแล้ว โดยที่ข้อบังคับการประชุมก็ไม่ได้กำหนดไว้ว่าหากเกิดกรณีเช่นนี้จะต้องดำเนินการอย่างไร ทำให้ญัตติดังกล่าวไม่ได้รับการพิจารณาและค้างอยู่ในระเบียบวาระการประชุม
3. เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาพิจารณาศึกษาหรือมีมติให้ส่งให้คณะกรรมการสามัญคณะใดคณะหนึ่งดำเนินการพิจารณาศึกษา ซึ่งต่อมาคณะกรรมการจะต้องเสนอรายงานกลับมายังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาส่งให้กับคณะรัฐมนตรีดำเนินการต่อไปนั้น คณะกรรมการมักใช้ระยะเวลาในการพิจารณาศึกษาเป็นระยะเวลาอันยาวนานโดยมีการขอขยายระยะเวลาการศึกษาต่อเนื่องกันไปหลายครั้ง ครั้งละประมาณ 90 วัน ทำให้กว่าที่ผลการพิจารณาศึกษาจะเสร็จสิ้นและส่งเป็นรายงานของคณะกรรมการกลับมายังสภาผู้แทนราษฎรนั้นใช้เวลานานมาก บางเรื่องใช้ระยะเวลาเป็นปี ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นการใช้เวลาในแต่ละเรื่องที่น่าเกินสมควร ทำให้กรรมการไม่สามารถจบภารกิจและไปปฏิบัติหน้าที่ในงานด้านอื่น ๆ ได้
4. เมื่อคณะกรรมการพิจารณาญัตติเสร็จสิ้นและส่งเป็นรายงานกลับมายังสภาผู้แทนราษฎรแล้ว รายงานดังกล่าวจะได้รับการบรรจุระเบียบวาระในวันพฤหัสบดีเป็น “เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว” อย่างไรก็ตาม ระเบียบวาระในวันพฤหัสบดีจะมีการบรรจุเรื่องรับทราบรายงานตามกฎหมายเป็น “เรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุม” ด้วย ซึ่งอยู่ในลำดับก่อน “เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว” ทั้งนี้ รายงานตามกฎหมายที่หน่วยงานต่าง ๆ เสนอมามาเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรรับทราบหรือพิจารณานั้นมีเป็นจำนวนมากและมีการเสนอมายังสภาผู้แทนราษฎรอู่ตลอดสมัยประชุม ดังนั้น เมื่อการพิจารณาเรื่องรับทราบรายงานตามกฎหมายยังไม่จบ ก็จะไม่ถึงวาระของการพิจารณารายงานที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว เนื่องจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาเรียงตามระเบียบวาระ ด้วยเหตุนี้ ทำให้มีรายงานของคณะกรรมการค้างอยู่ในระเบียบวาระหลายเรื่องเป็นระยะเวลาหลายเดือนก็ยังไม่ได้รับการพิจารณา นอกจากนี้ ในบางครั้งที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็เสนอให้มีการพิจารณาญัตติที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อเสนอปัญหาและแนวทางแก้ไขให้กับฝ่ายบริหารในขณะนั้น เช่น ญัตติเกี่ยวกับวิกฤตการณ์ไวรัสโคโรนา-2019 ญัตติเกี่ยวกับอุทกภัยในพื้นที่ภาคใต้ ญัตติเกี่ยวกับนโยบายการเปิด

ประเทศของรัฐบาล เสนอเป็นญัตติด้วยขอให้สภาพิจารณาในวันที่เสนอ ทำให้เรื่องที่บรรจุในระเบียบวาระอยู่แล้วได้รับการพิจารณาล่าช้าออกไปอีก ซึ่งหากดำเนินวาระการประชุมไปเช่นนี้กระทันหันวาระของสภาผู้แทนราษฎรก็จะส่งผลให้รายงานของคณะกรรมการเหล่านั้นตกไป ข้อเสนอตามรายงานของคณะกรรมการจะไม่ได้รับการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร และไม่สามารถส่งรายงานและข้อสังเกตไปยังคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารเพื่อเป็นแนวทางหรือข้อเสนอแนะในการดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนตามเจตจำนงของการเสนอญัตติแต่แรกได้อันเป็นการสูญเสียงบประมาณในการศึกษาดูงาน ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา ทรัพยากรที่ใช้ในการพิจารณาศึกษาโดยเปล่าประโยชน์ ประการสำคัญคือสภาพปัญหาที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอตามญัตติตลอดจนองค์ความรู้ที่ได้จากการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ ไม่สามารถส่งต่อไปยังฝ่ายบริหารได้เพราะไม่ผ่านการพิจารณาและลงมติของสภาผู้แทนราษฎร

จากความสำคัญของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยการเสนอญัตติของสภาผู้แทนราษฎรและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวจึงควรมีการศึกษาถึงสาเหตุแห่งปัญหาที่เกิดขึ้นและหาแนวทางแก้ไขเพื่อให้ญัตติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอและข้อเสนอแนะตลอดจนข้อสังเกตของคณะกรรมการที่ได้ศึกษามานั้นได้รับการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรอย่างรวดเร็วตามกำหนดเวลาที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพเพื่อจะได้ส่งต่อความคิดเห็น ข้อเสนอนั้นไปยังฝ่ายบริหารเพื่อเป็นข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาให้กับประเทศชาติและประชาชนในเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างรอบคอบและรอบด้านมากยิ่งขึ้น

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษากระบวนการในการพิจารณาญัตติของสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่การเสนอญัตติ การตั้งคณะกรรมการวิสามัญหรือส่งเรื่องให้คณะกรรมการวิสามัญดำเนินการศึกษา และการพิจารณารายงานของคณะกรรมการ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562

1.2.2 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในการพิจารณาญัตติของสภาผู้แทนราษฎรตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562

1.2.3 เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการพิจารณาญัตติของสภาผู้แทนราษฎรและให้กระบวนการดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### 1.3 ขอบเขตการศึกษา

#### 1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ศึกษากระบวนการพิจารณาญัตติของสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบัน (ชุดที่ 25) ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ในส่วนที่เกี่ยวกับการเสนอและพิจารณาญัตติ

#### 1.3.2 ระยะเวลาในการศึกษา

เดือนตุลาคม 2564 – กุมภาพันธ์ 2565

### 1.4 วิธีการศึกษา

การศึกษาในเรื่องนี้จะใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเป็นการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) ศึกษาแนวคิด หลักวิชาการ จากหนังสือ เอกสาร วิชาการ บทความ และศึกษากระบวนการขั้นตอนในการพิจารณาญัตติจากข้อบังคับกับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 หนังสือราชการ เอกสารวิชาการต่าง ๆ และการศึกษาแบบเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสังเกต (Observatory Research) จากประสบการณ์ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาญัตติ โดยมุ่งประสงค์ที่จะทราบถึงปัญหาอุปสรรคที่แท้จริงและนำไปสู่การเสนอแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาและเพิ่มประสิทธิภาพในการพิจารณาญัตติของสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ทำให้ทราบกระบวนการในการพิจารณาญัตติของสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่การเสนอญัตติ การตั้งคณะกรรมการวิสามัญหรือส่งเรื่องให้คณะกรรมการวิสามัญดำเนินการพิจารณา และการพิจารณารายงานของคณะกรรมการ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562

1.5.2 ทำให้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการพิจารณาญัตติของสภาผู้แทนราษฎร ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562

1.5.3 มีข้อเสนอแนะสำหรับใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการพิจารณาญัตติของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อที่จะให้กระบวนการดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## บทที่ 2

### แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง “แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการพิจารณาญาติของสภาผู้แทนราษฎร” ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิด และทฤษฎีจากหนังสือ บทความ เอกสารวิชาการ รวมถึงหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้ทราบถึงหลักการ วิธีการ เหตุผล เจตนารมณ์ของแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ เพื่อใช้ประกอบการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการพิจารณาญาติ สภาพปัญหาและนำไปสู่การเสนอแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการขั้นตอนในการพิจารณาญาติของสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

2.2 ความหมายและหลักเกณฑ์ของการพิจารณาญาติตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

2.3 หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพ

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการประสานงาน

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

##### 2.1.1 ที่มาและความสำคัญของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ประเทศไทยมีการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยโดยใช้ระบบรัฐสภา มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติโดยมีรัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจ ฝ่ายบริหารโดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจ และฝ่ายตุลาการโดยมีศาลเป็นผู้ใช้อำนาจ เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ฝ่ายนิติบัญญัติโดยรัฐสภาเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจด้านนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และการให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญต่าง ๆ โดยผู้ทำหน้าที่คือสมาชิกรัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินถือเป็นหนึ่งในอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ เนื่องจากทำให้เกิดการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลกันระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหารเพื่อให้เป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสมตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด รวมทั้งสอดส่องดูแลไม่ให้อำนาจบริหารใช้อำนาจเกินขอบเขตอันอาจทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายต่อ

ประชาชน (อรวรรณ เกษร, ออนไลน์) ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 164 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ไว้ดังนี้

“มาตรา 164 ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ เปิดเผย และมีความรอบคอบและระมัดระวังในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชนส่วนรวม

(2) รักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด

(3) ยึดถือและปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(4) สร้างเสริมให้ทุกภาคส่วนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างเป็นธรรม ผาสุก และสามัคคีปรองดองกัน

รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภา ในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560, น.47-48)

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่กำหนดหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารว่าจะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา นอกจากนั้น ยังกำหนดให้รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภา ในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งทำให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้

### 2.1.2 ความหมายของการบริหารราชการแผ่นดิน

คณะรัฐมนตรี คือ คณะบุคคลที่ทำหน้าที่ในการปกครองหรือบริหารประเทศซึ่งในภาษากฎหมายเรียกว่า “การบริหารราชการแผ่นดิน” ซึ่งหมายถึง (วิชญ์ เกรียงาม, 2553, น.5-7)

(1) การกำหนดนโยบายสาธารณะว่า จะจัดการปกครองประเทศในด้านต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง การต่างประเทศในแนวทางใด และใช้วิธีการใดจึงจะบังเกิดประโยชน์สูงสุด นโยบายสาธารณะที่ว่านี้ถ้าเป็นนโยบายจัดการปกครองภายในประเทศเรียกว่า “รัฐประศาสนโยบาย” ถ้าเป็นนโยบายการเกี่ยวกับต่างประเทศจะเรียกว่า “รัฐวิเทศนโยบาย”

(2) การปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดเพื่อผลักดันให้นโยบายบังเกิดผลเป็นจริง เช่น ต้องจัดหาอัตรากำลัง เจ้าหน้าที่ งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ และออกกฎระเบียบต่าง ๆ มารองรับให้พร้อมเพื่อให้นโยบายสาธารณะขับเคลื่อนไปได้หรือแปรผลเป็นรูปธรรมได้

(3) การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ทั้งนี้ เพราะกฎหมายที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบออกมาบังคับใช้นั้นไม่อาจมีผลในตัวเอง หากแต่ต้องมีการ “บังคับการ” เช่น ถ้ากฎหมายนั้นกำหนดให้การกระทำใดเป็นความผิด ก็ต้องมีการบังคับเอาแก่ผู้กระทำความผิดโดยมีเจ้าหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิด มีการสืบสวน สอบสวนและฟ้องคดี ถ้ากฎหมายกำหนดให้ตั้งหน่วยงานใดขึ้นก็ต้องมีการบังคับให้เป็นผลโดยจัดหาอาคารสถานที่ บรรจุแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ไปประจำหน่วยงานนั้น และหางบประมาณให้ เป็นต้น

(4) การแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของบ้านเมืองซึ่งไม่ได้คาดหมายมาก่อน เช่น ภัยธรรมชาติ โรคระบาด ความขัดแย้ง ปัญหาชายแดน เป็นต้น

หยุด แสงอุทัย (2511, น.1028-1029) อธิบายว่า คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งคำว่าบริหารราชการแผ่นดิน หมายถึงการอำนวยความสะดวกประเทศที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและไม่ใช้กรณีเป็นนิติบัญญัติหรือตุลาการ คือ เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในทางปฏิเสธเพื่อวางหลักในการที่จะมอบให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการได้ทุกอย่าง ยกเว้นในกรณีที่เป็นกิจการของนิติบัญญัติและตุลาการ ทั้งนี้ การบริหารราชการแผ่นดินจะทำลำพังเพียงคณะรัฐมนตรีไม่ได้ จึงต้องมีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยแบ่งแยกการดำเนินงานตามกฎหมายนี้ออกเป็น 3 ส่วน คือ 1) การบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง ประกอบด้วย กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ 2) การบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคประกอบด้วยจังหวัดและอำเภอ ซึ่งรับคำสั่งของหน่วยราชการส่วนกลางไปปฏิบัติและ 3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการอิสระในบางเรื่อง ประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานคร พัทยา

### 2.1.3 ความหมายของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน หมายถึง การควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารหรือการควบคุมการทำงานของรัฐบาล โดยใช้มาตรการทางการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการตรวจสอบ ควบคุม สอดส่องดูแล และเรียกร้องให้รัฐบาลมีความรับผิดชอบ (Accountability) หรือแสดงความรับผิดชอบ (Responsibility) ได้ การควบคุมอาจมีหลายวิธีหรือหลายมาตรการตั้งแต่สถานเบาไปจนถึงสถานหนัก ทั้งนี้ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเป็นหัวใจสำคัญของกติกากการเมืองในระบบรัฐสภา เนื่องจากเป็นลักษณะสำคัญในแง่ที่ว่าเมื่อมีการแบ่งแยกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจากกันแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติมาจากประชาชนโดยตรง แต่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมาจาก

ความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องมีอำนาจในการควบคุมดูแลหรือตรวจสอบว่าฝ่ายบริหารได้ปกครองประเทศเรียบร้อยหรือบกพร่องหรือไม่ นอกจากนี้ ยังมีความสำคัญตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยที่ว่าราษฎรควรมีโอกาสตรวจสอบและควบคุมรัฐบาลและรัฐสภาได้ โดยถือว่าเมื่อรัฐสภามาจากประชาชน คณะรัฐมนตรีมาจากความไว้วางใจของสภา จึงควรให้สภาควบคุมการทำงานของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ใกล้เคียงกับหลักที่ว่าประชาชนมีส่วนควบคุมรัฐบาลโดยผ่านทางรัฐสภา (วิชฌุ เครื่องาม, 2530, น.260-261)

#### 2.1.4 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติของกฎหมาย

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐสภา ตามหลักการเมื่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาของไทย ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในหลายลักษณะ เนื่องจากการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารตามรัฐธรรมนูญของไทยมิได้แบ่งแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาด แต่จะกำหนดให้มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน กล่าวคือ รัฐบาลจะใช้อำนาจบริหารประเทศโดยผ่านกลไกระบบราชการให้เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐธรรมนูญและที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติจะทำหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานของรัฐบาล (นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์, ออนไลน์)

ทั้งนี้ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐสภานั้นมีหลายวิธี ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดวิธีการไว้ ดังนี้

1) การตั้งคณะกรรมการพิจารณาของสภาเพื่อศึกษาหรือสอบหาข้อเท็จจริงเรื่องต่าง ๆ ตามมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญ

หมายถึง การตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาซึ่งกรรมการที่สภาเลือกจะตั้งจากบุคคลผู้เป็นสมาชิกสภาเท่านั้นประกอบเป็นคณะกรรมการและตั้งไว้เป็นการถาวรตลอดอายุของสภา โดยมีจำนวนคณะตามความจำเป็นในกิจการของสภานั้น (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555, น.126) คณะกรรมการสามัญแต่ละคณะจะมีหน้าที่และอำนาจกระทำการพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการนั้น และรายงานให้สภาทราบ โดยมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่นั้นได้แต่ไม่ให้ใช้บังคับแก่ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจโดยตรงในแต่ละองค์กรตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญประจำสภาจำนวน 35 คณะ

คณะละ 15 คน ยกตัวอย่างเช่น คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ คณะกรรมการการคมนาคม คณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการการท่องเที่ยว คณะกรรมการการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและยาเสพติด เป็นต้น (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562, น.37-41)

### 2) การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ตามมาตรา 162 ของรัฐธรรมนูญ

หมายถึง การแถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ และต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย โดยจะต้องกระทำภายใน 15 วัน นับแต่วันเข้ารับหน้าที่ การแถลงนโยบายต่อรัฐสภานี้ทำให้สมาชิกรัฐสภาทราบถึงนโยบายหรือแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี โดยสมาชิกรัฐสภาสามารถอภิปรายนโยบายของคณะรัฐมนตรีได้ ทำให้คณะรัฐมนตรีได้รับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอแนะของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อนำไปปรับใช้ให้การปฏิบัติตามนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และหากคณะรัฐมนตรีไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ฝ่ายนิติบัญญัติก็อาจจะตั้งกระทู้ถามหรือเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจต่อไปได้ (นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์, ออนไลน์)

### 3) การตั้งกระทู้ถาม ตามมาตรา 150 ของรัฐธรรมนูญ

หมายถึง การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภที่ตั้งคำถามถามรัฐมนตรีโดยจะถามเป็นหนังสือหรือถามด้วยวาจาก็ได้ในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรีหรือเกี่ยวกับนโยบายการบริหารของรัฐมนตรีเพื่อให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบตอบคำถาม ส่วนใหญ่กระทู้ถามมักจะเกิดจากเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชนที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาก็จะตั้งคำถามเพื่อให้รัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและแนวทางแก้ไขให้สภาได้ทราบ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555, น.112)

### 4) การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ ตามมาตรา 152 มาตรา 153 มาตรา 155 และมาตรา 165 ของรัฐธรรมนูญ

หมายถึง การขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติซึ่งเป็นวิธีการในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีโดยการเปิดโอกาสให้รัฐสภาสามารถสอบถามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในบ้านเมือง ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อประเทศ การดำเนินงานหรือการแก้ไขปัญหาในเรื่องนั้นจากคณะรัฐมนตรีได้ ทำให้รัฐสภาตรวจสอบได้ว่าคณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินในแนวทางที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพหรือไม่ อีกทั้งยังสามารถเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาให้แก่คณะรัฐมนตรีได้ด้วย ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทยได้กำหนดเรื่องการขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติไว้ 4 กรณี ได้แก่ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมวุฒิสภาโดยสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้เสนอ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยเป็นการประชุมลับซึ่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ และการขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

5) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ตามมาตรา 151 ของรัฐธรรมนูญ เป็นวิธีการในการควบคุมตรวจสอบคณะรัฐมนตรีที่เห็นผลชัดเจนมากที่สุดและมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลมากที่สุด เนื่องจากอาจส่งผลให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนนั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งถือว่าการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีรายบุคคลเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภากับฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีที่ชัดเจนและได้ผลดีที่สุด (อรวรรณ เกษร, ออนไลน์)

นอกจากนี้ ยังมีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งมีความสำคัญและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักจะใช้เป็นช่องทางในการสอดส่องดูแลความเดือดร้อนของประชาชนในด้านต่าง ๆ และตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารว่ามีความบกพร่องในการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องใดหรือไม่ นั่นคือ การเสนอญัตติต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรมีมติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งปรากฏอยู่ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 โดยสามารถแบ่งรูปแบบของญัตติได้ดังนี้

- 1) ญัตติที่เสนอเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามข้อเสนอของญัตตินั้น
- 2) ญัตติที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ส่งคณะกรรมการสามัญประจำสภาดำเนินการศึกษาหรือสอบหาข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ
- 3) ญัตติที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและขอให้ส่งคณะรัฐมนตรีเพื่อเป็นข้อเสนอแนะในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ

จากแนวคิดที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่าการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเป็นกลไกที่สำคัญมากในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีการถ่วงดุลกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ป้องกันไม่ให้คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารนั้นใช้อำนาจที่เกินขอบเขต แต่จะพึงตระหนักว่ายังมีฝ่ายนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่สอดส่องดูแล ตรวจสอบการทำงานของตนอยู่ ซึ่งหากฝ่ายบริหารกระทำการบริหารราชการที่ไม่รอบคอบ ละเลย หรือมีพฤติการณ์การใช้อำนาจที่ไม่เหมาะสมแล้ว ก็จะมีฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งจะทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่นั้นด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามที่กล่าวมา ดังนั้น กระบวนการพิจารณาญัตติของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนซึ่งเป็นหนึ่งในวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน จึงมีความสำคัญที่

จะต้องดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการเสนอญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสามารถนำข้อเสนอแนะ ข้อเสนอแตกต่าง ๆ ของสภาไปให้ฝ่ายบริหารนำไปปฏิบัติได้ต่อไป

## 2.2 ความหมายและหลักเกณฑ์ของการพิจารณาญัตติตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

### 2.2.1 ความหมายและความสำคัญของญัตติ

ความหมายของญัตติ มีผู้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายของญัตติว่า “ญัตติ” น. ข้อเสนอเพื่อลงมติ เช่น ผู้แทนราษฎรเสนอญัตติเข้าสู่สภาเพื่อขอให้ที่ประชุมลงมติว่าจะเห็นชอบด้วยหรือไม่

คณิน บุญสุวรรณ (2548, น.319) ให้ความหมายไว้ว่า ญัตติ หมายถึง เรื่อง ปัญหา หรือประเด็นที่สมาชิกรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา เพื่อให้มีการลงมติในเรื่องปัญหาหรือประเด็นดังกล่าว นอกจากนี้ ยังหมายความว่า ข้อเสนอใด ๆ ที่มีความมุ่งหมายเพื่อให้สภาลงมติหรือวินิจฉัยชี้ขาดว่าจะให้ปฏิบัติหรือดำเนินการอย่างไร

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ได้กำหนดคำนิยามของญัตติไว้ในข้อ 44 ดังนี้ “ญัตติ คือ ข้อเสนอใด ๆ ที่มีความมุ่งหมายให้สภาลงมติหรือชี้ขาดว่าจะให้ปฏิบัติหรือดำเนินการอย่างไรต่อไป”

จากความหมายของญัตติดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่า ญัตติ หมายถึง ข้อเสนอใด ๆ ในสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา ที่มีความมุ่งหมายให้ลงมติหรือชี้ขาดว่าจะให้ปฏิบัติหรือดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ อย่างไม่เฉพาะเจาะจง และเมื่อกล่าวโดยเฉพาะถึงญัตติที่มีการเสนอในสภาผู้แทนราษฎรจะหมายถึง ข้อเสนอใด ๆ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร โดยมีความมุ่งหมายให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติหรือชี้ขาดว่าจะให้ปฏิบัติหรือดำเนินการอย่างไรต่อไป การเสนอญัตติจึงเปรียบเสมือนกลไกอย่างหนึ่งในการดำเนินงานของรัฐสภา เพราะญัตติทุกเรื่องย่อมมีจุดมุ่งหมายอยู่ในตัวอันทำให้รู้ถึงประโยชน์หรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้ด้วย ญัตติจึงมีความสำคัญต่อการดำเนินงานของรัฐสภาโดยสรุปได้ 3 ประการ ดังนี้ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555, น.61-62)

- 1) เป็นกลไกในการตรากฎหมาย กฎหมายที่เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณานั้นไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนจะต้องเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติ อันเป็นญัตติที่ก่อให้เกิดผลเป็นกฎหมายใช้บังคับต่อไป
- 2) เป็นกลไกในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถกระทำได้คือ การเสนอญัตติขอเปิด

อภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลอันเป็นวิธีควบคุมสภานักซึ่งจะมีผลให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง ส่วนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่สามารถกระทำได้ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรคือ การเสนอญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ ของประชาชนหรือเสนอให้มีการพิจารณาศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติโดยมุ่งที่จะเสนอแนวทางการแก้ไขหรือเป็นข้อสังเกตไปยังคณะรัฐมนตรีถือเป็นวิธีการควบคุมสภานเบา

3) เป็นกลไกในการประชุมสภา ในการประชุมสภานั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อตกลงในการดำเนินงานของสภาร่วมกัน สมาชิกผู้เข้าร่วมประชุมย่อมต้องการการประชุมที่มีประสิทธิภาพ และมุ่งหวังความสำเร็จอย่างเป็นประชาธิปไตย ญัตติจึงเข้ามามีส่วนเป็นกลไกเพื่อให้เกิดการประชุมสภาบรรลุความมุ่งหมาย โดยญัตติต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับระเบียบวิธีการประชุมจะนำมาซึ่งความสะดวก สามารถรักษาผลประโยชน์ของสภา ปกป้องการฉวยโอกาสและสร้างความเป็นประชาธิปไตย

## 2.2.2 หลักเกณฑ์ของการพิจารณาญัตติในสภาผู้แทนราษฎร

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาญัตติในสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่การเสนอญัตติไปจนกระทั่งการลงมติ โดยมีหลักเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (อรวรรณ เกษร, 2562, ออนไลน์, น.3-6)

### 1) ประเภทของญัตติ

ญัตติสามารถแบ่งได้ 2 ประเภท คือ ญัตติที่ต้องเสนอเป็นหนังสือ และญัตติที่ไม่ต้องเสนอเป็นหนังสือ

(1) ญัตติที่ต้องเสนอเป็นหนังสือ คือ ญัตติที่ต้องจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อยื่นเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรและต้องเสนอล่วงหน้า ซึ่งผู้เสนอและผู้รับรองจะต้องลงลายมือชื่อในญัตตินั้น โดยญัตติที่กำหนดให้เสนอเป็นหนังสือมักจะเป็นญัตติที่สำคัญ เพื่อให้สมาชิกได้นำไปศึกษาล่วงหน้า และในส่วนญัตติที่จะก่อให้เกิดผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต้องเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติและปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้กำหนดญัตติที่ต้องเสนอเป็นหนังสือ เช่น

- ญัตติที่เป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ญัตติที่เป็นร่างพระราชบัญญัติ ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ญัตติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

- ญัตติขอให้สภามีมติให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใดเข้าร่วมประชุม

- ญัตติขอให้สภามีมติกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภา ตาม มาตรา 210 (2) ของรัฐธรรมนูญ

- ญัตติขอให้สภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญหรือขอให้คณะกรรมการวิสามัญคณะใดคณะหนึ่งกระทำการ พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ใน หน้าที่และอำนาจของสภา ตามมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญ

(2) ญัตติที่ไม่ต้องเสนอเป็นหนังสือ คือ ญัตติที่ไม่ต้องเสนอเป็นลายลักษณ์ อักษร โดยผู้เสนอสามารถเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ด้วยวาจา ส่วนผู้รับรองญัตติให้แสดง การรับรองโดยวิธีการยกมือขึ้นพันศีรษะ ญัตติที่เสนอด้วยวาจาส่วนใหญ่จะเป็นญัตติที่เกี่ยวกับ ระเบียบวิธีปฏิบัติในการประชุมสภา เพื่อช่วยให้ญัตติหลักสำเร็จลง ซึ่งเป็นไปตามข้อบังคับการประชุม สภาผู้แทนราษฎร เช่น

- ญัตติขอปรึกษาหรือให้พิจารณาเป็นเรื่องด่วน
- ญัตติขอเปลี่ยนระเบียบวาระการประชุม
- ญัตติขอให้ลงมติไม่ให้จดยานการประชุมลับครั้งใดทั้งหมดหรือบางส่วน
- ญัตติขอให้ลงมติห้ามโฆษณาข้อความอันเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือ ประโยชน์สำคัญของแผ่นดินที่ได้กล่าวหรือปรากฏในการประชุม
- ญัตติขอแปรญัตติเฉพาะในเรื่องที่ไม่ใช่ร่างพระราชบัญญัติ
- ญัตติขอให้รวมระเบียบวาระการประชุมที่เป็นเรื่องเดียวกัน ทำนองเดียวกัน หรือเกี่ยวเนื่องกันเพื่อพิจารณาพร้อมกัน
- ญัตติขอให้ส่งปัญหาไปยังคณะกรรมการเพื่อพิจารณา หรือขอให้บุคคล ใดส่งเอกสารหรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น
- ญัตติขอให้รวมหรือแยกประเด็นพิจารณาหรือลงมติ
- ญัตติขอให้เลื่อนการปรึกษาหรือพิจารณา
- ญัตติขอให้ปิดอภิปราย
- ญัตติขอให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษาหรือพิจารณา
- ญัตติขอให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ
- ญัตติขอให้ออกเสียงลงคะแนนโดยวิธีการขานชื่อตามหมายเลขประจำ สมาชิก หรือวิธีอื่นใดซึ่งที่ประชุมเห็นสมควรเฉพาะกรณี
- ญัตติขอให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมาธิการเต็มสภา
- ญัตติขอให้งดใช้ข้อบังคับการประชุมข้อใดข้อใดข้อหนึ่งหรือทั้งหมด หรือ บางส่วนเป็นการชั่วคราวเฉพาะกรณี
- ญัตติที่ประธานอนุญาตตามที่เห็นสมควร

## 2) ผู้มีสิทธิเสนอญัตติ

ผู้ที่สามารถเสนอญัตติเข้าสู่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้นั้น ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด (เฉพาะการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติและการเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย) บุคคลภายนอกนั้นแม้จะมีข้อเสนอที่ตืออย่างใดก็ไม่อาจเสนอญัตติให้สภาพิจารณาได้ เพราะถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของประชาชนทำหน้าที่อยู่แล้ว ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนมีสิทธิเสนอญัตติในเรื่องที่อยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร และเป็นเรื่องที่ตนสนใจ รวมทั้งอาจเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน หรืออยู่ในความสนใจของประชาชน เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและลงมติหรือชี้ขาดว่าจะให้ปฏิบัติหรือดำเนินการอย่างไรต่อไป โดยปกติการเสนอญัตติจะต้องมีผู้เสนอตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ยกเว้นในกรณีที่มีการกำหนดจำนวนผู้เสนอขั้นต่ำไว้ เช่น

- ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

- ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ จะกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

- ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริง หรือเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรีโดยไม่มีมติ จะกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

ทั้งนี้ การพิจารณาญัตติของสภานั้น สมาชิกทุกคนมีสิทธิที่จะอภิปราย แม้ว่าจะไม่ได้เป็นผู้เสนอญัตติหรือรับรองญัตติก็ตาม แต่โดยทั่วไปข้อบังคับการประชุมจะกำหนดให้ผู้เสนอญัตติได้อภิปรายก่อน

## 3) ผู้รับรองญัตติ

ในการเสนอญัตติเพื่อให้ที่ประชุมพิจารณานั้น โดยทั่วไปจะต้องมีผู้รับรองญัตติ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่ามีสมาชิกอื่นอีกหลายคนที่จะให้การพิจารณาญัตตินั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีสิทธิรับรองญัตติซึ่งตนไม่ได้เป็นผู้เสนอได้ ในการเสนอญัตติต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยทั่ว ๆ ไปนั้นจะกำหนดให้มีผู้รับรองไม่น้อยกว่า 5 คน เว้นแต่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดไว้โดยเฉพาะเป็นอย่างอื่นก็จะต้องดำเนินการตามบทบัญญัตินั้น เช่น ญัตติขอให้สภามีมติว่ากรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาตามมาตรา 210 (2) ของรัฐธรรมนูญ ต้องมีจำนวนสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน หรือญัตติขอให้สภาตั้งคณะกรรมการหรือขอให้คณะกรรมการสามัญคณะใดคณะหนึ่งกระทำการพิจารณา

สอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่และอำนาจของสภาตามมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญ ต้องมีจำนวนสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดให้ญัตติบางประเภทไม่ต้องมีผู้รับรอง เช่น ญัตติที่เป็นร่างพระราชบัญญัติ ญัตติขอให้ประชุมลับ ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริงหรือเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรีโดยไม่มีการลงมติ ญัตติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ เป็นต้น ทั้งนี้เพราะญัตติเหล่านี้ได้กำหนดจำนวนผู้เสนอไว้มากพอสมควรแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีผู้รับรองอีก

#### 4) ข้อห้ามในการเสนอญัตติ

ข้อห้ามในการเสนอญัตติ มีกรณีดังนี้

- ห้ามเสนอญัตติอื่นขึ้นมาพิจารณาในระหว่างที่ที่ประชุมกำลังพิจารณาญัตติโดยอยู่ เว้นแต่ญัตติดังต่อไปนี้

(1) ขอแปรญัตติเฉพาะในเรื่องที่ไม่ใช่ร่างพระราชบัญญัติ

(2) ขอให้รวมระเบียบวาระการประชุมที่เป็นเรื่องเดียวกัน ทำนองเดียวกัน หรือเกี่ยวเนื่องกันเพื่อพิจารณาพร้อมกัน

(3) ขอให้ส่งปัญหาไปยังคณะกรรมการพิจารณา หรือขอให้บุคคลใดส่งเอกสารหรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น

(4) ขอให้รวมหรือแยกประเด็นพิจารณาหรือลงมติ

(5) ขอให้เลื่อนการปรึกษาหรือพิจารณา

(6) ขอให้ปิดอภิปราย

(7) ขอให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษาหรือพิจารณา

ญัตติตาม (3) (5) (6) หรือ (7) เมื่อที่ประชุมลงมติเห็นชอบตามที่เสนอแล้ว ห้ามไม่ให้เสนอญัตติอื่นในข้อนี้

- ห้ามเสนอญัตติขอให้ปิดอภิปราย และญัตติขอให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษาหรือพิจารณา ในคราวเดียวกับการอภิปรายของตน

- ห้ามเสนอญัตติขอให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษาหรือพิจารณาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

- ญัตติใดถึงวาระพิจารณาในที่ประชุมแล้ว การเสนอญัตติซึ่งมีหลักการเช่นเดียวกัน จะกระทำมิได้

- ญัตติใดตกไปแล้ว ห้ามนำญัตติซึ่งมีหลักการเช่นเดียวกันขึ้นเสนออีกในสมัยประชุมเดียวกัน เว้นแต่ญัตติที่ยังไม่ได้มีการลงมติหรือญัตติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะอนุญาตในเมื่อพิจารณาเห็นว่าเหตุการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป

### 5) การแก้ไขเพิ่มเติมและการถอนญัตติ

เมื่อได้เสนอญัตติไปแล้ว ถ้าผู้เสนอญัตติเห็นว่าญัตติที่ได้เสนอไปนั้นมีบางส่วนควรแก้ไขเพิ่มเติม อาจจะเป็นข้อมูลที่ไม่ถูกต้องหรือใช้ถ้อยคำไม่เหมาะสม หรือแม้กระทั่งต้องการจะขอถอนญัตติ หากญัตตินั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรยังไม่ได้สั่งบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม ผู้เสนอญัตติย่อมจะขอแก้ไขเพิ่มเติมญัตติหรือขอถอนญัตตินั้นได้ แต่หากมีการบรรจุญัตตินั้นเข้าระเบียบวาระการประชุมแล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมและการถอนญัตติจะกระทำได้เมื่อได้รับความยินยอมจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

### 6) การบรรจุญัตติ

การบรรจุญัตติเข้าระเบียบวาระการประชุม สามารถพิจารณาได้เป็น 2 กรณี

1) ญัตติทั่วไป ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุญัตติทั่วไปเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับญัตตินั้นตามลำดับที่ยื่นก่อนหลัง กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม

2) ญัตติด่วน เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้วินิจฉัยแล้วว่าญัตติใดเป็นญัตติด่วน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน แต่หากประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าญัตติใดไม่ได้เป็นญัตติด่วน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการบรรจุญัตติเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับญัตตินั้นตามลำดับที่ยื่นก่อนหลัง กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม

### 7) การพิจารณาญัตติ

ญัตติต่าง ๆ ที่เสนอโดยถูกต้องแล้ว เมื่อถึงวาระการพิจารณา ประธานสภาจะเปิดโอกาสให้ที่ประชุมได้อภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น สนับสนุนหรือคัดค้านในประเด็นของญัตติเพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจร่วมกัน ซึ่งการอภิปรายจะต้องกระทำภายใต้ระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร การอภิปราย หมายถึง การกล่าวถ้อยคำในเชิงแสดงความคิดเห็นและปรึกษาในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือที่ประชุมวุฒิสภา โดยมีข้อบังคับการประชุมเป็นกรอบกติกา กำหนดการอภิปรายให้อยู่ในกรอบ และมีประธานในที่ประชุมสภาเป็นผู้ควบคุมดูแลให้การอภิปรายเป็นไปโดยเรียบร้อย โดยปกติเมื่อเสร็จสิ้นการอภิปรายหรือเรียกว่าปิดอภิปรายแล้ว ก็จะมีการลงมติอย่างใดอย่างหนึ่งสุดแล้วแต่จะได้ระบุไว้ในญัตติที่เสนอต่อสภา (คณิน บุญสุวรรณ, 2548, น.1059)

หลักเกณฑ์ในการอภิปรายตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 66 ถึงข้อ 74 กำหนดให้ผู้มีสิทธิอภิปรายก่อน คือ ผู้เสนอญัตติ แต่ถ้าผู้เสนอญัตติมีหลายคน ให้ประธานอนุญาตให้อภิปรายก่อนได้เพียงคนเดียว เมื่อผู้อภิปรายก่อนได้อภิปรายแล้ว การอภิปรายในลำดับต่อไปจะต้องเป็นการอภิปรายสลับกันระหว่างฝ่ายคัดค้านและฝ่ายสนับสนุน เว้นแต่ในวาระของฝ่ายใดไม่มีผู้อภิปราย อีกฝ่ายหนึ่งจึงอภิปรายซ้อนได้

ทั้งนี้ เนื้อหาการอภิปรายต้องอยู่ในประเด็นหรืออยู่ในประเด็นที่กำลังปรึกษากันอยู่ ต้องไม่ฟุ้งเฟ้อ วนเวียน ซ้ำซาก หรือซ้ำกับผู้อื่น และห้ามไม่ให้นำเอกสารใด ๆ มาอ่านให้ที่ประชุมฟังโดยไม่จำเป็น และห้ามไม่ให้นำวัตถุใด ๆ เข้ามาแสดงในที่ประชุม เว้นแต่ประธานจะอนุญาต ห้ามผู้อภิปรายแสดงกิริยาหรือใช้วาจาอันไม่สุภาพ ใส่ร้าย เสียดสีบุคคลใด และห้ามกล่าวถึงพระมหากษัตริย์หรือออกชื่อสมาชิกหรือบุคคลใดโดยไม่จำเป็น ถ้าประธานเห็นว่าผู้ใดได้อภิปรายพอสมควรแล้ว ประธานจะให้ผู้นั้นหยุดอภิปรายก็ได้

การอภิปรายเป็นอันยุติ เมื่อไม่มีผู้ใดอภิปราย หรือที่ประชุมมีมติให้ปิดอภิปราย หรือให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษา ในกรณีที่ประธานพิจารณาเห็นว่าได้อภิปรายกันพอสมควรแล้ว จะขอให้ที่ประชุมวินิจฉัยว่าจะปิดอภิปรายหรือไม่ก็ได้ เมื่อการอภิปรายได้ยุติแล้ว ห้ามผู้ใดอภิปรายอีก เว้นแต่ที่ประชุมจะต้องลงมติในเรื่องนั้น ๆ จึงให้ผู้มีสิทธิอภิปรายก่อนคนใดคนหนึ่งในแต่ละญัตติมีสิทธิอภิปรายสรุปได้อีกครั้งหนึ่ง

#### 8) การลงมติ

การลงมติ คือ การหาข้อยุติในปัญหาใดปัญหาหนึ่ง หรือญัตติใดญัตติหนึ่ง หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการถามความเห็นของที่ประชุมสภาต่อปัญหาใดปัญหาหนึ่ง หรือญัตติใดญัตติหนึ่ง ในที่ประชุมสภานั้นเมื่อจะต้องมีมติของสภา ประธานในที่ประชุมจะขอให้ที่ประชุมลงมติ โดยสมาชิกคนหนึ่งมีสิทธิออกเสียงได้หนึ่งเสียง มติของสภาดังกล่าวต้องเป็นไปตามเสียงข้างมาก (คณิน บุญสุวรรณ, 2533, น.261)

การลงมติเป็นขั้นตอนการตัดสินใจหรือวินิจฉัยของที่ประชุมสภาในเรื่องประเด็น หรือญัตติที่สภาได้ทำการปรึกษาหรือพิจารณาเรื่องต่าง ๆ เช่น การพิจารณาญัตติ การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาให้ความเห็นชอบนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี การพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ เป็นต้น อันถือเป็นขั้นตอนสุดท้ายก่อนที่จะได้นำไปปฏิบัติหรือดำเนินการต่อไปตามที่บัญญัติไว้ตามข้อบังคับการประชุมสภา ทั้งนี้ มติของสภาจะกระทำโดยการออกเสียงลงคะแนน ซึ่งข้อบังคับการประชุมได้กำหนดวิธีการไว้ สมาชิกคนหนึ่งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนได้หนึ่งเสียง และมติของสภาให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก ในกรณีการลงมติมีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อยุติของปัญหาและเพื่อให้ได้แนวทางที่สภาจะต้องดำเนินการต่อไป (สำนักงานประธานวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, น.19)

โดยหลักเมื่อการอภิปรายญัตติได้สิ้นสุดแล้ว จะต้องมีการหาข้อยุติในปัญหาใดปัญหาหนึ่งหรือญัตติใดญัตติหนึ่งโดยวิธีการลงมติ ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดให้เมื่อการอภิปรายสิ้นสุดแล้ว ห้ามผู้ใดอภิปรายอีก เว้นแต่ที่ประชุมจะต้องลงมติในเรื่องนั้น ๆ จึงให้ผู้ซึ่งมีสิทธิอภิปรายก่อนคนใดคนหนึ่งในแต่ละญัตติมีสิทธิอภิปรายสรุปได้อีกครั้งหนึ่งเป็นครั้ง

สุดท้าย ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 75 หลังจากนั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรจะขอมติจากที่ประชุมตามวิธีการที่รัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับการประชุมสภาได้กำหนดไว้ ผลของการพิจารณาก็จะเป็นไปตามที่ที่ประชุมมีมติ โดยกระบวนการในการลงมติของสภา ให้ประธานของที่ประชุมมีสัญญาณให้สมาชิกทราบเพื่อแสดงตนและตรวจสอบองค์ประชุมก่อนลงมติ ประธานมีอำนาจสั่งให้รวมหรือแยกประเด็นพิจารณาหรือลงมติ เว้นแต่ที่ประชุมจะมีมติเป็นอย่างอื่น โดยเสียงข้างมากตามมาตรา 120 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญนั้น ถ้าความเห็นของที่ประชุมมีตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป ให้ถือเอาจำนวนคะแนนเสียงฝ่ายที่มากที่สุด ในกรณีที่มีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 78 และข้อ 79 เมื่อสมาชิกลงมติเรียบร้อยแล้ว ประธานสภาจะประกาศมติต่อที่ประชุมทันที เพื่อที่ประชุมจะได้ทราบผลของการพิจารณาญัตตินั้นว่า จะเสร็จสิ้นลงหรือต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป (อรวรรณ เกษร, 2562, ออนไลน์, น.4-5)

ดังนั้น จากการศึกษาในหัวข้อนี้ เห็นได้ว่าการเสนอญัตติและการพิจารณาญัตติถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่สำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร การเสนอญัตติถือเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการมีข้อเสนอที่มีความมุ่งหมายให้สภาลงมติหรือชี้ขาดว่าจะให้ปฏิบัติ หรือดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ใดๆ โดยญัตติที่เสนอจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายจะเสนอญัตติที่เป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือญัตติที่เป็นร่างพระราชบัญญัติ หรืออำนาจหน้าที่ในด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินจะเสนอญัตติเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร เช่น ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งหมด หรือญัตติขอให้สภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญหรือขอให้คณะกรรมการวิสามัญคณะใดคณะหนึ่งกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ซึ่งในการเสนอญัตติจะมีหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ซึ่งในข้อบังคับการประชุมจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องผู้มีสิทธิเสนอ จำนวนผู้เสนอ จำนวนผู้รับรอง รวมถึงประเภทของญัตติ และหลักเกณฑ์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และเมื่อการเสนอญัตติได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดแล้ว จะเข้าสู่ขั้นตอนกระบวนการพิจารณาญัตติในแต่ละประเภท ซึ่งโดยหลักจะเป็นการอภิปรายเพื่อแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม หลังจากนั้นก็จะมีการลงมติเพื่อให้ดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ ต่อไป ซึ่งในการศึกษาเรื่องแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการพิจารณาญัตติของสภาผู้แทนราษฎรนี้ ก็จะเป็นการศึกษาถึงญัตติที่ได้เสนอมาเป็นหนังสือโดยมีวัตถุประสงค์ให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาพิจารณาศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งเกี่ยวกับความ

เดือดร้อนหรือประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน หรือขอให้ส่งไปให้คณะกรรมการการสามัญประจำสภาดำเนินการพิจารณาศึกษาในเรื่องดังกล่าว

### 2.3 หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ มีที่มาจากหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งระบบราชการไทยได้มีการนำหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อประโยชน์สุขของประเทศชาติและประชาชน ตามเจตนารมณ์ของมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ ได้กำหนดขอบเขตของคำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” และวางแนวในการปฏิบัติราชการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ออนไลน์)

“มาตรา 6 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

- (1) เกิดผลประโยชน์สุขของประชาชน
- (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (4) ไม่มีขั้นตอนในการปฏิบัติเกินความจำเป็น
- (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ”

ทั้งนี้ หลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีนั้น ประกอบด้วยหลัก 10 หลัก ได้แก่ หลักการตอบสนอง (Responsiveness), หลักประสิทธิผล (Effectiveness), หลักประสิทธิภาพ/ความคุ้มค่า (Efficiency/Value for money), หลักความเสมอภาค (Equity), หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented), หลักการตรวจสอบได้/มีภาระรับผิดชอบ (Accountability), หลักเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency), หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization), หลักการมีส่วนร่วม (Participation) และหลักนิติธรรม (Rule of Law) ซึ่งจาก 10 หลักนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้นำไปจัดกลุ่มใหม่โดยรวมเรื่องที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยกันเป็นหมวดหมู่ เพื่อให้เป็นหลักการที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจ รวมทั้งมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพบริบทของประเทศไทย จึงแบ่งหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี จาก 10 หลักย่อย ออกเป็น 4 หลักการสำคัญ ได้แก่

1) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ประกอบด้วย หลักประสิทธิภาพ/ความคุ้มค่า (Efficiency/Value for money) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) และ หลักการตอบสนอง (Responsiveness)

2) ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วย หลักการตรวจสอบได้/มีภาระรับผิดชอบ (Accountability) หลักเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักความเสมอภาค (Equity)

3) ประชาธิปไตย (Participatory State) ประกอบด้วย หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

4) ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วย คุณธรรมจริยธรรม ซึ่งในการปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึกความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคม

ในที่นี้ ผู้ศึกษาจะขอกล่าวถึงในรายละเอียดเฉพาะ “การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)” ดังนี้

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) คือ การปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐโดยนำหลักการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการและการแสวงหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ โดยการนำเอาแนวทางหรือวิธีการบริหารงานของภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐ เช่น การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การบริหารแบบมืออาชีพ การคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า การจัดการโครงสร้างที่กะทัดรัดและแนวราบ การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาแข่งขันการให้บริการสาธารณะ การให้ความสำคัญต่อค่านิยม จรรยาบรรณวิชาชีพ คุณธรรมและจริยธรรม ตลอดจนการมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนโดยคำนึงถึงคุณภาพเป็นสำคัญ (บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ, ออนไลน์)

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ประกอบด้วยหลักการ 3 หลักย่อย ได้แก่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ออนไลน์)

1) ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลิตผลที่คุ้มค่าต่อการลงทุน และบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทั้งนี้ ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวก และลดภาระค่าใช้จ่ายตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ล้าสมัยและไม่มีความจำเป็น

2) ประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ มีการวางแผนเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน สร้างกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน

มีการจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

3) การตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

หลักใหญ่ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือการเปลี่ยนระบบราชการที่เน้นระเบียบและขั้นตอนไปสู่การบริหารแบบใหม่ซึ่งเน้นผลสำเร็จและความรับผิดชอบ รวมทั้งใช้เทคนิคและวิธีการของเอกชนมาปรับปรุงการทำงาน

“การจัดการภาครัฐแนวใหม่” มีหลักสำคัญ 7 ประการ คือ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2553, น.238-239)

1) จัดการโดยนักวิชาชีพที่ชำนาญการ (Hand-on professional management) หมายถึง ให้ผู้จัดมืออาชีพได้จัดการด้วยตัวเอง ด้วยความชำนาญ โปร่งใส และมีความสามารถในการใช้ดุลพินิจ เหตุผลก็เพราะเมื่อรับผิดชอบต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายแล้ว ก็จะทำให้เกิดความรับผิดชอบต่อตรวจสอบจากภายนอก

2) มีมาตรฐานและการวัดผลงานที่ชัดเจน (Explicit standards and measures of performance) ภาครัฐจึงต้องมีจุดมุ่งหมายและเป้าหมายของผลงาน และการตรวจสอบจะมีได้ก็ต้องมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน

3) เน้นการควบคุมผลผลิตที่มากขึ้น (Greater emphasis on output controls) การใช้ทรัพยากรต้องเป็นไปตามผลงานที่วัดได้ เพราะเน้นผลสำเร็จมากกว่าระเบียบวิธี

4) แยกหน่วยงานภาครัฐออกเป็นหน่วยย่อย ๆ (Shift to disaggregation of units in the public sector) การแยกหน่วยงานใหญ่ออกเป็นหน่วยงานย่อย ๆ ตามลักษณะสินค้าและบริการที่ผลิต ให้เงินสนับสนุนแยกกันและติดต่อกันอย่างเป็นอิสระ

5) เปลี่ยนภาครัฐให้แข่งขันกันมากขึ้น (Shift to greater competition in the public sector) เป็นการเปลี่ยนวิธีการทำงานไปเป็นการจ้างเหมาและประมูล เหตุผลก็เพื่อให้ฝ่ายที่เป็นปรปักษ์กัน เป็นกุญแจสำคัญที่จะทำให้ต้นทุนต่ำและมาตรฐานสูงขึ้น

6) เน้นการจัดการตามแบบภาคเอกชน (Stress on private sector styles of management practice) เปลี่ยนวิธีการแบบข้าราชการไปเป็นการยืดหยุ่นในการจ้างและให้รางวัล

7) เน้นการใช้ทรัพยากรอย่างมีวินัยและประหยัด (Stress on greater discipline and parsimony in resource use) วิธีนี้อาจทำได้ เช่น การตัดค่าใช้จ่าย เพิ่มวินัยการทำงาน จำกัดต้นทุน

การปฏิบัติ เหตุผลเพราะต้องการตรวจสอบความต้องการใช้ทรัพยากรของภาครัฐและทำงานมากขึ้นโดยใช้ทรัพยากรน้อยลง

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) คือ การปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐโดยนำเอาแนวทางหรือวิธีการของภาคเอกชนมาปรับใช้ ซึ่งหนึ่งในวิธีการที่สำคัญที่นำมาปรับใช้ก็คือ การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management) ที่ให้ความสำคัญต่อความประหยัด (Economy) คือการใช้ต้นทุนหรือทรัพยากรการผลิตอย่างเหมาะสม และมีความคุ้มค่ามากที่สุด ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) คือการปฏิบัติงานให้ได้ผลงานในระดับที่สูงกว่าปัจจัยนำเข้า และความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) คือการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นวิธีการบริหารที่ถูกนำมาประยุกต์ใช้เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์และวิธีการบริหารราชการจากเดิมที่ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (input) กระบวนการทำงาน และอาศัยกฎระเบียบที่เคร่งครัดเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานมาเป็นการมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์และผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานทั้งในแง่ของการผลิต (output) ผลลัพธ์ (outcome) และความคุ้มค่าของเงิน (Value for money) รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนซึ่งเป็นผู้รับบริการ โดยจะมีการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยตัวชี้วัดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ กล่าวโดยสรุป การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ คือการบริหารโดยมุ่งเน้นที่ผลการปฏิบัติงานหรือผลสัมฤทธิ์เป็นหลักนั่นเอง (จุฑาลักษณ์ จำปาทอง, 2562, น.22)

ดังนั้น การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ถือเป็นแนวทางที่เป็นการสนับสนุน และพัฒนาให้ส่วนราชการมีความคล่องตัว และปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงความคุ้มค่าของต้นทุนหรือทรัพยากรในการดำเนินงานกับผลลัพธ์ที่ได้ ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้กับกระบวนการพิจารณาญาติติของสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพ

ประสิทธิภาพ หมายถึง การเปรียบเทียบทรัพยากรที่ใช้ไป (Input) กับผลที่ได้จากการทำงาน (Output) ว่าดีขึ้นอย่างไรแค่ไหน ความมีประสิทธิภาพ หมายถึง การมีสมรรถนะหรือความสามารถในการทำงานที่ก่อให้เกิดผลสูง โดยได้รับผลผลิตที่มีค่าสูงกว่ามูลค่าของทรัพยากรที่เสียไป

บุคคลที่มีประสิทธิภาพในการทำงาน หมายถึง บุคคลที่ตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถและใช้เทคนิควิธีการทำงานที่สามารถสร้างผลงานได้มากและเป็นผลงานที่มีคุณภาพโดยสิ้นเปลืองทุนค่าใช้จ่าย พลังงาน และเวลาน้อย สามารถคิดค้น ดัดแปลงวิธีการทำงานให้ได้ผลดียิ่งขึ้นเสมอ มีความสุขและความพึงพอใจในการทำงาน

ประสิทธิภาพขององค์กร คือ การที่องค์กรสามารถดำเนินงานต่าง ๆ ตามภารกิจหน้าที่ขององค์กรโดยใช้ทรัพยากร ปัจจัยต่าง ๆ รวมถึงกำลังคน อย่างคุ้มค่าที่สุด มีการสูญเปล่าน้อยที่สุด มี

ลักษณะของการดำเนินงานไปสู่ผลตามวัตถุประสงค์ได้อย่างดีโดยประหยัดทั้งเวลา ทรัพยากร และกำลังคน องค์กรมีระบบการบริหารจัดการที่เอื้อต่อการผลิตและการบริการได้ตามเป้าหมาย มีความสามารถประยุกต์ศาสตร์ กลยุทธ์ เทคนิควิธีการ และเทคโนโลยีอย่างชาญฉลาด ทำให้เกิดวิธีการทำงานที่เหมาะสม มีความราบรื่นในการดำเนินงาน มีปัญหาอุปสรรคและความขัดแย้งน้อยที่สุด บุคลากรมีขวัญและกำลังใจดี มีความสุขความพอใจในการทำงาน (สมใจ ลักษณะ, 2546, น.5-8)

ประสิทธิภาพเป็นเรื่องของการใช้ปัจจัยและกระบวนการในการดำเนินงาน โดยมีผลผลิตที่ได้รับเป็นตัวกำกับการแสดง ประสิทธิภาพของการดำเนินงานใด ๆ อาจแสดงค่าประสิทธิภาพในลักษณะการเปรียบเทียบระหว่างค่าใช้จ่ายในการลงทุนกับผลกำไรที่ได้รับ ซึ่งถ้าผลกำไรมีสูงกว่าต้นทุนเท่าไรก็ยิ่งแสดงถึงประสิทธิภาพมากขึ้น ประสิทธิภาพอาจไม่แสดงค่าเชิงตัวเลข แต่แสดงด้วยการบันทึกลักษณะการใช้เงิน วัสดุ คน และเวลาในการปฏิบัติงานอย่างคุ้มค่า ประหยัด ไม่มีการสูญเปล่า เกินความจำเป็น รวมถึงการใช้กลยุทธ์หรือเทคนิควิธีปฏิบัติที่เหมาะสมสามารถนำไปสู่การบังเกิดผลได้รวดเร็ว ตรงประเด็น และมีคุณภาพ (วิโรจน์ นุ่นสุวรรณ, 2560, น.5-6)

จะเห็นได้ว่าประสิทธิภาพในงานที่ต้องการจะให้เกิดขึ้นนั้นมักจะสัมพันธ์กับการใช้เวลา การใช้จ่าย และการใช้คนในการปฏิบัติงานนั้น ๆ ในบางกรณีประสิทธิภาพอาจจะต้องคำนึงถึงความถูกต้องในการปฏิบัติงานอีกด้วย การที่จะกล่าวว่าต้องการให้งานมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นโดยให้ใช้คนเท่าเดิม ทำให้ได้งานมากขึ้นโดยใช้เงินน้อยลงหรือเท่าเดิม จึงต้องมีแนวทางหรือวิธีการในการเพิ่มประสิทธิภาพ

ปัจจัยที่มีผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ได้แก่ (เอกชัย กี่สุขพันธ์, 2538, น. 324-325)

1) วัฒนธรรมองค์การ (Corporate Culture) ในแต่ละองค์กรหรือสถาบันย่อมต้องมีระเบียบ ประเพณี แนวคิดในการปฏิบัติงาน หรือการอยู่ร่วมกันที่แตกต่างกันไปตามลักษณะของประเภทธุรกิจ หรือแม้กระทั่งความเป็นมาในอดีตดั้งเดิมขององค์กรหรือสถาบันนั้น ๆ วัฒนธรรมองค์การที่ดีควรมีส่วนช่วยเหลือหลอมจิตใจ ความรู้สึกนึกคิด และพฤติกรรมของบุคคลในองค์การให้กระตือรือร้นในการทำงาน และคิดที่จะพัฒนางานหรือปรับปรุงงานของตนเองให้ดีขึ้นอยู่เสมอ การสร้างจิตสำนึกหรือปลูกฝังเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์การนี้ ควรเริ่มตั้งแต่การปฐมนิเทศพนักงานใหม่ และจะต้องมีการเสริมสร้างอย่างต่อเนื่อง ความเจริญก้าวหน้าของบุคคลขึ้นอยู่กับผลงานความสามารถ เหล่านี้ล้วนเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมองค์การทั้งสิ้น

2) ระบบงาน (System) การบริหารงานจะต้องมีระบบงานที่เปิดโอกาสให้พนักงานได้มีส่วนร่วมในการบริหาร ทั้งนี้เพื่อให้ได้ความคิดที่หลากหลาย อันจะนำมาสู่แนวทางในการปรับปรุงหรือเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานได้ นอกจากนี้ ระบบการพิจารณาความดีความชอบ การให้ผลตอบแทน

ตลอดจนสวัสดิการต่าง ๆ หรือผลประโยชน์ที่พนักงานควรจะได้รับจะต้องมีการพัฒนาและปรับปรุงให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงด้วย

3) เทคโนโลยี (Technology) เทคโนโลยีที่เกิดขึ้นในปัจจุบันล้วนมีส่วนช่วยเสริมประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้านเวลา ความรวดเร็ว และความถูกต้องทั้งสิ้น นอกจากนี้ยังมีผลต่อการใช้จ่ายที่น้อยลงในการปฏิบัติงานด้วย ถึงแม้ว่าการลงทุนด้านงบประมาณอาจจะสูง แต่เมื่อเทียบกับภาพลักษณ์ขององค์กรและผลในระยะยาวแล้วก็เป็นสิ่งที่ควรพิจารณาถึงเช่นกัน

4) คน (People) ปัจจัยหลักที่สำคัญมากที่สุดคือ คนในฐานะผู้ปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งผู้บริหาร หรือผู้ปฏิบัติงานย่อมมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของงานทั้งสิ้น หากอยู่ในฐานะผู้บริหารหรือหัวหน้างานก็จะมีอิทธิพลต่อความคิดและการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นอย่างมาก ความสามารถในการนำมนุษย์สัมพันธ์ ตลอดจนเทคนิคในการจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชา และความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ใหม่ ๆ จึงเป็นคุณลักษณะที่สำคัญ แต่หากอยู่ในฐานะของผู้ปฏิบัติงานก็ควรที่จะต้องมีความคิดที่ดีต่อองค์กร ต่อผู้บริหารและต่อผู้ร่วมงาน ควรจะได้รับการพัฒนาส่งเสริมให้เป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอ และจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานได้พัฒนาความคิดของตนเองเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน

แนวคิดเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานนี้สะท้อนให้เห็นว่า การที่องค์กรจะสามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จะต้องไม่หยุดนิ่งอยู่กับที่แต่จะต้องมีการคิดเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพอยู่เสมอ โดยมีปัจจัยคือ วัฒนธรรมองค์กร ระบบงาน เทคโนโลยี และบุคลากรที่เป็นกำลังสำคัญ

## 2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการประสานงาน

การประสานงาน หมายถึง การจัดระเบียบการทำงานและการติดต่อกันเพื่อให้งานและเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ร่วมมือปฏิบัติการเป็นน้ำหนึ่งใจเดียว ไม่ให้งานซ้ำซ้อน ขัดแย้งกันเอง หรือเหลื่อมล้ำกัน ทั้งนี้เพื่อให้งานดำเนินไปได้อย่างราบรื่นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้น ๆ อย่างสมานฉันท์และมีประสิทธิภาพ (สมคิด บางโม, 2538, น.194)

ประสิทธิภาพของการประสานงานจะเกิดขึ้นได้ ผู้ประสานงานจะต้องมีสำนึกความรับผิดชอบต่อหน้าที่ รับผิดชอบต่อตนเอง มีความรอบคอบ รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ตรงต่อเวลา มีการสื่อสารที่ดี ยึดมั่นในคำสัญญา มีความมุ่งมั่นที่จะทำงานให้ประสบความสำเร็จ และทักษะที่จำเป็นของผู้ประสานงานที่จะต้องหมั่นฝึกฝนตนเองเพื่อเพิ่มทักษะในการประสานงาน ได้แก่ ทักษะการคิดวางแผนดำเนินการตามขั้นตอน ทักษะในการปฏิบัติตามบทบาทที่เหมาะสมต่อหน้าที่ ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ ทักษะการฟังและการตีความข้อมูล ทักษะการสื่อสารทั้งด้านการพูดและเขียน ทักษะ

การพิจารณาความขัดแย้งและวิธีการแก้ไข และทักษะการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า (สมพงษ์ รัตนะวรรณ, 2558, น. 20)

รูปแบบในการประสานงานมีด้วยกัน 2 รูปแบบ คือแบบทางการและแบบไม่เป็นทางการ

1) การประสานงานแบบเป็นทางการ จะมุ่งเน้นในเรื่องของการจัดโครงสร้างขององค์กร การจัดสายการบังคับบัญชา และการจัดขั้นตอนวิธีในการทำงาน การติดต่อสื่อสารให้ฝ่ายกระชับ มีความชัดเจนไม่ซับซ้อน เพราะการออกแบบขั้นตอนการทำงานให้ซับซ้อนและมีชั้นในการบริหารหลายระดับ เป็นการสร้างความลำบากในการทำงานให้กับผู้ปฏิบัติงาน อีกทั้งทำให้องค์กรสูญเสียทรัพยากรในด้านต่าง ๆ ไปโดยเปล่าประโยชน์ ซึ่งเป็นเหตุให้องค์กรมีต้นทุนในการดำเนินงานที่สูงขึ้นอีกด้วย (ณัฐยา สินตระการผล, 2553, น.22) นอกจากนี้ องค์กรควรมีการกระจายอำนาจให้กับผู้บริหารระดับกลางได้มีอำนาจในการตัดสินใจมากขึ้นเพื่อความสะดวก รวดเร็วในการประสานงาน และยังเป็น การสร้างขวัญและกำลังใจให้กับพนักงานขององค์กรอีกด้วย

2) การประสานงานแบบไม่เป็นทางการ จะมุ่งเน้นที่ความร่วมมือร่วมใจของบุคคลเป็น หลัก สมาชิกในองค์กรต้องมีความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียว แต่ในองค์กรแต่ละองค์กรย่อมมีหน่วยงานย่อย ซึ่งสมาชิกของแต่ละหน่วยงานย่อมปฏิบัติงานแตกต่างกันไป จุดมุ่งหมายเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน ย่อยก็ย่อมต่างกันไปด้วย (เนาวรัตน์ วิไลชนม์, 2533, น.53) แต่ละแผนกจะทราบเพียงบทบาทหน้าที่ ของตนเองโดยมองไม่เห็นเป้าหมายของการทำงานทั้งหมด จึงเป็นเรื่องยากที่จะประสานงานกันได้ อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะต่างฝ่ายต่างยึดจุดมุ่งหมายเฉพาะของตนเป็นหลัก ดังนั้น องค์กรจึงต้อง เร่งปลูกจิตสำนึกให้ผู้ปฏิบัติงานได้ทราบและตระหนักถึงเป้าหมายรวมขององค์กร องค์กรจะต้องทำให้ ผู้ปฏิบัติงานมีเป้าหมายหลักร่วมกันและตระหนักว่าความสำเร็จของหน่วยงานตนเองขึ้นอยู่กับ ความสำเร็จของฝ่ายอื่น ๆ ด้วย จึงจะทำให้ทุกคนในองค์กรรู้สึกถึงการพึ่งพาอาศัยกัน และต่างก็ ปฏิบัติงานในส่วนของตนอย่างเต็มที่ เพื่อเป้าหมายรวมขององค์กรเป็นหลัก (ซัจจันันต์ ธรรมจินดา, 2552, น.74-75)

จะเห็นได้ว่าการประสานงานทั้งสองรูปแบบต่างมีข้อดีและข้อเสีย การประสานงานแบบ เป็นทางการมีข้อดีคือ มีหลักฐานอ้างอิง มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ส่วนข้อเสียคือ มีความล่าช้า ขาดความ คล่องตัว สำหรับการประสานงานแบบไม่เป็นทางการมีข้อดีคือ มีความยืดหยุ่นตามสถานการณ์ สะดวก คล่องตัว ส่วนข้อเสียคือ อาจจะมีการเลือกปฏิบัติ เกิดความสับสนและไม่มีหลักฐานอ้างอิง

กล่าวได้ว่าการประสานงานเป็นกระบวนการหนึ่งในการทำงานที่ช่วยให้การปฏิบัติงาน ต่าง ๆ บรรลุเป้าหมายได้อย่างรวดเร็วและราบรื่น หากผู้ปฏิบัติงานทุกฝ่ายมีความเข้าใจในเนื้องาน และมีเป้าหมายร่วมกันที่จะต้องการให้งานสำเร็จ การประสานงานที่ดีจึงสามารถเพิ่มประสิทธิภาพใน การปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้เพราะการประสานงานจะแทรกอยู่ในทุกระบวนการบริหารจัดการ ทำหน้าที่เสมือนตัวกลางของกิจกรรมทั้งหลายให้สอดคล้องกันเพื่อให้งานดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย

ทั้งนี้ แม้ว่าองค์กรนั้นอาจมีทรัพยากรอื่น ๆ อย่างครบถ้วน แต่ผู้ปฏิบัติงานในแต่ละหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยไม่คำนึงถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่มีการถ้อยทีถ้อยอาศัย หรือกล่าวได้ว่าขาดการประสานงานที่ดี ก็เป็นการยากที่งานขององค์กรนั้นจะบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากแนวคิดเกี่ยวกับการประสานงานนั้น เห็นได้ว่าในองค์กรขนาดใหญ่ที่มีบุคลากรปฏิบัติงานในหลาย ๆ ส่วนแยกจากกัน แต่ในส่วนของงานที่ต้องมีการทำงานที่ต่อเนื่องกันนั้น จำเป็นต้องอาศัยการประสานงานกันอย่างเป็นระบบ เพื่อให้งานสำเร็จได้ เช่นเดียวกับกระบวนการพิจารณาญาติติที่ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหลายกลุ่มงานและหลายสำนักงานประสานกัน หากแต่ละฝ่ายมีความเข้าใจในงานของตนเองและเข้าใจการปฏิบัติงานของผู้ที่เกี่ยวข้อง ถ้อยทีถ้อยอาศัย และมีเป้าหมายอย่างเดียวกัน ก็จะส่งผลให้งานสำเร็จลงได้ด้วยดี

## บทที่ 3

### วิธีการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการพิจารณาญาติของสภาผู้แทนราษฎร” ในครั้งนี้ ได้กำหนดวิธีการศึกษาหรือกระบวนการวิธีการศึกษา (Methodology) โดยเป็นกระบวนการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยวิธีการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) และวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสังเกต (Observatory Research) โดยกำหนดวิธีในการดำเนินการศึกษาตามลำดับขั้นตอน ดังต่อไปนี้

- 3.1 วิธีการศึกษา
- 3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา
- 3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล
- 3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

#### 3.1 วิธีการศึกษา

ในการศึกษาเรื่อง “แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการพิจารณาญาติของสภาผู้แทนราษฎร” ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยวิธีการที่ใช้ในการเก็บข้อมูลเพื่อนำมาศึกษา ได้แก่ วิธีการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) และวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสังเกต (Observatory Research) ดังจะได้อธิบายตามลำดับ ดังนี้

##### 1. การศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research)

ผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับแนวคิด หลักวิชาการ ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง จากหนังสือ เอกสารวิชาการ และบทความต่าง ๆ รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 และศึกษาวิเคราะห์กระบวนการขั้นตอนในการพิจารณาญาติจากข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 หนังสือราชการ เอกสารวิชาการต่าง ๆ

##### 2. การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสังเกต (Observatory Research)

ผู้ศึกษาในฐานะที่ปฏิบัติหน้าที่ในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญาติติ 2 สำนักงานการประชุม ซึ่งมีภารกิจในการดำเนินงานเกี่ยวกับญาติติที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่ขั้นตอนของการเสนอญาติติจนกระทั่งญาติตินั้นเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการมาธิการและเปลี่ยนรูปแบบมาเป็นรายงานของคณะกรรมการที่เสนอกลับเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา

และมีมติส่งไปให้กับคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้ศึกษาโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสังเกตจากประสบการณ์ในการปฏิบัติงานโดยตรงเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาญาติ การแก้ไข ปัญหาในขั้นตอนต่าง ๆ

ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์เอกสารและการสังเกตจาก ประสบการณ์การปฏิบัติงานมาอธิบายในรูปแบบการพรรณนาให้เห็นถึงแนวความคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ ขั้นตอนกระบวนการพิจารณาญาติของสภาผู้แทนราษฎรในปัจจุบัน สภาพปัญหาที่พบเห็น และเสนอแนะวิธีการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการพิจารณาญาติของ สภาผู้แทนราษฎร

### 3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาในเรื่องนี้ ได้มีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยวิธีการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) และวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสังเกต (Observatory Research) ซึ่งเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา มีดังนี้

1) การรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Document) ได้แก่ แนวความคิด ทฤษฎี จากหนังสือ เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง หนังสือของทางราชการ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 โดยนำมาจัดหมวดหมู่ของข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาใช้เป็นองค์ความรู้ในการเพิ่ม ประสิทธิภาพในกระบวนการพิจารณาญาติของสภาผู้แทนราษฎรและเรียบเรียงเอกสารวิชาการใน ลักษณะเชิงพรรณนา

2) การเก็บข้อมูลจากการสังเกต (Observation) โดยผู้ศึกษาใช้การสังเกตจากประสบการณ์ การปฏิบัติงานโดยตรงที่ได้พบเห็นในขณะที่ปฏิบัติงานในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญาติ 2 สำนักงานการประชุมเกี่ยวกับการพิจารณาญาติของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการดำเนินการขั้นตอนต่าง ๆ ตามลำดับกว่าที่จะสำเร็จเป็นรายงานของสภาผู้แทนราษฎรและส่งไปยังคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง และมีการนำข้อสังเกตที่พบเห็นมาประมวลผลข้อมูลผ่านการคิดวิเคราะห์สังเคราะห์ หาเหตุผล เพื่อให้ทราบและเข้าใจถึงกระบวนการที่เกิดขึ้นจริงในการพิจารณาญาติของสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจน พบปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการดังกล่าว และนำมาสู่การเสนอแนวทางแก้ไขเพื่อให้การพิจารณาญาติของ สภาผู้แทนราษฎรมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยนำมาเรียบเรียงเป็นผลการศึกษาในลักษณะเชิงพรรณนา

### 3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้ศึกษาได้เก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อจัดทำการศึกษาด้วยวิธีพรรณนา (Descriptive) ซึ่งการศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาในเชิงคุณภาพ

(Qualitative Research) โดยวิธีการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) และวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสังเกต (Observatory Research) ที่ใช้ทั้งข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิ ดังนี้

1. ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) คือเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยวิธีการสังเกตจากประสบการณ์ที่ได้จากการปฏิบัติงานโดยตรงในกลุ่มงานที่มีภารกิจในการดำเนินการเกี่ยวกับญาติที่เสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร และการศึกษาข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ด้วยตนเอง

2. ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) คือเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลด้านเอกสาร ค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ บทความวิชาการ เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาญาติของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อนำมาวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูลในการศึกษาวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการดังกล่าวให้มากยิ่งขึ้น

### 3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้ศึกษาได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลทางเอกสาร (Documentary Research) และการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสังเกต (Observatory Research) ซึ่งได้จากประสบการณ์ที่ผ่านมาและการปฏิบัติงานในปัจจุบัน จากนั้น ผู้ศึกษาได้นำข้อมูลที่ได้มาศึกษา วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลเข้าด้วยกัน โดยอธิบายสาระสำคัญตามขอบเขตเนื้อหาของการศึกษา ในลักษณะของการอธิบายในเชิงพรรณนา (Descriptive) เพื่อแสวงหาหรือให้ได้มาซึ่งข้อค้นพบจากกระบวนการวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพเป็นผลการศึกษาตามประเด็นที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของการศึกษา กล่าวคือ ทราบถึงกระบวนการและปัญหาอุปสรรคในการพิจารณาญาติของสภาผู้แทนราษฎร และมีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงให้กระบวนการดังกล่าวมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

## บทที่ 4

### ผลการศึกษา

การศึกษาเรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการพิจารณาญัตติของสภาผู้แทนราษฎร นี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะศึกษากระบวนการพิจารณาญัตติของสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่การเสนอญัตติ จนกระทั่งเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการและเสนอเป็นรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการ กลับมายังสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่งเพื่อให้สภาพิจารณาและมีมติให้ส่งคณะรัฐมนตรีดำเนินการต่อไป ซึ่งในการศึกษานี้จะได้วิเคราะห์ถึงปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นระหว่างขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาตลอดจนเพิ่มประสิทธิภาพการพิจารณาญัตติของสภาผู้แทนราษฎรให้มากยิ่งขึ้น ดังจะได้เสนอผลการศึกษาดังนี้

#### 4.1 กระบวนการขั้นตอนการพิจารณาญัตติ

จากที่ได้ศึกษามาแล้วว่าญัตติที่เสนอในสภาผู้แทนราษฎรนั้น หมายถึง ข้อเสนอใดๆ ในสภาผู้แทนราษฎรที่มีความมุ่งหมายให้ลงมติหรือชี้ขาดว่าจะให้ปฏิบัติหรือดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ใดๆต่อไป ซึ่งการเสนอญัตติจะมีทั้งการเสนอญัตติด้วยวาจาและการเสนอญัตติเป็นหนังสือ โดยญัตติที่สามารถเสนอด้วยวาจาได้มักเป็นญัตติที่เกี่ยวกับระเบียบวิธีปฏิบัติในการประชุมสภาซึ่งเสนอเพื่อให้การประชุมดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย เช่น ญัตติขอเปลี่ยนระเบียบวาระการประชุม ญัตติขอให้รวมระเบียบวาระการประชุมที่เป็นเรื่องเดียวกัน ทำนองเดียวกัน หรือเกี่ยวเนื่องกันเพื่อพิจารณาพร้อมกัน ญัตติขอให้เลื่อนการปรึกษาหรือพิจารณา เป็นต้น ส่วนการเสนอญัตติที่กำหนดให้ต้องทำเป็นหนังสือจะใช้กับญัตติที่มีเนื้อหาสำคัญเพื่อให้สมาชิกได้นำไปศึกษาล่วงหน้า เช่น ญัตติที่เป็นร่างกฎหมาย หรือญัตติที่ขอให้สภาตั้งคณะกรรมการหรือขอให้คณะกรรมการสามัญคณะใดคณะหนึ่งกระทำการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภา ตามมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ ลักษณะของญัตติที่ได้ศึกษาในรายงานฉบับนี้ หมายถึงเฉพาะญัตติที่เสนอเป็นหนังสือขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญหรือขอให้คณะกรรมการสามัญคณะใดคณะหนึ่งพิจารณาหรือสอบหาข้อเท็จจริงในเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ประโยชน์สำคัญของประเทศชาติ หรือเรื่องอื่นๆ ที่อยู่ในความสนใจ ตามมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 129 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็น คณะกรรมการธิการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการ ิชาสามัญ หรือคณะกรรมการร่วมกันตามมาตรา 137 เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด

การกระทำการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษาตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นเรื่องที่ อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภา และหน้าที่และอำนาจตามที่ระบุไว้ในการตั้งคณะกรรมการก็ดี การ ดำเนินการของคณะกรรมการก็ดี ต้องไม่เป็นเรื่องซ้ำซ้อนกัน ในกรณีที่การกระทำการ การสอบ หาข้อเท็จจริงหรือศึกษาในเรื่องใดที่มีความเกี่ยวข้องกัน ให้เป็นหน้าที่ของประธานสภาที่จะต้อง ดำเนินการให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องทุกชุดร่วมกันดำเนินการ

ในการสอบหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือ คณะบุคคลใดกระทำการแทนมิได้

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมา แลกงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือ ศึกษาอยู่นั้นได้ แต่การเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับแก่ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือ ใช้อำนาจในกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ ใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจโดยตรง ในแต่ละองค์กรตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี

ให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบกิจการที่คณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงหรือ ศึกษาที่จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับ ให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดง ความเห็นตามที่คณะกรรมการเรียก...”

โดยการพิจารณาญาติติของสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวจะมีขั้นตอนในการพิจารณาตาม ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ตามลำดับ ดังนี้

- 1) การเสนอและบรรจุระเบียบวาระการประชุม
- 2) การพิจารณาญาติติของสภาผู้แทนราษฎร
- 3) การลงมติและตั้งคณะกรรมการวิสามัญหรือส่งคณะกรรมการสามัญดำเนินการ
- 4) การพิจารณาของคณะกรรมการ
- 5) การพิจารณารายงานที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว
- 6) การลงมติเห็นชอบรายงานและข้อสังเกตส่งคณะรัฐมนตรี

#### 4.1.1 การเสนอและบรรจุระเบียบวาระการประชุม

ในขั้นตอนของการเสนอญัตติและการบรรจุญัตติใด ๆ เข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรนั้น มีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ที่เกี่ยวข้องและขั้นตอนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

##### ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562

- ข้อ 23 วางหลักว่า “การจัดลำดับระเบียบวาระการประชุม ให้จัดลำดับ ดังต่อไปนี้

- (1) กระทู้ถาม
- (2) เรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุม
- (3) รับรองรายงานการประชุม
- (4) เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว
- (5) เรื่องที่ค้างการพิจารณา
- (6) เรื่องที่เสนอใหม่
- (7) เรื่องอื่น ๆ

ในกรณีที่ประธานสภาเห็นว่าเรื่องใดเป็นเรื่องด่วน จะจัดไว้ในลำดับใดของระเบียบวาระการประชุมก็ได้ แต่จะจัดไว้ก่อนเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วไม่ได้”

- ข้อ 45 วางหลักว่า “ญัตติทั้งหลายต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานสภา และต้องมีจำนวนสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าห้าคน เว้นแต่ข้อบังคับนี้ได้กำหนดไว้โดยเฉพาะเป็นอย่างอื่น”

- ข้อ 49 วางหลักว่า “ญัตติขอให้สภาตั้งคณะกรรมการหรือขอให้คณะกรรมการสามัญคณะใดคณะหนึ่งกระทำการ พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภา ตามมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญ ถ้าสมาชิกเป็นผู้เสนอต้องมีจำนวนสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคน”

- ข้อ 50 วางหลักว่า “ในกรณีที่เกี่ยวกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรือมีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือความมั่นคงของประเทศไม่ว่าในทางเศรษฐกิจหรือในทางใด ๆ ก็ตาม หรือในอันที่จะขจัดเหตุใด ๆ ที่กระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง จะเสนอญัตติด่วนเพื่อให้สภาพิจารณาเป็นการด่วนก็ได้”  
วรรคสอง “ญัตติด่วนต้องมีลักษณะทำนองเดียวกับกระทู้ถาม และต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สภาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วย”

- ข้อ 51 วางหลักว่า “ให้เป็นอำนาจของประธานสภาที่จะวินิจฉัยว่าญัตติใดเป็นญัตติด่วนหรือไม่ และเมื่อวินิจฉัยแล้วให้แจ้งผู้เสนอญัตติทราบพร้อมด้วยเหตุผลภายในห้าวันนับแต่วันที่ได้รับญัตตินั้น”  
วรรคสอง “ให้ประธานสภาบรรจุญัตติด่วนเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน  
วรรคสาม “ญัตติที่ประธานสภาวินิจฉัยว่าไม่ได้เป็นญัตติด่วน ให้ประธานสภาดำเนินการต่อไปตามข้อ 53

- ข้อ 53 วางหลักว่า “ภายใต้บังคับข้อ 51 และข้อ 52 ให้ประธานสภาบรรจผู้คดีเข้าระเบียบวาระการประชุมภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับญัตตินั้นตามลำดับที่ยื่นก่อนหลัง กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม”

- ข้อ 59 วางหลักว่า “ญัตติที่เสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือ ผู้เสนอและผู้รับรองต้องลงลายมือชื่อในญัตตินั้น”

#### ขั้นตอนการเสนอและบรรจุระเบียบวาระ

1) เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความประสงค์ที่จะเสนอเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เรื่องเกี่ยวกับประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจนเรื่องที่ตนมีความสนใจหรืออยู่ในความสนใจของประชาชนซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรก็สามารถเสนอเป็นญัตติให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาได้ ตามมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญ โดยเสนอเป็นหนังสือให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา มีหลักเกณฑ์ดังนี้

- หากเสนอเป็นญัตติธรรมดาเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ต้องมีสมาชิกลงลายมือชื่อในญัตติเป็นผู้รับรองไม่น้อยกว่า 5 คน ตามข้อบังคับฯ ข้อ 45 เช่น ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาคดีเงินทอนวัด เพื่อขอความเป็นธรรมให้แก่พุทธศาสนิกชน (นายนิยม เวชกามา และนายวิสาร เตชะธีราวัฒน์ เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเพิ่มค่าตอบแทนและสวัสดิการให้แก่อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) (นายจาตุรงค์ เพ็งนรพัฒน์ และนางเทียบจุฑา ขาวขำ เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาหามาตรการแก้ปัญหาภัยแล้งเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าว (นายอิสสระ สมชัย เป็นผู้เสนอ) เป็นต้น

- หากเสนอเป็นญัตติเพื่อขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญหรือขอให้คณะกรรมการวิสามัญที่เกี่ยวข้องพิจารณาศึกษา จะต้องมีส่วนสมาชิกลงลายมือชื่อในญัตติเป็นผู้รับรองไม่น้อยกว่า 20 คน ตามข้อบังคับฯ ข้อ 49 เช่น ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาการจัดการเรียนการสอนอย่างมีคุณภาพของโรงเรียนขนาดเล็ก (ศาสตราจารย์กนก วงษ์ตระหง่าน เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาการบริหารจัดการน้ำและน้ำเน่าเสียในแม่น้ำเจ้าพระยา (นายณัฐวุฒิ บัวประทุม เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแก้ไขปรับปรุงระเบียบและกฎหมายว่าด้วยการเรียไร (นายบัญญัติ เจตนจันทร์ เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ศึกษาการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรน้ำ (นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม กับคณะ เป็นผู้เสนอ) เป็นต้น

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าญัตติหนึ่ง ๆ สามารถมีผู้เสนอได้หลายคนซึ่งโดยปกติก็จะประมาณ 1 – 5 คน แต่จำนวนสมาชิกที่รับรองญัตตินั้นจะต้องเป็นไปตามที่ข้อบังคับการประชุมกำหนด

2) ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอญัตติเห็นว่า ญัตติที่ตนเสนอนั้นมีความสำคัญจำเป็นที่ต้องให้สภาพิจารณาเป็นการด่วน ก็สามารถเสนอมาเป็นญัตติด่วนได้ ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้วินิจฉัยว่าญัตติดังกล่าวเป็นญัตติด่วนหรือไม่ ตามหลักเกณฑ์ในข้อบังคับฯ ข้อ 49 ได้แก่

(1) เป็นญัตติที่เกี่ยวกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรือมีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงของประเทศไม่ว่าในทางเศรษฐกิจหรือในทางใด ๆ หรือมีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะขจัดเหตุใด ๆ ที่กระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง

(2) ไม่มีลักษณะทำนองเดียวกับกระทู้ถาม

(3) ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สภาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง

หากประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าเป็นญัตติด่วนก็จะบรรจุญัตติดังกล่าวเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน เช่น ญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาผลกระทบต่อประชาชนกรณีการควบรวมธุรกิจโทรคมนาคม 2 ราย คือ True และ DTAC ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อประชาชน (นายสิริพงศ์ อังคสกุลเกียรติ เป็นผู้เสนอ) ญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาและสอบหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่ล้นเกินและขัดต่อหลักนิติธรรมต่อผู้ต้องขังทางการเมือง (นายชลน่าน ศรีแก้ว เป็นผู้เสนอ) เป็นต้น

3) การบรรจุญัตติเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมนั้น กรณีเป็นญัตติที่ไม่ด่วนไม่ว่าจะเป็นญัตติธรรมดาหรือญัตติที่ขอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะอนุญาตให้บรรจุญัตติเข้าระเบียบวาระการประชุมภายใน 7 วันนับแต่วันที่รับญัตตินั้นตามลำดับที่ยื่นก่อนหลังตามข้อบังคับฯ ข้อ 53 โดยจะบรรจุในลำดับที่ (6) เรื่องที่เสนอใหม่ แต่หากเป็นญัตติที่เสนอมาเป็นญัตติด่วนและประธานก็วินิจฉัยว่าเป็นญัตติด่วน จะบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน ซึ่งโดยปกติแล้วจะจัดระเบียบวาระ “เรื่องด่วน” ไว้ต่อจากลำดับที่ (4) เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว และก่อนลำดับที่ (5) เรื่องที่ค้างพิจารณา ตามข้อบังคับฯ ข้อ 23

ดังนั้น ในการเสนอญัตติหากเป็นญัตติธรรมดาต้องมีผู้รับรองไม่น้อยกว่า 5 คน ส่วนญัตติที่ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญจะต้องมีผู้รับรองไม่น้อยกว่า 20 คน โดยต้องเสนอเป็นหนังสือเพื่อให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอนุญาตบรรจุระเบียบวาระการประชุมอย่างไรก็ตาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอเป็นญัตติด่วนได้ แต่จะเป็นญัตติด่วนหรือไม่นั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรจะวินิจฉัยจากเนื้อหาของญัตติ โดยมีข้อสังเกตว่า ญัตติด่วนนั้นไม่จำเป็นต้องเสนอเป็นหนังสือเท่านั้นแต่อาจเสนอญัตติด่วนด้วยวาจาในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็ได้

ทั้งนี้ เพื่อให้พิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ สภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบัน (ชุดที่ 25) ได้กำหนดให้มีการจัดระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร แบ่งออกเป็น 2 วัน คือ ทุกวันพุธและวันพฤหัสบดี ในช่วงเวลาที่มีการเปิดสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่งและครั้งที่สอง โดยในวันพุธจะมีการพิจารณาเฉพาะกฎหมาย ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติ และพระราชกำหนด ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องมีการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบตามกระบวนการนิติบัญญัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะต้องมีการลงมติบ่อยครั้ง ส่วนในวันพฤหัสบดีที่ประชุมจะพิจารณากระทู้ถาม เรื่องรับทราบรายงานตามกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในวาระเรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุม รายงานที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ญัตติด่วน และญัตติปกติ (ญัตติที่ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญและยุติธรรมดาที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้วินิจฉัยว่าเป็นญัตติด่วน) ดังนั้น ภายหลังจากที่มีการเสนอและบรรจุญัตติเข้าสู่ระเบียบวาระแล้ว กระบวนการพิจารณาญัตติจะเกิดขึ้นตามระเบียบวาระในวันพฤหัสบดีของทุกสัปดาห์ที่มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

#### 4.1.2 การพิจารณาญัตติของสภาผู้แทนราษฎร

ในขั้นตอนของการพิจารณาญัตติของสภาผู้แทนราษฎรนั้น มีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ที่เกี่ยวข้องและขั้นตอนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

##### ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562

- ข้อ 55 วางหลักว่า “เมื่อที่ประชุมกำลังพิจารณาญัตติใดอยู่ ห้ามเสนอญัตติอื่นขึ้นมาพิจารณา เว้นแต่ญัตติดังต่อไปนี้...(2) ขอให้รวมระเบียบวาระการประชุมที่เป็นเรื่องเดียวกัน ทำนองเดียวกัน หรือเกี่ยวเนื่องกัน เพื่อพิจารณาพร้อมกัน...”

- ข้อ 61 วางหลักว่า “การแก้ไขเพิ่มเติมญัตติหรือถอนญัตติที่ประธานสภาสั่งบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับความยินยอมของที่ประชุม”

- ข้อ 64 วางหลักว่า “ญัตติใดถึงวาระพิจารณาในประชุมแล้ว การเสนอญัตติซึ่งมีหลักการเช่นเดียวกันจะกระทำมิได้” วรรคสอง “ถ้าผู้เสนอญัตติไม่ชี้แจงในที่ประชุม หรือผู้เสนอญัตติไม่อยู่ในที่ประชุมโดยไม่มีผู้ชี้แจงแทนในฐานะผู้รับมอบหมาย ญัตตินั้นเป็นอันตกไป” วรรคสาม “การมอบหมายให้ชี้แจงแทนต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภา”

- ข้อ 66 วางหลักว่า “ผู้มีสิทธิอภิปรายก่อน คือ ผู้เสนอญัตติ แต่ถ้าผู้เสนอญัตติมีหลายคน ให้ประธานอนุญาตให้อภิปรายก่อนได้เพียงคนเดียว”

- ข้อ 67 วางหลักว่า “เมื่อผู้อภิปรายก่อนได้อภิปรายแล้ว การอภิปรายในลำดับต่อไปจะต้องเป็นการอภิปรายสลับกันระหว่างฝ่ายค้านและฝ่ายสนับสนุน เว้นแต่ในวาระของฝ่ายใดไม่

มีผู้อภิปราย อีกฝ่ายหนึ่งจึงอภิปรายซ้อนได้” วรคสอง “การอภิปรายไม่สนับสนุนและไม่คัดค้าน ย่อมกระทำได้โดยไม่ต้องสลับและไม่ให้นับเป็นวาระการอภิปรายของฝ่ายใด”

- ข้อ 68 วางหลักว่า “ถ้ามีผู้ขออภิปรายหลายคน ประธานจะให้คนใดอภิปรายก็ได้ แต่ให้คำนึงถึงผู้เสนอญัตติและผู้ซึ่งยังไม่ได้อภิปรายด้วย”

- ข้อ 75 วางหลักว่า “เมื่อการอภิปรายได้ยุติแล้ว ห้ามผู้ใดอภิปรายอีก เว้นแต่ที่ประชุมจะต้องลงมติในเรื่องนั้น จึงให้ผู้ซึ่งมีสิทธิอภิปรายก่อนคนใดคนหนึ่งในแต่ละญัตติ มีสิทธิอภิปรายสรุปได้อีกครั้งหนึ่งเป็นครั้งสุดท้ายก่อนที่ที่ประชุมจะลงมติ”

#### ขั้นตอนการพิจารณาญัตติของสภาผู้แทนราษฎร

1) ญัตติที่ได้รับการบรรจุเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมแล้ว การขอแก้ไขญัตติหรือถอนญัตติจะไม่สามารถทำได้ เว้นแต่ได้รับความยินยอมจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร จากนั้นเมื่อที่ประชุมจะพิจารณาญัตติ ตามหลักแล้วที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็จะมีการพิจารณาเรียงตามลำดับที่ปรากฏในระเบียบวาระ โดยญัตติใดจะได้รับการพิจารณาก่อน อย่างไรก็ตาม สมาชิกอาจจะเสนอญัตติด้วยวาจาซึ่งอาจเป็นเรื่องที่กำลังเป็นประเด็นทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจหรืออยู่ในความสนใจของประชาชนในขณะนั้นหรืออาจขอให้มีการเลื่อนระเบียบวาระโดยนำเอาญัตติที่อยู่ในลำดับเรื่องที่ค้างการพิจารณาหรือเรื่องที่เสนอใหม่ขึ้นมาพิจารณาก่อนก็ได้ ซึ่งถ้าที่ประชุมไม่มีความเห็นเป็นอย่างอื่นประธานสภาก็จะดำเนินการไปตามที่มีสมาชิกเสนอ โดยเมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบว่าจะพิจารณาญัตติในเรื่องใดแล้ว ก็สามารถนำญัตติเรื่องอื่น ๆ ที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันหรือเกี่ยวเนื่องกันรวมพิจารณาไปพร้อมกันด้วย เพื่อไม่ให้ญัตติที่มีสาระเช่นเดียวกันหรือคล้ายกันนั้นตกค้างอยู่ในระเบียบวาระ จึงขอยกตัวอย่างการพิจารณาญัตติที่สภาผู้แทนราษฎรได้นำมารวมพิจารณาดังนี้

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 2 ครั้งที่ 19 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพฤหัสบดีที่ 6 สิงหาคม 2563 และครั้งที่ 21 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ 14 สิงหาคม 2563 ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแผนการใช้น้ำมันปาล์ม (ปาล์มดีเซล) เป็นพลังงานทดแทนอย่างสมดุลและยั่งยืน (นายสาคร เกี่ยวข้อง เป็นผู้เสนอ) และญัตติที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันอีก 6 ฉบับ ได้แก่

(1) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์การทำสวนปาล์มน้ำมันแห่งประเทศไทย (นายสาคร เกี่ยวข้อง เป็นผู้เสนอ)

(2) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาโครงสร้างราคาปาล์มน้ำมันเพื่อแก้ไขปัญหาราคาปาล์มน้ำมันให้เป็นระบบและยั่งยืน (นายสาคร เกี่ยวข้อง เป็นผู้เสนอ)

(3) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแก้ไขปัญหาปาล์มน้ำมัน และน้ำมันปาล์ม (นายสฤกษ์พงษ์ เกี่ยวข้อง และนายณัฐชนน ศรีก่อเกื้อ เป็นผู้เสนอ)

(4) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการใช้ปาล์มน้ำมันเป็นพลังงานทดแทน (นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

(5) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาความเหมาะสมการผลิตไบโอดีเซลจากปาล์มน้ำมัน เป็นพลังงานทดแทนอย่างสมดุลและยั่งยืน (นายธีรภัทร พริงสุลกะ เป็นผู้เสนอ) และ

(6) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแก้ไขปัญหาราคาผลผลิตปาล์มน้ำมันตกต่ำอย่างเป็นระบบ (นายจาตุรงค์ เพ็งนรพัฒน์ เป็นผู้เสนอ)

จากนั้นได้มีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการบริหารจัดการปาล์มน้ำมันอย่างเป็นระบบ เพื่อส่งญัตติทั้งเจ็ดฉบับให้คณะกรรมการพิจารณาต่อไป

2) ในขั้นตอนของการเสนอญัตติต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ผู้เสนอญัตติแต่ละฉบับจะต้องอภิปรายนำเสนอญัตติของตน หากญัตติฉบับใดมีผู้เสนอหลายคนให้มีผู้เสนอญัตตินั้นได้เพียงคนเดียว โดยในการนำเสนอญัตติให้กล่าวถึงเหตุผลความจำเป็นในการเสนอญัตติและแจ้งความประสงค์ว่าต้องการให้สภาดำเนินการอย่างไร เช่น ขอให้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา ญัตติใดที่ผู้เสนอญัตติไม่อยู่ในที่ประชุมและไม่ได้มีการมอบหมายให้มีการชี้แจงญัตตินั้นแทน จะทำให้ญัตตินั้นตกไป นอกจากนี้ เมื่อถึงเข้าสู่วาระการพิจารณาญัตติใดแล้ว จะเสนอญัตติอื่นซึ่งมีหลักการเช่นเดียวกันไม่ได้

3) ในกรณีที่มีญัตติรวมพิจารณาจำนวนหลายญัตติ ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะให้ผู้เสนอญัตติในแต่ละฉบับได้อภิปรายก่อน จากนั้นจะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องการแสดงความคิดเห็นได้อภิปรายในลำดับต่อไปโดยสลับกันระหว่างฝ่ายคัดค้านและฝ่ายสนับสนุน เมื่อไม่มีผู้ใดประสงค์จะอภิปรายแล้ว ถือว่าการอภิปรายเป็นอันยุติ ซึ่งก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะมีมติ ประธานในที่ประชุมก็จะให้ผู้เสนอญัตติแต่ละฉบับมีสิทธิที่จะอภิปรายสรุปได้อีกครั้งหนึ่ง หลังจากนั้นจะเข้าสู่ขั้นตอนของการลงมติ

ดังนั้น ในขั้นตอนนี้มีข้อสังเกตว่าผู้เสนอญัตติมีความสำคัญซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องติดตามการพิจารณาว่าที่ประชุมจะพิจารณาญัตติในเรื่องใด เพื่อที่หากเป็นญัตติของตน ก็จะต้องมาเสนอญัตติด้วยตนเองหรือมอบหมายให้สมาชิกท่านอื่นเสนอแทน มิฉะนั้นญัตติดังกล่าวจะตกไป นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาด้วยว่าญัตติของตนนั้นสามารถที่จะรวมเข้ากับญัตติอื่นเพื่อพิจารณารวมกันไปได้หรือไม่ หากเห็นว่าสามารถรวมกับญัตติที่กำลังจะพิจารณาได้เนื่องจากเป็นเรื่องทำนอง

เดียวกันหรือใกล้เคียงกัน จะต้องแจ้งต่อที่ประชุมเพื่อขอรวมญัตติของตนเข้าไปด้วย เพื่อให้ไม่ใหญัตติดังกล่าวค้างอยู่ในระเบียบวาระการประชุม

#### 4.1.3 การลงมติและตั้งคณะกรรมการวิสามัญหรือส่งคณะกรรมการวิสามัญดำเนินการ

ในขั้นตอนการลงมติและตั้งคณะกรรมการวิสามัญหรือส่งคณะกรรมการวิสามัญดำเนินการนั้น มีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ที่เกี่ยวข้องและขั้นตอนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

##### ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562

- ข้อ 78 วางหลักว่า “ในกรณีที่จะต้องมิตติของสภา ให้ประธานมีสัญญาณให้สมาชิกทราบ เพื่อแสดงตนและตรวจสอบองค์ประชุมก่อนลงมติ” วรรคสอง “ประธานมีอำนาจสั่งให้รวมหรือแยกประเด็นพิจารณาหรือลงมติ เว้นแต่ที่ประชุมจะมีมติเป็นอย่างอื่น”

- ข้อ 80 วางหลักว่า “การออกเสียงลงคะแนนให้กระทำการเปิดเผย”

- ข้อ 83 วางหลักว่า “การออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยมีวิธีปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(1) ใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนตามที่ประธานกำหนด

(2) เรียกชื่อสมาชิกตามหมายเลขประจำตัวสมาชิก ให้ออกเสียงลงคะแนนเป็น

รายคนตามวิธีที่ประธานกำหนด

(3) วิธีอื่นใดซึ่งที่ประชุมเห็นสมควรเฉพาะกรณี”

- ข้อ 86 วางหลักว่า “สมาชิกซึ่งเข้ามาในที่ประชุมระหว่างการออกเสียงลงคะแนน อาจออกเสียงลงคะแนนได้ก่อนประธานสั่งปิดการนับคะแนน”

- ข้อ 87 วางหลักว่า “เมื่อได้นับคะแนนเสียงแล้ว ให้ประธานประกาศมติต่อที่ประชุมทันที”

- ข้อ 88 วางหลักว่า “ญัตติใดไม่มีผู้คัดค้าน ให้ประธานถามที่ประชุมว่ามีผู้เห็นเป็นอย่างอื่นหรือไม่ เมื่อไม่มีผู้เห็นเป็นอย่างอื่น ให้ถือว่าที่ประชุมลงมติเห็นชอบด้วยญัตตินั้น” วรรคสอง “ความในวรรคหนึ่งไม่ให้ใช้บังคับแก่ญัตติที่เป็นร่างพระราชบัญญัติ หรือเรื่องอื่นใดที่รัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับนี้กำหนดให้ที่ประชุมวินิจฉัยโดยการออกเสียงลงคะแนน”

- ข้อ 91 วางหลักว่า “การเลือกตั้งคณะกรรมการ สมาชิกแต่ละคนมีสิทธิเสนอชื่อได้ไม่เกินจำนวนกรรมการ การเสนอนั้นต้องมีจำนวนสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 5 คน” วรรคสอง “การเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อจำนวนไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด จำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ โดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภา”

ขั้นตอนการลงมติและตั้งคณะกรรมการวิสามัญหรือส่งคณะกรรมการวิสามัญ

ดำเนินการ

1) ภายหลังจากที่การอภิปรายสิ้นสุดลงแล้วจะต้องมีการลงมติว่าที่ประชุมจะเห็นชอบตามญัตติที่เสนอหรือไม่ โดยประธานในที่ประชุมจะมีสัญญาณแจ้งให้สมาชิกทราบให้เข้ามาในห้องประชุมเพื่อแสดงตนและตรวจสอบองค์ประชุมก่อนลงมติ หากองค์ประชุมเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่ ก็จะดำเนินการถามมติต่อที่ประชุมต่อไป ซึ่งหากมีการพิจารณารวมกันหลายญัตติประธานก็อาจจะขอให้ลงมติญัตติที่รวมพิจารณาด้วยกันนั้นไปในครั้งเดียวกัน โดยการออกเสียงลงคะแนนนั้นจะกระทำการเปิดเผยโดยใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนน ทั้งนี้ สมาชิกสามารถใช้อิทธิออกเสียงลงคะแนนได้จนกว่าประธานในที่ประชุมจะสั่งปิดการลงคะแนน จากนั้นประธานในที่ประชุมก็จะประกาศผลการลงมติต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่เสียงข้างมากลงมติเห็นชอบก็จะดำเนินการตามญัตติที่เสนอต่อไป แต่หากเสียงข้างมากลงมติไม่เห็นชอบ ญัตตินั้นก็จะตกไป

อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมอาจจะไม่ต้องมีการลงมติในญัตตินั้น ๆ ก็ได้หากไม่มีผู้ใดคัดค้าน โดยเมื่อเสร็จสิ้นการอภิปรายแล้วประธานจะถามที่ประชุมว่ามีสมาชิกท่านใดเห็นเป็นอย่างอื่นหรือไม่ เมื่อไม่มีผู้เห็นเป็นอย่างอื่น ให้ถือว่าที่ประชุมลงมติเห็นชอบกับญัตตินั้น ตามข้อบังคับฯ ข้อ 88 ซึ่งส่วนใหญ่แล้วประธานสภาผู้แทนราษฎรมักจะใช้ข้อบังคับฯ ข้อ 88 นี้กับการพิจารณาญัตติในการถือว่าที่ประชุมเห็นชอบกับญัตตินั้น ๆ แต่หากมีสมาชิกคนใดคนหนึ่งไม่เห็นด้วย เช่น ญัตติขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่มีสมาชิกที่เห็นว่าไม่ควรจะต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เช่นนี้ก็ต้องมีการลงมติโดยใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนจะถามมติตามข้อบังคับฯ ข้อ 88 ไม่ได้

2) แม้ว่าญัตติเกี่ยวกับปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สำคัญของประชาชนและประเทศชาติ รวมถึงเรื่องที่อยู่ในความสนใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอเป็นหนังสือเป็นเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรนั้นส่วนใหญ่จะเป็นการเสนอเพื่อขอให้ที่ประชุมตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาพิจารณาศึกษา แต่ก็มีหลายครั้งที่ในการพิจารณาญัตตินั้นที่ประชุมเห็นพ้องต้องกันว่าประเด็นเนื้อหาของญัตติดังกล่าวอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญประจำสภาอยู่แล้วหรือเป็นประเด็นที่ไม่ใหญ่ สามารถส่งญัตตินั้นไปให้คณะกรรมการวิสามัญที่เกี่ยวข้องดำเนินการพิจารณาศึกษาได้ จึงไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เนื่องจากการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาจนเกินไปทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายคนต้องเข้าไปร่วมเป็นกรรมการหลายคณะ อาจทำให้ปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่เต็มที่เท่าที่ควร ซึ่งหากผู้เสนอญัตติไม่ขัดข้องที่ประชุมก็จะมิตเห็นชอบให้ส่งญัตติไปให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณา

ศึกษาโดยจะต้องกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการด้วยตามความเหมาะสมของแต่ละญัตติ

3) ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการเสนอญัตติเป็นหนังสือส่วนใหญ่จะขอให้ที่ประชุมตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาพิจารณาศึกษาเรื่องต่าง ๆ ซึ่งหากที่ประชุมลงมติเห็นชอบด้วยการตั้งคณะกรรมการวิสามัญแล้ว ในลำดับต่อไปก็จะเป็นการตั้งคณะกรรมการวิสามัญโดยมีขั้นตอนคือ

(1) ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานในที่ประชุมจะถามที่ประชุมว่าจะตั้งกรรมการจำนวนเท่าใด จากนั้นประธานจะแจ้งจำนวนกรรมการในสัดส่วนที่คณะรัฐมนตรีและพรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับ อย่างไรก็ตาม การตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาญัตตินั้นไม่จำเป็นต้องมีกรรมการในสัดส่วนของคณะรัฐมนตรีก็ได้ ต่างจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งจะต้องมีสัดส่วนของคณะรัฐมนตรีเสมอ

(2) ให้ตัวแทนของแต่ละพรรคเสนอรายชื่อกรรมการ โดยการยื่นขึ้นและขานรายชื่อกรรมการที่จะตั้งตามสัดส่วนที่พรรคของตนได้รับ ซึ่งจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือบุคคลภายนอกที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านนั้น ๆ ก็ได้ จากนั้นจะมีการขอผู้รับรองโดยให้สมาชิกยกมือขึ้นเพื่อรับรองการตั้งกรรมการของแต่ละพรรคเพราะถือเป็นการเสนอญัตติอย่างหนึ่ง ทั้งนี้ การเสนอรายชื่อกรรมการจะไม่ได้เสนอเป็นหนังสือแต่เป็นการเสนอชื่อด้วยวาจาในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

(3) เมื่อคณะรัฐมนตรีและพรรคต่าง ๆ เสนอรายชื่อกรรมการครบทุกพรรคแล้ว เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะอ่านรายชื่อกรรมการทั้งหมดอีกครั้งหนึ่ง จากนั้น ประธานจะถามที่ประชุมว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงรายชื่อหรือไม่ หรือถ้าประธานไม่ถามที่ประชุม หากพรรคใดประสงค์จะขอเปลี่ยนรายชื่อก็สามารถยกมือขึ้นและแจ้งต่อที่ประชุมขอเปลี่ยนแปลงรายชื่อกรรมการได้ หลังจากจบขั้นตอนการตั้งคณะกรรมการแล้วประธานในที่ประชุมจะให้สภาผู้แทนราษฎรกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการตามความเหมาะสมของแต่ละญัตติ เช่น 60 วัน 90 วัน หรือ 120 วัน

(4) ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุมว่าเสร็จสิ้นการพิจารณาญัตตินั้นแล้ว ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบของสำนักการประชุมก็จะจัดทำหนังสือตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาญัตติดังกล่าวและจัดส่งหนังสือและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้กับเจ้าหน้าที่ของสำนักกรรมการผู้รับผิดชอบดำเนินการในการพิจารณาชั้นกรรมการต่อไป

ในขั้นตอนนี้กล่าวได้ว่ามีความสำคัญเพราะเป็นการแสดงเจตจำนงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าจะเห็นชอบด้วยกับญัตติและให้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญหรือส่งไปให้

คณะกรรมการสามัญประจำสภาเพื่อพิจารณาศึกษาหรือไม่ อันเป็นกระบวนการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามอำนาจหน้าที่ของรัฐสภานั้นเอง

#### 4.1.4 การพิจารณาของคณะกรรมการ

ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการนั้น มีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ที่เกี่ยวข้องและขั้นตอนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

##### ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562

- ข้อ 90 วางหลักว่า “ให้สภาตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้น 35 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการจำนวน 15 คน ดังนี้

- (1) คณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน
- (2) คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร
- (3) คณะกรรมการกิจการศาล องค์การอิสระ องค์การอัยการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และกองทุน
- (4) คณะกรรมการการศึกษา
- (5) คณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ
- (6) คณะกรรมการแก้ไขปัญหานี้สินแห่งชาติ
- (7) คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
- (8) คณะกรรมการการคมนาคม
- (9) คณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ
- (10) คณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภค
- (11) คณะกรรมการการเงิน การคลัง สถาบันการเงินและตลาดการเงิน
- (12) คณะกรรมการการต่างประเทศ
- (13) คณะกรรมการการตำรวจ
- (14) คณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ
- (15) คณะกรรมการการทหาร
- (16) คณะกรรมการการท่องเที่ยว
- (17) คณะกรรมการการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (18) คณะกรรมการการปกครอง

(19) คณะกรรมาธิการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ

(20) คณะกรรมาธิการการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและยาเสพติด

(21) คณะกรรมาธิการการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภัยธรรมชาติและสาธารณภัย

(22) คณะกรรมาธิการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ

(23) คณะกรรมาธิการการพลังงาน

(24) คณะกรรมาธิการการพัฒนาการเมือง

(25) คณะกรรมาธิการการพัฒนาเศรษฐกิจ

(26) คณะกรรมาธิการการพาณิชย์และทรัพย์สินทางปัญญา

(27) คณะกรรมาธิการการแรงงาน

(28) คณะกรรมาธิการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัยและนวัตกรรม

(29) คณะกรรมาธิการแก้ไขปัญหาราคาผลิตผลเกษตรกรรม

(30) คณะกรรมาธิการการศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม

(31) คณะกรรมาธิการการศึกษา

(32) คณะกรรมาธิการการสวัสดิการสังคม

(33) คณะกรรมาธิการการสาธารณสุข

(34) คณะกรรมาธิการการสื่อสาร โทรคมนาคม และดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

(35) คณะกรรมาธิการการอุตสาหกรรม”

วรรคสอง “เมื่อคณะกรรมาธิการสามัญจะกระทำกิจการ พิจารณาขอหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ให้รายงานให้ประธานสภาทราบ โดยต้องไม่เป็นเรื่องที่ซ้ำซ้อนกัน ในกรณีที่มีความเกี่ยวข้องกัน ให้เป็นหน้าที่ของประธานสภาที่จะต้องดำเนินการให้คณะกรรมาธิการสามัญที่เกี่ยวข้องทุกคณะ ร่วมกันดำเนินการ”

- ข้อ 92/1 วางหลักว่า “ในกรณีมีเหตุอันสมควรที่ทำให้คณะกรรมาธิการไม่สามารถจัดการประชุมคณะกรรมาธิการในสถานที่เดียวกันได้ ประธานคณะกรรมาธิการจะกำหนดให้จัดการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขตามระเบียบที่ประธานสภากำหนด ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดให้มีมาตรฐานการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย” วรรคสี่ “การประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้ จะจัดการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้ (1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างข้อบังคับ (2) การพิจารณาเรื่องที่รัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือข้อบังคับกำหนด หรือที่คณะกรรมาธิการมีมติให้กระทำเป็นการลับ (3) การประชุมอื่นตามที่ประธานสภาประกาศกำหนด”

- ข้อ 97 วรรคหนึ่ง วางหลักว่า “การเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่ ให้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อประธานคณะกรรมการหรือรองประธานคณะกรรมการผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานคณะกรรมการ”

- ข้อ 104 วรรคหนึ่ง วางหลักว่า “เมื่อคณะกรรมการได้กระทำการ พิจารณา สอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามหน้าที่และอำนาจหรือตามที่สภามอบหมายเสร็จแล้วให้รายงานต่อสภาตามระยะเวลาที่สภากำหนด”

- ข้อ 105 วรรคหนึ่ง วางหลักว่า “ในการพิจารณาของคณะกรรมการ ถ้าคณะกรรมการ เห็นว่ามีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ องค์การอัยการ หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องควรทราบหรือควรปฏิบัติก็ให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมการ เพื่อให้สภาพิจารณา”

- ข้อ 106 วางหลักว่า “ถ้าสภามีมติให้คณะกรรมการใดกระทำการ พิจารณา สอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใดให้เสร็จภายในกำหนดเวลาใด และคณะกรรมการนั้น กระทำการ พิจารณา สอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาไม่เสร็จภายในเวลาที่กำหนด ประธานคณะกรรมการ ต้องรายงานให้ประธานสภาทราบโดยด่วน” วรรคสอง “ในกรณีดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง ถ้าอยู่ในระหว่างสมัยประชุม ให้ประธานสภาเสนอต่อที่ประชุมโดยพลัน และที่ประชุมอาจลงมติให้ขยายเวลาที่ได้กำหนดไว้หรือให้ตั้งคณะกรรมการใหม่แทนคณะเดิมหรือให้ดำเนินการอย่างอื่นสุดแต่ที่ประชุม จะเห็นสมควร แต่ถ้าอยู่นอกสมัยประชุม ก็ให้ประธานสภามีอำนาจอนุญาตให้ขยายเวลาที่กำหนดไว้ ได้ตามที่พิจารณาเห็นสมควร แล้วแจ้งให้สภาทราบภายหลัง” วรรคสาม “การนับระยะเวลาดังกล่าว ในวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เริ่มนับแต่วันถัดจากวันที่สภามีมติกำหนดระยะเวลา”

#### ขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการ

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับญัตติและให้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญ หรือส่งไปให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาเพื่อพิจารณาศึกษาแล้ว ในการพิจารณาของคณะกรรมการ นั้น มีขั้นตอนดังนี้

1) ในส่วนของรูปแบบการประชุมคณะกรรมการนั้น เนื่องจากเกิดวิกฤตการณ์ การแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 (Covid-19) ทำให้สภาผู้แทนราษฎรแก้ไขข้อบังคับการประชุม โดยเปิดโอกาสให้คณะกรรมการและอนุกรรมการสามารถประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้ในเรื่อง ที่มีใช้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งขึ้นอยู่กับความประสงค์ของคณะกรรมการแต่ละคณะ ทั้งนี้ คณะกรรมการต่าง ๆ ทั้งคณะกรรมการสามัญและวิสามัญก็มีการประชุมเพื่อพิจารณาญัตติ ทั้งการประชุมรูปแบบปกติและการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์

2) ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาญัตติที่มีความเกี่ยวข้องกันจำนวนหลายญัตติและเห็นชอบให้ส่งญัตติดังกล่าวนั้นให้คณะกรรมการพิจารณาศึกษา ในการพิจารณาของคณะกรรมการจะต้องมีความครอบคลุมครบถ้วนรอบด้านในทุกญัตติที่ได้นำมาพิจารณารวมกันด้วย

3) คณะกรรมการสามารถเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลรายละเอียดเพิ่มเติมได้เพื่อประโยชน์ในการวางแผนการดำเนินการแก้ไขปัญหา รวมทั้งนำข้อมูลที่ประชาชนได้มาขึ้นหนังสือร้องทุกข์มาประกอบการพิจารณา โดยเมื่อได้แนวทางการดำเนินงานแล้วคณะกรรมการก็จะลงพื้นที่ไปศึกษาดูงานในพื้นที่จริงที่เกิดปัญหา และอาจลงไปในพื้นที่อื่นเพื่อศึกษาเปรียบเทียบกับพื้นที่ที่เกิดปัญหาเพื่อให้ได้แนวทางในการแก้ไข ซึ่งเป็นกระบวนการปฏิบัติงานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการศึกษาข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ

4) หากคณะกรรมการไม่สามารถพิจารณาญัตติได้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใดก็ตาม เช่น ญัตติที่จำเป็นต้องพิจารณาหลายประเด็นให้ครบถ้วน ต้องลงพื้นที่จำนวนหลายครั้งเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องรอบด้าน หรือไม่สามารถประชุมคณะกรรมการได้เนื่องจากเกิดเหตุสุดวิสัย เป็นต้น ประธานคณะกรรมการต้องมีหนังสือกราบเรียนให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบโดยด่วน พร้อมทั้งแจ้งด้วยว่าจะขออนุญาตขยายระยะเวลาการพิจารณาศึกษาเป็นระยะเวลาเท่าใด ซึ่งหากเป็นการขอยืดระยะเวลาในระหว่างสมัยประชุม จะเป็นอำนาจของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่จะอนุญาตให้ขยายระยะเวลาได้ตามที่คณะกรรมการร้องขอหรือกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมหรือตั้งคณะกรรมการใหม่แทนคณะเดิม แล้วแต่ที่ประชุมจะเห็นสมควร ซึ่งส่วนใหญ่ที่ประชุมมักจะอนุญาตตามระยะเวลาที่คณะกรรมการร้องขอ แต่หากเป็นการขอยืดระยะเวลานอกสมัยประชุมจะเป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรที่จะอนุญาตให้ขยายระยะเวลาการพิจารณาศึกษา แล้วจึงแจ้งให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรทราบเมื่อเปิดสมัยประชุม

5) เมื่อคณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาญัตติตามที่สภาผู้แทนราษฎรมอบหมายเสร็จแล้วจะต้องจัดทำรายงานเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรตามระยะเวลาที่สภากำหนดหรือตามที่มีการขอยืดระยะเวลา และหากในการพิจารณานั้นคณะกรรมการเห็นว่ามิข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรทราบหรือควรปฏิบัติก็จะต้องจัดทำข้อสังเกตนั้นไว้ในรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาด้วย

ขั้นตอนการพิจารณาญัตติในชั้นกรรมการนี้มีความสำคัญมาก เพราะหากการเสนอญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อที่ประชุมสภาถือเป็นจุดเริ่มต้นของการบริหารราชการแผ่นดิน มุ่งหวังที่จะแก้ไขปัญหาเรื่องที่มีผลกระทบต่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนแล้ว การพิจารณาศึกษาญัตติของคณะกรรมการก็เป็นส่วนที่จะทำให้ญัตติที่เสนอมานั้นบังเกิดผลเป็นรูปธรรมเนื่องจากคณะกรรมการได้ลงพื้นที่ไปบริเวณที่เกิดปัญหาหรือเรียกผู้ที่เกี่ยวข้องกับญัตติดังกล่าวโดยตรงมาให้ความรู้และให้ข้อมูลที่ถูกต้องได้ ทำให้สามารถนำเสนอข้อเท็จจริงและแนวทางในการ

แก้ไขได้อย่างตรงจุด อีกทั้งหากเห็นว่าข้อสังเกตที่คณะกรรมการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรทราบ และควรปฏิบัติก็ยังสามารถจัดทำเป็นข้อสังเกตใส่ไว้ในรายงานให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาได้ด้วย

#### 4.1.5 การพิจารณารายงานที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว

ในขั้นตอนการพิจารณารายงานที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วนั้น มีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ที่เกี่ยวข้องและขั้นตอนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

##### ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562

- ข้อ 23 วางหลักว่า “การจัดลำดับระเบียบวาระการประชุม ให้จัดลำดับ ดังต่อไปนี้

- (1) กระทู้ถาม
- (2) เรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุม
- (3) รับรองรายงานการประชุม
- (4) เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว
- (5) เรื่องที่ค้างการพิจารณา
- (6) เรื่องที่เสนอใหม่
- (7) เรื่องอื่น ๆ

ในกรณีที่ประธานสภาเห็นว่าเรื่องใดเป็นเรื่องด่วน จะจัดไว้ในลำดับใดของระเบียบวาระการประชุมก็ได้ แต่จะจัดไว้ก่อนเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วไม่ได้”

- ข้อ 104 วรรคสอง วางหลักว่า “ในที่ประชุมสภา คณะกรรมการมีสิทธิแถลงชี้แจง หรือแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการกระทำกิจการ พิจารณาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่และอำนาจหรือตามที่สภามอบหมาย ในการนี้ คณะกรรมการอาจมอบหมายให้บุคคลใดแถลงหรือชี้แจงแทนก็ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากประธาน”

##### ขั้นตอนการพิจารณารายงานที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว

ภายหลังจากที่ครบกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาศึกษาแล้ว คณะกรรมการจะต้องจัดทำรายงานการพิจารณาเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีลำดับการพิจารณาดังนี้

1) เมื่อคณะกรรมการพิจารณาศึกษาเรื่องที่ได้รับมอบหมายจากสภาผู้แทนราษฎรเสร็จสิ้นตามกำหนดระยะเวลาแล้ว จะต้องมีหนังสือเสนอรายงานมายังสภาผู้แทนราษฎรพร้อมด้วยเอกสารประกอบการพิจารณาหรือตัวเล่มรายงานจำนวน 500 ชุด เพื่อจัดวางให้กับสมาชิกใช้ศึกษาหรือใช้ประกอบการอภิปรายในห้องประชุมสภาผู้แทนราษฎร

2) ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะอนุญาตบรรจุรายงานของคณะกรรมการเข้าในระเบียบวาระการประชุมของวันพฤหัสบดี ในวาระที่ (4) เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ซึ่งที่ประชุมก็จะพิจารณาไปตามลำดับเรื่องที่ได้รับการบรรจุระเบียบวาระก่อนหลัง ซึ่งจาก

การศึกษาพบว่านอกจากรายงานที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วจะมีที่มาจากญาติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ยังมีรายงานของคณะกรรมการสามัญที่ดำเนินการศึกษาเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น ๆ เมื่อศึกษาเสร็จแล้วส่งมายังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อนที่จะส่งไปยังคณะรัฐมนตรีด้วย ทำให้รายงานของคณะกรรมการทั้งสองประเภทนี้มาค้างอยู่ในระเบียบวาระเช่นเดียวกัน โดยมีข้อสังเกตว่ารายงานที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วนั้นมีความสำคัญเพราะแม้แต่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรยังกำหนดไว้ว่าแม้ว่าประธานสภาเห็นว่าเรื่องใดเป็นเรื่องด่วนก็ตามแต่ก็จะจัดวาระ“เรื่องด่วน”นั้น ไว้ก่อน “เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว” ไม่ได้

3) เมื่อถึงวาระการพิจารณารายงานเรื่องใดแล้ว ประธานกรรมการที่เป็นผู้เสนอรายงานหรือผู้ที่คณะกรรมการมอบหมายก็จะแถลงผลการศึกษาต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร จากนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลก็จะสลับกันอภิปรายแสดงความคิดเห็นที่มีต่อรายงานของคณะกรรมการนั้น ซึ่งประธานในที่ประชุมก็จะอนุญาตให้คณะกรรมการชี้แจงในประเด็นที่สมาชิกยังติดใจสงสัย หลังจากอภิปรายพอสมควรแล้วประธานในที่ประชุมจะปิดการอภิปรายและให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติว่าจะเห็นชอบรายงานของคณะกรรมการหรือไม่

ขั้นตอนนี้เป็นกรนำเสนอรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้เห็นสภาพข้อเท็จจริงของปัญหาโดยละเอียด แนวทางและข้อเสนอแนะในการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม ข้อสังเกตของคณะกรรมการ และได้ซักถามเกี่ยวกับรายงานเพื่อความเข้าใจประกอบการตัดสินใจในการลงมติ ทั้งนี้ หากสมาชิกเห็นชอบก็จะส่งรายงานของคณะกรรมการดังกล่าวพร้อมด้วยข้อสังเกตไปให้คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปศึกษา ทบทวนความเป็นไปได้ในการแก้ปัญหา ทำให้ทราบปัญหาที่แท้จริง และมองเห็นภาพในการแก้ไขส่งผลให้การบริหารราชการเพื่อประเทศชาติและประชาชนมีความรอบคอบเกิดประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์อย่างเต็มที่

#### 4.1.6 การลงมติเห็นชอบรายงานและข้อสังเกตส่งคณะรัฐมนตรี

ในขั้นตอนการลงมติเห็นชอบรายงานและข้อสังเกตส่งคณะรัฐมนตรีนั้น มีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ที่เกี่ยวข้องและขั้นตอนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

##### ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562

- ข้อ 83 วางหลักว่า “การออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยมีวิธีปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(1) ใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนตามที่ประธานกำหนด

(2) เรียกชื่อสมาชิกตามหมายเลขประจำตัวสมาชิก ให้ออกเสียงลงคะแนนเป็น

รายคนตามวิธีที่ประธานกำหนด

## (3) วิธีอื่นใดซึ่งที่ประชุมเห็นสมควรเฉพาะกรณี”

- ข้อ 88 วางหลักว่า “ญัตติใดไม่มีผู้คัดค้าน ให้ประธานถามที่ประชุมว่ามีผู้เห็นเป็นอย่างอื่นหรือไม่ เมื่อไม่มีผู้เห็นเป็นอย่างอื่น ให้ถือว่าที่ประชุมลงมติเห็นชอบด้วยญัตตินั้น”

วรรคสอง “ความในวรรคหนึ่งไม่ทำให้บังคับแก่ญัตติที่เป็นร่างพระราชบัญญัติ หรือเรื่องอื่นใดที่รัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับนี้กำหนดให้ที่ประชุมวินิจฉัยโดยการออกเสียงลงคะแนน”

- ข้อ 105 วางหลักว่า “ในการพิจารณาของคณะกรรมการธิการ ถ้าคณะกรรมการธิการเห็นว่าข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ องค์การอัยการ หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องควรทราบหรือควรปฏิบัติก็ให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมการธิการเพื่อให้สภาพิจารณา”

วรรคสอง “ในการพิจารณาข้อสังเกตของคณะกรรมการธิการ ให้สภาลงมติว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย โดยไม่มีการอภิปราย”

วรรคสาม “ในกรณีที่สภาเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการธิการ ให้ประธานสภาส่งรายงานและข้อสังเกตไปยังคณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ องค์การอัยการ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง”

วรรคสี่ “เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 60 วันนับแต่วันที่ประธานสภาส่งข้อสังเกตของคณะกรรมการธิการให้คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ องค์การอัยการ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ องค์การอัยการ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ปฏิบัติตามข้อสังเกตนั้นประการใดหรือไม่ ให้ประธานสภาแจ้งให้ที่ประชุมทราบในโอกาสแรกที่มีการประชุม”

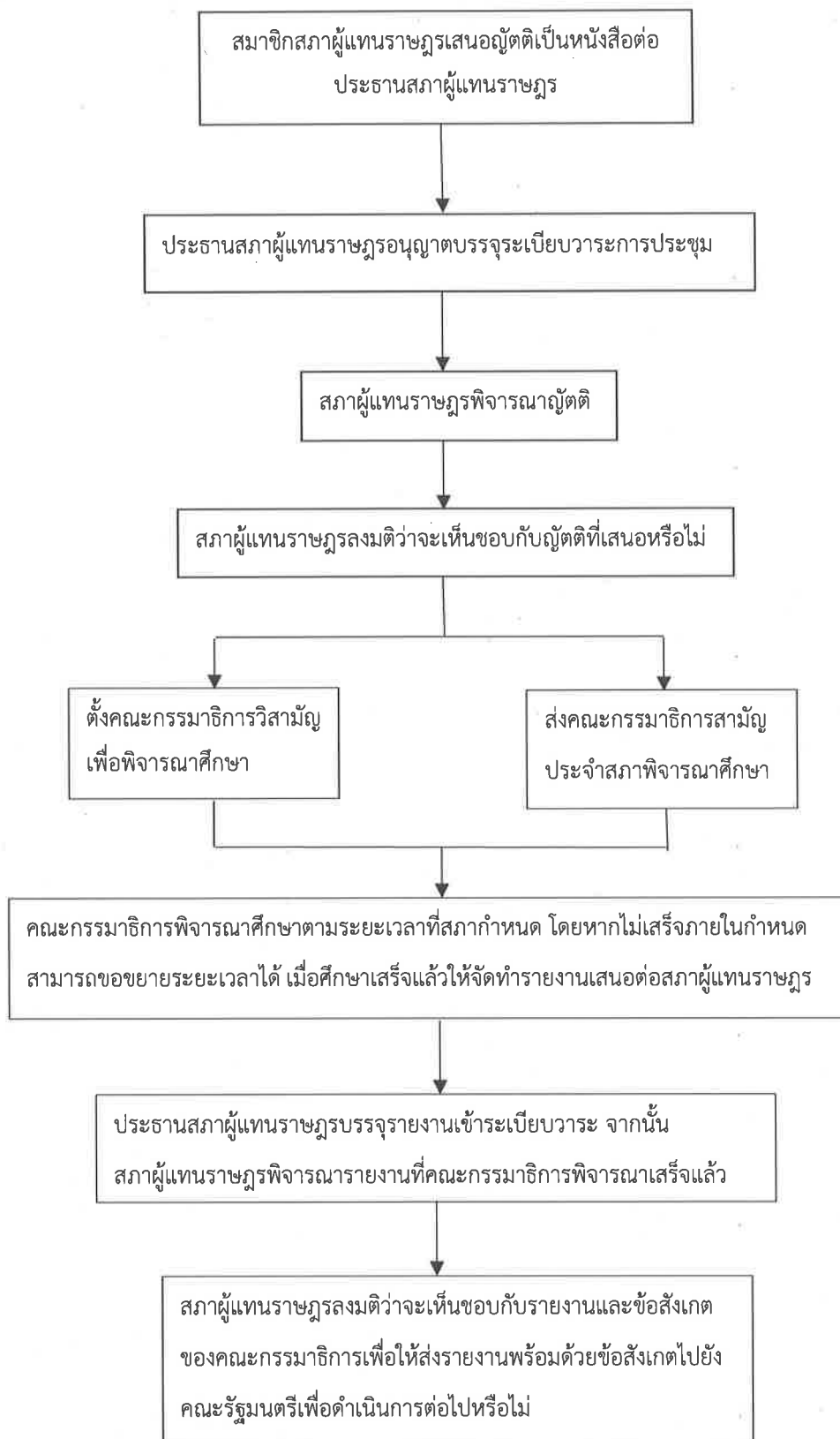
ขั้นตอนการลงมติเห็นชอบรายงานและข้อสังเกตส่งคณะรัฐมนตรี

1) เมื่อประธานในที่ประชุมปิดการอภิปรายแล้ว ก็จะถือว่าที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรรับทราบผลการพิจารณาตามรายงานของคณะกรรมการธิการ อย่างไรก็ตาม โดยปกติแล้ว ในรายงานของคณะกรรมการธิการนั้น คณะกรรมการธิการมักจะมีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรทราบหรือควรปฏิบัติ ซึ่งที่ประชุมจะต้องลงมติดำเนินการว่าจะเห็นชอบกับข้อสังเกตหรือไม่ โดยจะไม่มี การอภิปรายเกี่ยวกับข้อสังเกตนั้น หากที่ประชุมลงมติเห็นชอบกับข้อสังเกต ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะส่งรายงานพร้อมข้อสังเกตไปยังคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป ในการลงมติประธานในที่ประชุมก็จะให้สัญญาณเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาในห้องประชุมเพื่อแสดงตนและตรวจสอบองค์ประชุมก่อนลงมติ หากองค์ประชุมเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่ ก็จะดำเนินการถามมติต่อที่ประชุมว่าจะเห็นชอบให้ส่งข้อสังเกตในรายงานของคณะกรรมการธิการไปยังคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือไม่ โดยสมาชิกสามารถใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนได้จนกว่าประธานในที่ประชุมจะสั่งปิดการลงคะแนน จากนั้นประธานในที่ประชุมก็จะประกาศผลการลงมติต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่เสียงข้างมากลงมติเห็นชอบก็จะส่งรายงานและข้อสังเกตดังกล่าวไปยังคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป แต่หากเสียงข้างมากลงมติไม่เห็นชอบก็จะไม่สามารถส่งรายงานและข้อสังเกตนั้นไปยังคณะรัฐมนตรีได้

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการในขั้นตอนนี้ประธานสภาผู้แทนราษฎรมักจะใช้ข้อบังคับฯ ข้อ 88 เช่นเดียวกับการลงมติเห็นชอบกับญัตติ คือเมื่อเสร็จสิ้นการอภิปรายแล้วปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายไปในทางเดียวกันคือเห็นด้วยกับเนื้อหาของรายงาน ประธานก็จะถามที่ประชุมว่ามีสมาชิกท่านใดเห็นเป็นอย่างอื่นหรือไม่ เมื่อไม่มีผู้ใดเห็นเป็นอย่างอื่น ให้ถือว่าที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้ส่งรายงานของคณะกรรมการพร้อมด้วยข้อสังเกตไปยังคณะรัฐมนตรี ตามข้อบังคับฯ ข้อ 88 แต่หากในการอภิปรายหรือในขั้นตอนการถามมติปรากฏว่ามีสมาชิกคนใดคนหนึ่งอภิปรายหรือแสดงความเห็นว่าไม่เห็นด้วยให้ส่งรายงานของคณะกรรมการและข้อสังเกตดังกล่าวไปยังคณะรัฐมนตรี เช่นนี้ก็จะต้องมีการลงมติโดยใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนน จะถามมติตามข้อบังคับฯ ข้อ 88 ไม่ได้

2) ภายหลังจากที่ได้ส่งรายงานพร้อมด้วยข้อสังเกตไปยังคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว สภาผู้แทนราษฎรก็จะมีกระบวนการติดตามความคืบหน้าของการดำเนินการตามข้อสังเกตโดยแจ้งเป็นหนังสือให้คณะรัฐมนตรีทราบฯ เมื่อพ้นกำหนด 60 วันนับแต่วันที่ได้ส่งข้อสังเกตไปยังคณะรัฐมนตรีแล้ว หากคณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามข้อสังเกตเป็นประการใด ก็ขอให้แจ้งให้สภาผู้แทนราษฎรทราบด้วย ข้อสังเกตจึงมีความสำคัญมากเพราะถือเป็นข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของสภาผู้แทนราษฎรที่มีการแก้ปัญหาในเรื่องนั้น ๆ และคณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ควรที่จะปฏิบัติตาม อาจจะไม่ถึงขั้นเป็นสภาพบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติ แต่อย่างน้อยก็ต้องนำไปพิจารณาศึกษา ทบทวนข้อเสนอนั้นว่าสามารถนำไปปฏิบัติได้ประการใดหรือไม่

ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการพิจารณาญัตติของสภาผู้แทนราษฎร ทำให้เห็นได้ว่ากว่าที่ญัตติหนึ่ง ๆ ที่สมาชิกให้ความสำคัญอยากจะให้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาศึกษาจนกระทั่งมาถึงการจัดทำรายงานของคณะกรรมการออกมาเป็นเนื้อหาสรุปเล่มที่มีความสมบูรณ์เป็นรูปธรรมพร้อมที่จะส่งต่อไปยังคณะรัฐมนตรีนั้นต้องใช้ระยะเวลาค่อนข้างนานและต้องใช้งบประมาณจำนวนหนึ่งที่อาจจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของปัญหาในแต่ละเรื่อง อีกทั้งยังมีข้อสังเกตซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงเจตจำนงของสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องการให้คณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคำนึงถึงและถือปฏิบัติตาม จะเห็นได้ว่ากระบวนการพิจารณาญัตติของสภาผู้แทนราษฎรนี้ควรจะเป็นกระบวนการที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริง



แผนภาพที่ 1 แผนภาพแสดงกระบวนการพิจารณาญัตติของสภาผู้แทนราษฎร

#### 4.2 ปัญหาในการพิจารณาญัตติของสภาผู้แทนราษฎร

นับแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และมีสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันหรือชุดที่ 25 เป็นต้นมา ก็เห็นได้ชัดเจนว่าสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ให้ความสำคัญกับการพิจารณาญัตติเป็นอย่างมาก จะเห็นได้ว่าตลอดสมัยประชุมในแต่ละรอบปีที่ผ่านมา มีการพิจารณาญัตติสำคัญ ๆ ไปหลายเรื่อง เช่น ญัตติเกี่ยวกับการบริหารจัดการลุ่มน้ำต่างๆ ญัตติเกี่ยวกับการพิจารณาศึกษาการขาดดุลของไทย ญัตติเกี่ยวกับการศึกษาและแก้ปัญหาช้างป่าบุกรุกที่ดินทำกิน ญัตติเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคารออกประทวนบัตรหม้อแ่ง ญัตติเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา ญัตติเกี่ยวกับการพิจารณาศึกษาแนวทางในการบริหารจัดการการชำระหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ฯลฯ ซึ่งมีปริมาณการพิจารณาศึกษาญัตติที่มากกว่าสภาผู้แทนราษฎรชุดอื่น ๆ ในอดีตที่ผ่านมาเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ อาจมีสาเหตุมาจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่มีสมัยประชุมสภาในแต่ละปีแบ่งออกเป็น 2 สมัยคือ สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่งและสมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง ซึ่งสภาสามารถพิจารณาญัตติได้ทั้งสองสมัยประชุม ต่างกับเมื่อก่อนที่แม้จะแบ่งเป็น 2 สมัยเช่นกัน คือ สมัยสามัญนิติบัญญัติและสมัยสามัญทั่วไป แต่สภาจะพิจารณาญัตติได้เฉพาะในสมัยสามัญทั่วไปเท่านั้น เพราะสมัยสามัญนิติบัญญัติจะพิจารณาได้เฉพาะกฎหมาย นอกจากนี้ การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดเป็นหลักการสำคัญในเรื่องการมีกฎหมายเท่าที่จำเป็นและกฎหมายที่จะตราขึ้นนั้นจะต้องมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้านเพื่อให้เกิดความรอบคอบ ดังนั้นกว่าที่ร่างกฎหมายแต่ละฉบับจะผ่านกระบวนการแต่ละขั้นตอนและเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรจึงใช้ระยะเวลาานาน การพิจารณากฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้จึงค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับสภาชุดอื่น จากการศึกษาการพิจารณาญัตติเป็นจำนวนมากนี้เอง ทำให้ผู้ศึกษาซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 สำนักการประชุม เห็นว่ามีปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการพิจารณาญัตติของสภาผู้แทนราษฎรหลายประการที่สมควรได้รับการแก้ไขเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดทั้งในด้านทรัพยากรบุคคล ด้านงบประมาณ ด้านระยะเวลา ด้านความสมบูรณ์ของเนื้อหา รายงานของคณะกรรมการ เป็นต้น ซึ่งปัญหาที่ผู้ศึกษาพบอันเกิดจากการปฏิบัติงาน ได้แก่

- 1) ญัตติที่ขณะเสนอนั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าเป็นญัตติด่วน ตามข้อบังคับฯ ข้อ 50 คือเป็นญัตติที่เกี่ยวกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรือมีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือความมั่นคงของประเทศในทางเศรษฐกิจหรือทางใด ๆ หรือกระทบต่อเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง และได้รับการบรรจุในระเบียบวาระการประชุมสภาเป็น“เรื่องด่วน” แต่กลับได้รับการพิจารณาล่าช้าและค้างอยู่ในระเบียบวาระเป็นเวลานาน เนื่องจากการพิจารณาต้องเป็นไปตามลำดับในระเบียบวาระ ซึ่งวาระก่อนหน้า “เรื่องด่วน” ได้แก่ กระทั่งถาม เรื่องรับทราบรายงานตามกฎหมาย และเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วมีเป็น

จำนวนมาก เมื่อได้รับการพิจารณาล้ำช้าความจำเป็นเร่งด่วนของปัญหาที่เสนอมาตามญัตตินั้นก็หมดไป ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงไม่ได้รับการพิจารณาตามกำหนดเวลาที่สมควร

2) กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติที่มีหลักการเดียวกันหรือทำนองเดียวกับเรื่อง ที่สภาได้พิจารณาไปแล้ว โดยที่ข้อบังคับการประชุมก็ไม่ได้กำหนดไว้ว่าหากเกิดกรณีเช่นนี้จะต้อง ดำเนินการอย่างไร มีแต่เพียงหลักการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับฯ ข้อ 64 ว่า “ญัตติใดถึงวาระพิจารณา ในที่ประชุมแล้ว การเสนอญัตติที่มีหลักการเช่นเดียวกันจะกระทำมิได้” ซึ่งก็เป็นกรณีที่หมายถึงว่าเมื่อ ที่ประชุมเข้าสู่วาระการพิจารณาของญัตติเรื่องใดไปแล้ว ในระหว่างการพิจารณาญัตตินั้นสมาชิกไม่ สามารถเสนอญัตติอื่นที่มีหลักการเช่นเดียวกันเข้ามาเพื่อขอให้พิจารณารวมกันไปได้อีก แต่ข้อ 64 ไม่ได้หมายถึงกรณีที่เสนอญัตติที่มีหลักการเดียวกันเข้ามาภายหลังจากที่พิจารณาญัตตินั้น ๆ เสร็จสิ้น ไปแล้ว ดังนั้น เมื่อข้อบังคับการประชุมไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจนหากมีสมาชิกเสนอญัตติที่มีหลักการ เดียวกันหรือทำนองเดียวกับเรื่องที่สภาได้พิจารณาเสร็จไปแล้วก็จะทำให้ญัตติดังกล่าวไม่ได้รับการ พิจารณาและค้างอยู่ในระเบียบวาระการประชุม เนื่องจากโดยปกติสภาก็จะไม่หยิบยกเรื่องที่เคยได้รับ การพิจารณาไปแล้วมาพิจารณาซ้ำอีกเพราะถือว่าสภาได้ใช้เวลากับเรื่องนั้น ๆ ไปแล้ว อีกทั้งประเด็น ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความเดือดร้อนของประชาชนหรือประโยชน์สำคัญของประเทศนั้นก็มีมากมาย สมควรที่สภาจะใช้เวลาพิจารณาในเรื่องอื่นบ้าง

3) ในกรณีมีญัตติที่มีหลักการเดียวกันหรือทำนองเดียวกันจำนวนหลายฉบับอยู่ใน ระเบียบวาระการประชุมสภา ซึ่งเมื่อถึงวาระการพิจารณา ประธานสภามักจะมีดำริให้รวมพิจารณาและ ลงมติไปพร้อม ๆ กันเพื่อจะได้นำญัตติที่ได้พิจารณาแล้วออกจากระเบียบวาระ อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก มีญัตติบรรจุอยู่ในระเบียบวาระจำนวนนับร้อยฉบับ ทำให้บางครั้งก็นำญัตติที่มีหลักการหรือเนื้อหา ทำนองเดียวกันมารวมกันได้ไม่ครบถ้วน ส่งผลให้ยังคงมีบางญัตติค้างอยู่ในระเบียบวาระการประชุม

4) เมื่อญัตติได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมสภาให้ส่งไปให้กับคณะกรรมการวิสามัญ ที่ได้ตั้งขึ้นหรือส่งไปให้คณะกรรมการวิสามัญประจำสภาที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับญัตตินั้นพิจารณา ศึกษาโดยสภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดระยะเวลาการพิจารณาให้ตามความเหมาะสมของแต่ละเรื่อง นั้น จากการปฏิบัติงานที่ผ่านมาพบว่าคณะกรรมการวิสามัญมักใช้ระยะเวลาในการพิจารณาศึกษาเป็น เวลานานและมีการขอขยายระยะเวลาการศึกษาต่อเนื่องกันไปหลายครั้ง ซึ่งส่วนใหญ่จะขอขยาย ระยะเวลาการพิจารณาการศึกษาถึงครั้งละ 90 วัน ทำให้กว่าที่ผลการพิจารณาศึกษาจะเสร็จสิ้นและ ส่งเป็นรายงานของคณะกรรมการกลับมายังสภาผู้แทนราษฎรนั้นใช้เวลานานมาก บางเรื่องใช้ ระยะเวลาเป็นปี ซึ่งผู้ศึกษามีความเห็นว่าเป็นการใช้เวลาในการพิจารณาศึกษาแต่ละเรื่องที่ยาวเกิน สมควร ทำให้กรรมการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่สามารถเสร็จภารกิจและไปปฏิบัติหน้าที่ในงาน ด้านอื่น ๆ ได้ ทั้งนี้ แม้ว่าในพ.ศ. 2563-2564 จะเกิดสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 (Covid-19) ทำให้การประชุมของคณะกรรมการและการปฏิบัติหน้าที่ลงพื้นที่เพื่อศึกษา

สภาพปัญหาที่แท้จริงจะได้รับผลกระทบเกิดการหยุดชะงักเป็นบางช่วงซึ่งก็เป็นเรื่องที่มีเหตุผลเข้าใจได้ แต่อย่างไรก็ตามควรจะมีการจำกัดเวลาที่ชัดเจนเพื่อตีกรอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ให้มีการวางแผนงานเพื่อให้สามารถเสร็จภารกิจให้ได้ตามเวลาที่กำหนด

5) การมีมติเห็นชอบในกระบวนการพิจารณาญัตติ ไม่ว่าจะเป็น 1) ขั้นตอนการเห็นชอบให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาญัตติที่สมาชิกเป็นผู้เสนอหรือการเห็นชอบให้ส่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาฯ และ 2) ขั้นตอนการเห็นชอบให้ส่งรายงานการพิจารณาฯ ของคณะกรรมการฯ และข้อสังเกตไปยังคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น มักจะใช้ข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ 88 อยู่บ่อยครั้งเกินไป โดยการให้ข้อบังคับข้อนี้ประธานจะถามที่ประชุมว่า “มีสมาชิกผู้ใดมีความเห็นเป็นอย่างอื่นหรือไม่ ถ้าไม่มีผู้คัดค้านหรือเห็นเป็นอย่างอื่นให้ถือว่าที่ประชุมมีมติเห็นชอบกับญัตติหรือรายงานนั้น” ดังนั้น หากไม่มีสมาชิกคัดค้านก็ไม่ต้องมีกระบวนการลงมติเพราะถือว่าที่ประชุมมีมติเห็นชอบแล้วจึงไม่มีขั้นตอนให้ต้องตรวจสอบองค์ประชุมด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้ ทำให้สมาชิกไม่เห็นถึงความสำคัญของการพิจารณาญัตติเท่าที่ควร เนื่องจากอาจเห็นว่าสมาชิกส่วนใหญ่ น่าจะเห็นด้วยกับรายงานของคณะกรรมการฯ และไม่จำเป็นต้องมีผู้คัดค้าน จึงไม่ได้ติดตามการพิจารณาฯ และไม่ได้เป็นองค์ประชุม เมื่อปรากฏว่ามีสมาชิกที่ไม่เห็นด้วยกับรายงานของคณะกรรมการฯ ทำให้ต้องมีการลงมติ จึงไม่สามารถใช้ข้อบังคับฯ ข้อ 88 ได้ เมื่อมีการตรวจสอบองค์ประชุมจึงอาจเป็นเหตุให้เกิดองค์ประชุมไม่ครบหรือมีสมาชิกที่แสดงตนเป็นองค์ประชุมไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่หรือที่เรียกว่า “สภาล่ม” นั่นเอง

6) เมื่อคณะกรรมการพิจารณาญัตติเสร็จสิ้นและส่งเป็นรายงานของคณะกรรมการฯ กลับมายังสภาผู้แทนราษฎรแล้ว รายงานดังกล่าวจะได้รับการบรรจุระเบียบวาระในวันพฤหัสบดีเป็น “เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว” ซึ่งระเบียบวาระในวันพฤหัสบดีจะมีการบรรจุเรื่องรับทราบรายงานตามกฎหมายเป็น “เรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุม” ด้วย ซึ่งอยู่ในลำดับก่อน “เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว” ทั้งนี้ รายงานตามกฎหมายที่หน่วยงานต่าง ๆ เสนอมา เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรรับทราบหรือพิจารณานั้นมีเป็นจำนวนมากและมีการเสนอมายังสภาผู้แทนราษฎรอยู่ตลอดสมัยประชุม ดังนั้น เมื่อการพิจารณาเรื่องรับทราบรายงานตามกฎหมายยังไม่หมดวาระ ก็จะไม่ถึงวาระของการพิจารณารายงานที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว เนื่องจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาเรียงตามระเบียบวาระ ด้วยเหตุนี้ ทำให้มีรายงานของคณะกรรมการฯ ค้างอยู่ในระเบียบวาระหลายเรื่องเป็นระยะเวลาหลายเดือนก็ยังไม่ได้รับการพิจารณา

ในที่นี้ขอยกตัวอย่างเช่น ระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 3 ครั้งที่ 20 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ 23 ธันวาคม 2564 พบว่ามีรายงานตามกฎหมายของหน่วยงานต่าง ๆ ที่บรรจุอยู่ในวาระ (2) เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม จำนวนถึง 16 เรื่อง เช่น

- รายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562
- รายงานกิจการประจำปี งบดุล และบัญชีกำไรขาดทุนของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2563
- รายงานประจำปี 2563 ของกองทุนการออมแห่งชาติ
- รายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ประจำปี 2563
- รายงานประจำปีของ 2562 กองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ ฯลฯ

ในขณะเดียวกันก็มีรายงานของคณะกรรมการสิทธิการที่บรรจุอยู่ในวาระ (4) เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว จำนวนถึง 20 เรื่อง เช่น

- รายงานการพิจารณาศึกษาแนวทางการบริหารจัดการลุ่มน้ำทั้งระบบซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว
- รายงานผลการพิจารณาศึกษาการชดเชยของไทยและการพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจภาคใต้ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว
- รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง ผลกระทบและแนวทางแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลไทยอย่างยั่งยืน ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภัยธรรมชาติและสาธารณภัยพิจารณาเสร็จแล้ว
- รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง แนวทางการเสนอกฎหมายบำนาญพื้นฐานแห่งชาติซึ่งคณะกรรมการการสวัสดิการสังคมพิจารณาเสร็จแล้ว
- รายงานผลการพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาช้างป่า ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว ฯลฯ

ทั้งนี้ ในสัปดาห์ต่อ ๆ ไปก็อาจจะมีรายงานตามกฎหมายที่หน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ต้องเสนอรายงานต่อสภาเสนอรายงานมายังสภาผู้แทนราษฎรอยู่เรื่อย ๆ จะเห็นได้ว่าหากการพิจารณาเป็นไปตามลำดับปกติก็แทบจะไม่มีความเป็นไปได้เลยที่รายงานของคณะกรรมการจะได้รับการพิจารณาทั้งที่รายงานของคณะกรรมการนั้นกว่าจะสำเร็จและนำมาเสนอต่อสภาได้ ใช้ระยะเวลาและต้องใช้ทั้งงบประมาณในการประชุมและการลงพื้นที่ ใช้ทรัพยากรบุคคลในการทุ่มเททำงานเพื่อให้ได้ผลการศึกษาออกมาเป็นรายงานแต่กลับต้องมาค้างอยู่ในระเบียบวาระไม่สามารถส่งไปยังคณะรัฐมนตรีได้

นอกจากนี้ ในบางครั้งที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็เสนอให้มีการพิจารณาญัตติที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อเสนอปัญหาและแนวทางแก้ไขให้กับฝ่ายบริหารในขณะนั้น เช่น ญัตติเกี่ยวกับวิกฤตการณ์ไวรัสโคโรนา-2019 ญัตติเกี่ยวกับอุทกภัยในพื้นที่ภาคใต้ ญัตติเกี่ยวกับนโยบายการเปิดประเทศของรัฐบาล โดยเสนอเป็นญัตติด่วนขอให้สภาพิจารณาในวันที่เสนอ ทำให้เรื่องที่บรรจุในระเบียบวาระอยู่แล้วได้รับการพิจารณาล่าช้าออกไปอีก ซึ่งหากดำเนินวาระการประชุมไปเช่นนี้กระทั่ง

หมดวาระของสภาผู้แทนราษฎรก็จะส่งผลให้รายงานของคณะกรรมการธิการเหล่านั้นตกไป ข้อเสนอตามรายงานของคณะกรรมการธิการจะไม่ได้รับการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร และไม่สามารถส่งรายงานและข้อสังเกตไปยังคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารเพื่อเป็นแนวทางหรือข้อเสนอแนะในการดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนตามเจตจำนงของการเสนอญัตติแต่แรกได้ อันเป็นการสูญเสียงบประมาณในการศึกษาดูงาน ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา ทรัพยากรที่ใช้ในการพิจารณาศึกษาโดยเปล่าประโยชน์ ประการสำคัญคือสภาพปัญหาที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอตามญัตติตลอดจนองค์ความรู้ที่ได้จากการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ ไม่สามารถส่งต่อไปยังฝ่ายบริหารได้เพราะไม่ผ่านการพิจารณาและลงมติของสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีเช่นนี้ ประธานสภาผู้แทนราษฎร(นายชวน หลีกภัย) ก็ได้เห็นถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าวจึงได้มีดำริให้นัดประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นพิเศษในวันศุกร์เดือนละ 1-2 ครั้งตามความเหมาะสมเพื่อพิจารณาเฉพาะรายงานของคณะกรรมการเท่านั้น ซึ่งก็ช่วยให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถส่งรายงานไปยังคณะรัฐมนตรีได้จำนวนหลายเรื่อง ซึ่งปัญหาในเรื่องนี้ก็ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (นางบุญญาพร นาคะธนภัทร) อภิปรายปรึกษาหารือต่อที่ประชุมสภาก่อนเข้าระเบียบวาระ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 3 ครั้งที่ 8 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ 24 พฤศจิกายน 2564 มีใจความดังนี้

“นางบุญญาพร นาคะธนภัทร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อพรรคพลังชาติไทย ขอหารือประเด็นสำคัญที่ยังรอการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร จากที่ดูระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 3 เรื่องตามระเบียบวาระ (4) เรื่องที่คณะกรรมการธิการพิจารณาเสร็จแล้วมีจำนวนถึง 27 เรื่อง ซึ่งแต่ละเรื่องมีความสำคัญที่แตกต่างกันไป รายงานผลการพิจารณาศึกษาหลายเรื่องเป็นที่สนใจของประชาชนเป็นจำนวนมาก แต่สิ่งที่เหมือนกันคือทุกเรื่องได้ศึกษาอย่างรอบคอบ ถี่ถ้วน รับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละด้านทั้งด้านบวกและด้านลบ อีกทั้งแต่ละเรื่องใช้เวลาการศึกษานาน ใช้งบประมาณการดำเนินการสูง ไม่ว่าจะเป็นเบี้ยประชุมค่าใช้จ่ายในการลงพื้นที่ดูงาน ค่าจัดพิมพ์รายงาน เช่น รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการชดเชยของไทยและการพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจภาคใต้ จึงเห็นว่าเมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว การได้รับการพิจารณาในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรอย่างรอบคอบและรวดเร็วเป็นเรื่องสำคัญ เพราะเมื่อผ่านสภาแล้วรายงานผลการศึกษาดังนั้นจะได้เสนอต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสานต่อให้ตรงตามเป้าหมายของการศึกษา ทั้งนี้ หากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มวันประชุมพิเศษในวันศุกร์อีกหนึ่งวันจะทำให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีโอกาสพิจารณารายงานผลการศึกษาที่เสร็จแล้วมากยิ่งขึ้นซึ่งจะเกิดผลดีต่อการดำเนินการของสภาผู้แทนราษฎรและทุกภาคส่วนต่อไป”

อย่างไรก็ตาม สมาชิกบางคนก็มีความเห็นว่า การนัดประชุมในวันศุกร์เป็นพิเศษเพิ่มอีกหนึ่งวันเพื่อพิจารณารายงานของคณะกรรมการที่พิจารณาเสร็จแล้ว ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีเวลาน้อยลงในการลงพื้นที่เพื่อพบปะพูดคุยและดูแลความเดือดร้อนของประชาชนอันเป็นหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเช่นกัน

7) ในการพิจารณารายงานของคณะกรรมการนั้น หลายครั้งที่พบว่าเนื้อหาและรูปแบบของรายงานยังไม่มีคุณสมบัติที่ควร มีความบกพร่องอยู่บ้าง บางรายงานก็มีความบกพร่องเล็กน้อย บางรายงานก็อาจต้องปรับรูปแบบหัวข้อใหม่ ในการดำเนินงานที่ผ่านมาหากสภายังเห็นว่ารายงานของคณะกรรมการควรจะต้องปรับปรุงให้มีความสมบูรณ์ก็จะขอให้คณะกรรมการนำรายงานไปพิจารณาแก้ไขใหม่ตามข้อเสนอแนะของสภาเสียก่อนแล้วจึงนำกลับมาเสนอสภาอีกครั้งหนึ่ง เช่น กรณีรายงานการพิจารณาศึกษาแนวทางการบริหารจัดการลุ่มน้ำทั้งระบบของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการศึกษาแนวทางการบริหารจัดการลุ่มน้ำทั้งระบบ ที่สภามีมติให้นำกลับไปปรับปรุงรูปแบบและจัดพิมพ์รายงานของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำต่าง ๆ เพิ่มเติมเพื่อเป็นเอกสารประกอบการพิจารณาในคราวต่อไป ซึ่งขณะนั้นกำหนดระยะเวลาตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญที่กำหนดไว้แต่เดิมได้สิ้นสุดลงแล้ว สภาก็ต้องขยายระยะเวลาการพิจารณาให้คณะกรรมการวิสามัญใหม่อีกครั้งหนึ่ง แต่หากคณะกรรมการที่พิจารณายุติเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภาที่ได้รับมอบหมายจากสภาให้พิจารณาศึกษา ก็สามารถนำรายงานกลับไปปรับปรุงได้เลยเนื่องจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาอยู่ตลอดอายุของสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม ในกรณีนี้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ไม่มีการบัญญัติอย่างชัดเจนว่าสภาควรจะดำเนินการเช่นใด เพราะในทางปฏิบัติหากรายงานของคณะกรรมการต้องปรับปรุงแก้ไขหลายอย่างก็อาจดำเนินการเช่นเดียวกับกรณีรายงานการพิจารณาศึกษาแนวทางการบริหารจัดการลุ่มน้ำทั้งระบบ แต่หากมีความบกพร่องเพียงเล็กน้อยสภาผู้แทนราษฎรก็จะมีมติเห็นชอบให้ส่งรายงานไปยังคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้ศึกษามีความเห็นว่าเป็นเพียงความบกพร่องเล็กน้อยแต่รายงานที่เสนอไปยังคณะรัฐมนตรีนั้นถือเป็นผลงานสำคัญของสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นองค์กรณีบัญญัติที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วย ดังนั้น ถึงแม้จะบกพร่องเพียงเล็กน้อยก็ควรมีการแก้ไขให้สมบูรณ์ก่อนที่จะส่งไปให้กับฝ่ายบริหารเพื่อจะได้แสดงถึงประสิทธิภาพและภาพลักษณ์ที่ดีของสภาผู้แทนราษฎร

#### 4.3 แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการพิจารณาญัตติของสภาผู้แทนราษฎร

จากปัญหาในกระบวนการพิจารณาญัตติที่ได้กล่าวมา ผู้ศึกษาจึงได้เสนอแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการพิจารณาญัตติของสภาผู้แทนราษฎร โดยแบ่งออกเป็น 2 ด้าน ได้แก่ 1. ด้านกฎหมาย และ 2. ด้านขั้นตอนและวิธีการประชุม ดังนี้

##### 4.3.1 ด้านการแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562

1) ควรแก้ไขข้อบังคับฯ โดยกำหนดให้ชัดเจนว่า หากญัตติที่เสนอมานั้นมีหลักการทำนองเดียวกับญัตติที่สภาได้เห็นชอบและอยู่ในขั้นตอนของการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการธิการแล้ว ก็ให้ส่งไปให้คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นหรือได้รับมอบหมายเพื่อประกอบการพิจารณา แต่หากคณะกรรมการพิจารณาเรื่องนั้น ๆ เสร็จสิ้นไปแล้ว ก็ขอให้ผู้เสนอญัตติดำเนินการแก้ไขญัตติให้เป็นประเด็นอื่น ๆ ที่ไม่ซ้ำซ้อนกัน เพราะหากเป็นญัตติที่มีหลักการทำนองเดียวกับญัตติเสนอเคยได้รับพิจารณาไปแล้วก็เป็นการยากที่จะได้รับการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาอีก ทำให้ญัตติดังกล่าวค้างอยู่ในระเบียบวาระการประชุม

2) ควรแก้ไขข้อบังคับฯ โดยกำหนดให้ชัดเจนว่า ในกระบวนการพิจารณาศึกษาญัตติของคณะกรรมการวิสามัญที่ตั้งขึ้นหรือคณะกรรมการสามัญที่ได้รับมอบหมายนั้น หากครบกำหนดระยะเวลาที่สภากำหนดให้แล้วปรากฏว่ายังพิจารณาไม่เสร็จ ให้สามารถขยายระยะเวลาการพิจารณาได้จำนวนกี่ครั้งและครั้งละไม่เกินกี่วัน โดยผู้ศึกษาเห็นว่าจำนวนระยะเวลาและการขยายที่เหมาะสมคือ ขยายระยะเวลาได้ 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 90 วัน เว้นแต่มีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจพิจารณาศึกษาให้เสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ประธานกรรมการจะต้องกราบเรียนให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบเพื่อนำเรื่องเข้าสู่สภาให้ที่ประชุมสภานุญาตเสียก่อน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการจำกัดเวลาการพิจารณาในชั้นกรรมการให้มีความแน่นอนขึ้น ไม่ใช่เวลาศึกษานานจนเกินไป เพราะญัตติหลายเรื่องก็มาจากญัตติด่วน ได้รับการบรรจุระเบียบวาระโดยเร็วหรือเป็นเรื่องด่วนที่ได้รับการเลื่อนให้ขึ้นมาพิจารณาก่อนแต่กลับมามีข้ออยู่ในขั้นตอนของคณะกรรมการ ธิการ กรรมการและเจ้าหน้าที่แต่ละคนก็มีภารกิจอื่น ๆ อีกหลายอย่าง หากมีการกำหนดระยะเวลาที่แน่ชัดก็จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสามารถวางแผนงานได้ง่ายขึ้น

3) ควรแก้ไขข้อบังคับฯ โดยกำหนดให้กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับรายงานและข้อสังเกต แต่พบว่าในรายงานยังคงมีความบกพร่อง ก็ให้คณะกรรมการสามารถนำรายงานกลับไปปรับปรุงได้ตามข้อเสนอแนะของสภาผู้แทนราษฎรก่อนที่จะส่งรายงานไปยังคณะรัฐมนตรี โดยหากเป็นการแก้ไขเพียงเล็กน้อย เช่น การใช้ถ้อยคำ แก้ไขคำผิด เมื่อคณะกรรมการปรับปรุงแก้ไขเสร็จแล้วก็นำเสนอคณะรัฐมนตรีได้โดยไม่ต้องนำกลับเข้ามาให้สภาเห็นชอบอีกเพราะถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้เห็นชอบไปแล้วเพียงแต่มอบหมายให้ไปดำเนินการแก้ไขให้สมบูรณ์ก่อนเท่านั้น แต่หากเป็นการแก้ไขมาก เช่น ปรับปรุงเนื้อหา หรือรูปแบบผิด จะต้องนำกลับมาให้สภาพิจารณา

เห็นชอบอีกครั้งหนึ่งก่อนที่จะส่งไปยังคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ หากเป็นรายงานของคณะกรรมการวิสามัญ สภาผู้แทนราษฎรจะต้องขยายเวลาการศึกษาให้กับคณะกรรมการด้วย เพราะถือว่าอำนาจหน้าที่เดิมนั้นหมดลงแล้ว

#### 4.3.2 ด้านขั้นตอนและวิธีการประชุม

1) ควรมีการจัดแบ่งญัตติออกเป็นกลุ่ม ๆ ตามเนื้อหาของญัตติที่มีหลักการเหมือนกันหรือทำนองเดียวกัน โดยอาจพิจารณาจากคำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรที่ได้วินิจฉัยไว้ในบันทึกเสนอความเห็นของเจ้าหน้าที่ก็ได้ เพื่อที่ในเวลาที่มีการพิจารณาญัตติใดแล้ว ญัตติที่มีหลักการเหมือนกันหรือทำนองเดียวกันจะได้รวมพิจารณาไปพร้อมกันได้อย่างครบถ้วน

2) ควรกำหนดเวลาการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการใช้เวลาพิจารณาในแต่ละเรื่องอย่างชัดเจนโดยเฉพาะเรื่องรับทราบรายงานตามกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันประธานสภาผู้แทนราษฎร (นายชวน หลีกภัย) ได้กำหนดเป็นแนวปฏิบัติให้สมาชิกอภิปรายได้ไม่เกินคนละ 7 นาทีในแต่ละเรื่อง เว้นแต่วาระการประชุมสำคัญที่มีการแบ่งเวลาของแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจน เช่น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเรื่องรับทราบรายงานตามกฎหมายที่เสนอเข้าสู่สภามีจำนวนมากและแท้จริงแล้วจุดประสงค์ก็เพื่อให้สมาชิกรับทราบผลการดำเนินงานของหน่วยงานในเรื่องต่าง ๆ เท่านั้น เพียงแต่แนวปฏิบัติที่ผ่านมาได้เปิดโอกาสให้สมาชิกได้อภิปรายเพื่อที่หน่วยงานจะได้นำไปแก้ไขปรับปรุงการดำเนินงานให้ดีขึ้นในปีต่อไป ดังนั้น การใช้เวลาของสภาในเรื่องรับทราบรายงานตามกฎหมายจึงไม่ควรมากจนเกินไป แต่จะเห็นได้ว่ารายงานตามกฎหมายบางเรื่องเป็นเรื่องที่สมาชิกให้ความสนใจก็มักลงชื่อเพื่อขออภิปรายเป็นจำนวนมาก เช่น รายงานประจำปีของกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ รายงานความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนปฏิรูปประเทศตามมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รายงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น ทำให้การพิจารณารายงานตามกฎหมายบางเรื่องใช้เวลาหลายชั่วโมง บางครั้งใช้เวลาเป็นวัน ทั้ง ๆ ที่ยังมีรายงานของคณะกรรมการที่พิจารณาเสร็จแล้วค้างวาระอยู่เป็นจำนวนมาก จึงสมควรมีการกำหนดเวลาที่จะใช้ในการอภิปรายในแต่ละเรื่องอย่างชัดเจน เช่นอาจจะกำหนดให้ใช้เวลาไม่เกินหนึ่งชั่วโมงในแต่ละเรื่องเท่านั้น เพื่อจะได้กำหนดเวลาการพิจารณาที่แน่นอนได้

3) ในกระบวนการพิจารณาญัตติของสภาผู้แทนราษฎรนั้น ควรใช้ข้อบังคับฯ ข้อ 88 (การที่ประธานถามที่ประชุมว่ามีผู้ใดเห็นเป็นอย่างอื่นหรือไม่ ถ้าไม่มีให้ถือว่าที่ประชุมเห็นชอบโดยไม่ต้องมีการลงมติ) เท่าที่จำเป็น โดยอย่างน้อยในขั้นตอนสุดท้ายที่เป็นการเห็นชอบให้ส่งรายงานไปยังคณะรัฐมนตรีก็ไม่ควรใช้ข้อบังคับฯ ข้อ 88 แต่ควรให้สภาผู้แทนราษฎรได้มีการลงมติดอกเสียง

ลงคะแนน เพื่อจะได้เห็นว่าสภาเห็นความสำคัญของรายงานนั้นซึ่งก็มีที่มาจากการเสนอญัตติของสมาชิกด้วยกันเอง อีกทั้งจะได้เป็นมติที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรอย่างแท้จริง

4) ในการบรรจุเรื่องต่าง ๆ เข้าสู่วาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรนั้น อาจจะถูกกำหนดจำนวนเรื่องรับทราบรายงานตามกฎหมายที่จะบรรจุเข้าระเบียบวาระในแต่ละสัปดาห์ก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องบรรจุเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมทุกเรื่องในทันทีที่หน่วยงานเสนอรายงานมา แต่อาจเป็นการทยอยบรรจุเข้าวาระ เช่น บรรจุสัปดาห์ละไม่เกิน 4 เรื่อง และพิจารณาให้เสร็จสิ้นตามที่กำหนดไว้เพื่อที่จะได้เข้าสู่วาระ (4) เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วได้เร็วขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของสภาผู้แทนราษฎรให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

## บทที่ 5

### สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล

#### และข้อเสนอแนะ

#### 5.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษาเรื่องแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการพิจารณาญาติของสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีที่มาจากการศึกษาได้ปฏิบัติงานในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญาติ 2 สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จึงได้เห็นกระบวนการพิจารณาญาติตั้งแต่ขั้นตอนแรกคือการเสนอญาติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจนกระทั่งกลายมาเป็นรายงานของคณะกรรมการที่สภาได้ตั้งขึ้นหรือที่สภาได้มอบหมายและส่งรายงานดังกล่าวขึ้นไปยังคณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบัน (ชุดที่ 25) ซึ่งมีการพิจารณาญาติเป็นจำนวนมาก ทำให้ทราบว่ากระบวนการพิจารณาญาติของสภาผู้แทนราษฎรนั้นยังคงมีปัญหาอยู่หลายประการซึ่งหากสามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้แล้ว ก็จะส่งผลให้การพิจารณาญาติของสภาผู้แทนราษฎรมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าต่อทรัพยากรมากมายที่ต้องเสียไป นั่นคือสามารถพิจารณาญาติหรือรายงานของคณะกรรมการได้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่เหมาะสม ตลอดจนส่งรายงานที่มีความสมบูรณ์อันถือเป็นผลงานสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติไปยังคณะรัฐมนตรีได้โดยไม่ต้องมาค้างอยู่ในระเบียบวาระการประชุมสภาและไม่ต้องตกไปเมื่อหมดวาระของสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละชุด

โดยผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจากหนังสือ บทความ เอกสาร วิชาการทำให้ทราบว่าฝ่ายนิติบัญญัตินั้นนอกจากจะมีหน้าที่ในการตรากฎหมายแล้วยังมีหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งมีทั้งการควบคุมตรวจสอบแบบเข้มข้นและแบบเบา ซึ่งส่วนใหญ่โดยทั่วไปก็จะนึกถึงการขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี หรือการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี แต่จริง ๆ แล้วการเสนอญาติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนหรือประโยชน์สำคัญของประเทศ ตามมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็เป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีความสำคัญเช่นกันอีกทั้งยังสามารถดำเนินการได้ตลอดทุกสมัยประชุมและมีรายงานที่สำเร็จออกมาเป็นรูปธรรมพร้อมที่จะเสนอให้คณะรัฐมนตรีนำไปพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย อย่างไรก็ตาม กว่าที่รายงานของคณะกรรมการจะสำเร็จสมบูรณ์นั้นต้องผ่านกระบวนการต่าง ๆ หลายขั้นตอนซึ่งต้องใช้แนวคิดในเรื่องการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่คือ ปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงความคุ้มค่าของต้นทุนหรือทรัพยากรในการดำเนินงานกับผลลัพธ์ที่ได้ แนวคิดการเพิ่มประสิทธิภาพคือไม่ว่าจะเป็นองค์กรใดก็ตามการปฏิบัติ

หน้าที่ไม่ควรหยุดนิ่งอยู่กับที่แต่ควรมีการคิดวิเคราะห์ปัญหาเพื่อแก้ไขและพัฒนาให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเป็นไปในทางที่ดีขึ้น ไม่ควรยึดติดกับรูปแบบหรือระบบเดิม ส่วนแนวคิดเกี่ยวกับการประสานงานนั้นทำให้เห็นว่า กระบวนการพิจารณาญัตติที่ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหลายกลุ่มงานและหลายสำนักงานประสานกันโดยเฉพาะสำนักการประชุมและสำนักกรรมการ 1 2 3 ซึ่งการปฏิบัติงานที่ประสานกันอย่างเป็นระบบจะช่วยให้งานสำเร็จได้หากแต่ละฝ่ายมีความเข้าใจในงานของตนเองและเข้าใจการปฏิบัติงานของผู้ที่เกี่ยวข้อง ถ้อยทีถ้อยอาศัย และมีเป้าหมายอย่างเดียวกัน จากนั้นได้ศึกษากระบวนการในการพิจารณาญัตติของสภาผู้แทนราษฎร ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ตามลำดับ ดังนี้

1) การเสนอและบรรจุระเบียบวาระการประชุม เป็นขั้นตอนที่เริ่มตั้งแต่การเสนอญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งอาจเสนอมาเป็นญัตติด่วนหรือญัตติธรรมดาก็ได้ โดยส่วนใหญ่แล้วจะเสนอญัตติเพื่อขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับความเดือดร้อนของประชาชนหรือประโยชน์สำคัญของประเทศ ซึ่งประธานสภาก็จะพิจารณาวินิจฉัยญัตติที่เสนอและอนุญาตบรรจุระเบียบวาระในวันพฤหัสบดีของสัปดาห์ประชุม

2) การพิจารณาญัตติของสภาผู้แทนราษฎร เป็นขั้นตอนการนำเสนอญัตติต่อที่ประชุมสภาเพื่อให้สมาชิกได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นที่มีต่อญัตติซึ่งมีทั้งการสนับสนุนและคัดค้าน โดยญัตติที่มีหลักการทำนองเดียวกันก็สามารถรวมพิจารณากันไปได้

3) การลงมติและตั้งคณะกรรมการวิสามัญหรือส่งคณะกรรมการวิสามัญดำเนินการ เป็นขั้นตอนการลงมติว่าที่ประชุมจะเห็นชอบให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาญัตติหรือไม่ หรือที่ประชุมจะมีมติให้ส่งคณะกรรมการวิสามัญประจำสภาพิจารณาศึกษา ซึ่งประธานสภามักจะใช้ข้อบังคับฯ ข้อ 88 คือหากที่ประชุมไม่มีความเห็นเป็นอย่างอื่นให้ถือว่าที่ประชุมเห็นด้วยกับญัตตินั้น

4) การพิจารณาของคณะกรรมการ เป็นขั้นตอนการพิจารณาญัตติในชั้นกรรมการวิสามัญซึ่งมีความสำคัญเป็นอย่างมากคือ คณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายจากสภาจะได้ศึกษาถึงเนื้อหาอย่างแท้จริงโดยการเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล ตลอดจนลงพื้นที่จริงเพื่อสังเกตการณ์และจะได้ทราบปัญหา ข้อเท็จจริงต่าง ๆ และนำมาสู่การจัดทำเป็นรายงานของคณะกรรมการนำเสนอแนวทางแก้ไข ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตต่อสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

5) การพิจารณารายงานที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว เป็นขั้นตอนการนำเสนอรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาโดยสมาชิกจะมีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นที่มีต่อรายงานของคณะกรรมการและให้คณะกรรมการชี้แจงในประเด็นที่สมาชิกยังติดใจสงสัย

6) การลงมติเห็นชอบรายงานและข้อสังเกตส่งคณะรัฐมนตรี เป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการพิจารณาญัตติคือการให้สมาชิกลงมติว่าจะเห็นชอบให้ส่งรายงานดังกล่าวพร้อมด้วยข้อสังเกตของคณะกรรมการไปยังคณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือไม่ โดยจะลงมติรายงานก่อน จากนั้นจึงจะลงมติข้อสังเกต ซึ่งประธานสภาอาจใช้ข้อบังคับฯ ข้อ 88 คือหากที่ประชุมไม่มีความเห็นเป็นอย่างอื่นให้ถือว่าที่ประชุมเห็นชอบให้ส่งรายงานและข้อสังเกตไปยังคณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่หากมีผู้คัดค้านก็ต้องมีการลงมติ ไม่สามารถใช้ข้อ 88 ได้

จากกระบวนการดังกล่าวนี้เมื่อศึกษาอย่างละเอียดทำให้พบประเด็นปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหากรณีญัตติด่วนแต่กลับไม่ได้รับการพิจารณาอย่างเร่งด่วน ปัญหากรณีมีการเสนอญัตติทำนองเดียวกันกับเรื่องที่สภาพิจารณาไปแล้วหรือมีการรวมญัตติที่มีหลักการทำนองเดียวกันไปไม่ครบถ้วนทำให้ญัตติเหล่านี้ค้างอยู่ในระเบียบวาระไม่สามารถนำออกได้ ปัญหาการขอขยายระยะเวลาการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการที่นานเกินสมควร ปัญหาการใช้ข้อบังคับฯ ข้อ 88 บ่อยครั้งเกินไป ปัญหากรณีพบรายงานของคณะกรรมการมีความบกพร่องบางประการแต่ไม่มีกระบวนการในการให้นำรายงานกลับไปปรับปรุงก่อนจะส่งไปยังคณะรัฐมนตรี และปัญหาที่ผู้ศึกษาเห็นว่าควรได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังคือปัญหาารายงานที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วไม่ค่อยได้รับการพิจารณาและค้างอยู่ในระเบียบวาระเป็นเวลานานซึ่งท้ายที่สุดแล้วอาจมีผลให้รายงานดังกล่าวต้องตกไปหากอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากรายงานที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วนั้นได้รับการบรรจุอยู่หลังเรื่องรับทราบรายงานตามกฎหมายซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ส่งผลให้กระบวนการพิจารณาญัตติเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ด้วยเหตุนี้ผู้ศึกษาจึงได้เสนอแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการพิจารณาญัตติของสภาผู้แทนราษฎรโดยแบ่งแนวทางออกเป็น 2 ด้าน คือ

1) ด้านการแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ควรมีการแก้ไขข้อบังคับฯ ให้มีความชัดเจนขึ้น คือ 1. กรณีญัตติที่เสนอมามีหลักการทำนองเดียวกับญัตติที่สภาเห็นชอบไปแล้วก็ควรกำหนดในข้อบังคับฯ ว่าให้ส่งญัตตินั้นให้คณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาศึกษา 2. กำหนดจำนวนครั้งและจำนวนวันที่คณะกรรมการสามารถขอขยายระยะเวลาการพิจารณาศึกษาอย่างชัดเจน เพื่อให้การพิจารณาในชั้นกรรมาธิการไม่นานจนเกินไป เช่น ขอยาวระยะเวลาได้ 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 90 วัน เว้นแต่มีเหตุจำเป็นจะต้องให้ที่ประชุมสภาอนุญาต 3. กำหนดให้คณะกรรมการสามารถนำรายงานกลับไปปรับปรุงได้ตามข้อเสนอแนะของสภาผู้แทนราษฎรก่อนที่จะส่งรายงานไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อให้รายงานซึ่งถือเป็นผลงานของสภาผู้แทนราษฎรมีความสมบูรณ์

2) ด้านขั้นตอนและวิธีการประชุม ควรมีการปรับเปลี่ยนขั้นตอนและวิธีการประชุมบางประการเพื่อความเหมาะสม ได้แก่ 1. ก่อนการพิจารณาญัตติควรจัดแบ่งญัตติที่มีหลักการทำนอง

เดียวกันออกเป็นกลุ่ม ๆ ตามที่ประธานสภาวินิจฉัยไว้ในบันทึกความเห็นของเจ้าหน้าที่เพื่อไม่ให้มี  
 ญาติที่มีหลักการทำงานเดียวกันค้างอยู่ในระเบียบวาระการประชุม 2. ควรใช้ข้อบังคับฯ ข้อ 88  
 (การที่ประธานถามที่ประชุมว่ามีผู้ใดเห็นเป็นอย่างอื่นหรือไม่ ถ้าไม่มีให้ถือว่าที่ประชุมเห็นชอบ โดยไม่  
 ต้องมีการลงมติ) เท่าที่จำเป็น 3. ควรกำหนดการใช้ระยะเวลาพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ให้มีความชัดเจน  
 โดยเฉพาะเรื่องรับทราบรายงานตามกฎหมายซึ่งแท้จริงแล้วมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สภารับทราบเท่านั้น  
 ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้ใช้เวลาในบางเรื่องนานเกินไปจนเป็นเหตุให้รายงานของคณะกรรมการธิการที่อยู่ในวาระ  
 (4) เรื่องที่คณะกรรมการธิการพิจารณาเสร็จแล้ว ไม่ได้รับการพิจารณาหรือได้รับการพิจารณาล่าช้า  
 นอกจากนี้ อาจกำหนดจำนวนเรื่องรับทราบรายงานตามกฎหมายที่จะบรรจุเข้าระเบียบวาระใน  
 แต่ละสัปดาห์ด้วยก็ได้ เช่น บรรจุสัปดาห์ละไม่เกิน 4 เรื่อง เป็นต้น

## 5.2 อภิปรายผล

จากการศึกษากระบวนการพิจารณาญาติในสภาผู้แทนราษฎรทำให้ทราบถึงความสำคัญ  
 ของญาติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนมีความคิดริเริ่มที่อยากจะแก้ปัญหาความเดือดร้อนให้  
 ประชาชนหรือเรื่องต่าง ๆ ที่เห็นว่าเกี่ยวข้องกับประโยชน์สำคัญของประเทศซึ่งหากทำยที่สุดแล้วสภา  
 ผู้แทนราษฎรสามารถผลักดันให้ญาติเหล่านี้ได้รับการพิจารณาไปตามกระบวนการที่มีประสิทธิภาพ  
 และรวดเร็วสามารถส่งรายงานที่สำเร็จสมบูรณ์ไปยังคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แล้ว  
 ก็จะช่วยให้การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเช่นกัน โดยหาก  
 คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำรายงานดังกล่าวไปศึกษาต่อและนำข้อสังเกตในรายงาน  
 ไปปรับปรุงการบริหารราชการหรือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานก็จะทำให้ปัญหาของประชาชนและ  
 ประเทศชาติได้รับการดูแลแก้ไขอย่างทั่วถึง ด้วยเหตุนี้ ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการ  
 พิจารณาญาติของสภาผู้แทนราษฎรจึงควรได้รับการขจัดออกไปให้เป็นกระบวนการที่ราบรื่นหรือเกิด  
 อุปสรรคให้น้อยที่สุด เพราะการส่งรายงานไปยังคณะรัฐมนตรีได้ตามกำหนดเวลาที่เหมาะสมเท่าใด  
 ก็ยังเป็นการดี อีกทั้งระยะเวลาตลอดจนทรัพยากรต่าง ๆ เช่น งบประมาณศึกษาดูงาน เบี้ยประชุม  
 การจัดทำเอกสารรายงานประกอบการพิจารณาจำนวนมากที่สภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการ  
 ใช้ไปในการพิจารณาศึกษาญาติและจัดทำรายงานก็จะไม่สูญเปล่าด้วยเป็นไปตามแนวคิดการบริหาร  
 จัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ควรจะคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ทั้งนี้ ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น  
 สามารถแก้ไขได้ด้วยวิธีการหลายอย่าง โดยใช้แนวคิดเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพคือการไม่ยึดติดอยู่กับ  
 วิธีการปฏิบัติงานรูปแบบเดิม ควรมองปัญหาและหาแนวทางแก้ไขปรับเปลี่ยนในสิ่งที่เห็นว่าจะเกิด  
 ประโยชน์ ซึ่งวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพที่ผู้ศึกษาได้เสนอมีทั้งการแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาและ  
 การปรับเปลี่ยนวิธีการขั้นตอนต่าง ๆ โดยการแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภานั้นอาจจะทำได้ยาก  
 เพราะต้องผ่านกระบวนการตราหลายขั้นตอน แต่ในส่วนของการปรับเปลี่ยนวิธีการประชุม เช่น การ

จัดระเบียบวาระใหม่โดยการกำหนดจำนวนการบรรจุเรื่องรับทราบรายงานตามกฎหมายในแต่ละสัปดาห์ไม่ให้มากเกินไป และการกำหนดระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ให้ชัดเจนก็จะช่วยให้รายงานที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว เข้าสู่วาระและได้รับการพิจารณารวดเร็วขึ้น ซึ่งวิธีการเหล่านี้สามารถดำเนินการได้โดยง่ายหากทุกฝ่ายเห็นความสำคัญของกระบวนการพิจารณาญาติของสภาผู้แทนราษฎร

### 5.3 ข้อเสนอแนะ

ในการศึกษาเรื่องกระบวนการพิจารณาญาติของสภาผู้แทนราษฎรนั้น นอกจากแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพที่ได้เสนอไปในบทที่ 4 แล้ว ผู้ศึกษาก็มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ดังนี้

1) สภาผู้แทนราษฎรควรให้ความสำคัญกับรายงานที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว เพราะเหลืออีกเพียงขั้นตอนเดียวคือการให้ที่ประชุมสภาเห็นชอบก็จะสามารถส่งต่อรายงานซึ่งเป็นผลงานของสภาผู้แทนราษฎรอันประกอบด้วยข้อเท็จจริง สภาพปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน องค์ความรู้ต่าง ๆ แนวทางแก้ไข และข้อสังเกตที่อยู่ในรายงานส่งให้กับคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนต่อไปได้แล้ว

2) คณะกรรมการประสานงานร่วมสภาผู้แทนราษฎรควรมีการวางแผนการประชุมในแต่ละสัปดาห์โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้เพื่อให้รายงานที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วได้รับการพิจารณาอย่างน้อยสัปดาห์ละ 2 เรื่อง ซึ่งจะทำให้รายงานดังกล่าวไม่ค้างอยู่ในระเบียบวาระนานเกินไป

3) กระบวนการพิจารณาญาตินั้นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องประสานงานกันอยู่เสมอ แบ่งเป็น 2 ส่วนคือ 1. การประสานงานภายในสำนักงานการประชุม กลุ่มงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กลุ่มงานพระราชบัญญัติและญาติ 1 กลุ่มงานพระราชบัญญัติและญาติ 2 และกลุ่มงานระเบียบวาระ 2. การประสานงานระหว่างสำนัก ได้แก่ สำนักงานการประชุม และสำนักกรรมการ 1 2 และ 3 ซึ่งเจ้าหน้าที่ทุกส่วนที่เกี่ยวข้องจะต้องประสานงานกันด้วยความเข้าใจซึ่งกันและกัน ถ้อยทีถ้อยอาศัย ให้ความร่วมมือกันโดยมีเป้าหมายเพื่อให้การปฏิบัติงานสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

4) ในอนาคตหากมีการแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรอาจมีการศึกษาเปรียบเทียบกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาในส่วนของกระบวนการพิจารณาญาติเพิ่มเติม เพื่อจะได้นำข้อดีข้อเสียของกระบวนการที่แตกต่างกันมาวิเคราะห์และปรับปรุงให้การพิจารณาญาติของสภาผู้แทนราษฎรมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5) ในอนาคตอาจมีการศึกษาทบทวนข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีรายงานซึ่งคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วและค้างอยู่ในระเบียบวาระการประชุม แต่ต้องตกไปเนื่องจากมีการยุบสภาหรือหมดวาระของสภาผู้แทนราษฎรชุดนั้น ๆ เมื่อมีสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่

สภาชุดใหม่นั้นจะสามารถหยิบยกรายงานเรื่องดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาต่อได้หรือไม่ โดยเทียบเคียงกับกรณีของร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปสามารถร้องขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังไม่ได้ให้ความเห็นชอบในสภาชุดก่อนได้ ทั้งนี้ หากสามารถหยิบยกรายงานที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วของสภาชุดก่อนขึ้นมาทบทวนใหม่เพื่อพิจารณาต่อได้ก็จะเกิดประโยชน์เป็นอย่างมาก เพราะรายงานแต่ละเรื่องกว่าจะสำเร็จออกมาได้นั้นต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก อีกทั้งเนื้อหาารายงานก็ประกอบด้วยองค์ความรู้ที่คณะกรรมการไปศึกษามา หากจะต้องตกไปโดยไม่ได้ส่งรายงานนั้นต่อไปยังคณะรัฐมนตรีก็เป็นเรื่องที่น่าเสียดายเป็นอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม หากจะทบทวนในประเด็นดังกล่าวก็ต้องคำนึงถึงเรื่องคณะกรรมการที่จะมาชี้แจงรายงานซึ่งจะไม่มีแล้วเพราะหมดอายุไปแล้ว สภาจะสามารถพิจารณาเองได้หรือไม่ หรือในเรื่องความทันสมัยของเนื้อหาว่ายังสอดคล้องกับสภาพการณ์ในขณะนั้นหรือไม่ด้วย

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

- คณิน บุญสุวรรณ. (2533). ภาษาการเมืองไทยระบอบรัฐสภา. กรุงเทพฯ : โอ.เอส.พรีนติ้งเฮาส์.
- คณิน บุญสุวรรณ. (2548). ปทานุกรม ศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย ฉบับสมบูรณ์.  
กรุงเทพฯ : สุขภาพใจ.
- ซัจจันันต์ ธรรมจินดา. (2552). รวมสุดยอดแนวคิดการจัดการสมัยใหม่. กรุงเทพฯ : ซีเอ็ดดูเคชั่น.
- ณัฐยา สันตระกูลผล. (2553). MBA50 หลักการบริหาร. กรุงเทพฯ : เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- เนาวรัตน์ วิไลขันธ์. (2533). พฤติกรรมองค์กร. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2553). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์.
- วิชณุ เครื่องงาม. (2530). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3 / กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ.
- สมคิด บางโม. (2538). หลักการจัดการ. กรุงเทพฯ : บ.วิทย์พัฒน์.
- สมใจ ลักษณะ. (2546). การพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน. พิมพ์ครั้งที่ 3 / กรุงเทพฯ : บริษัท  
ธนัชการพิมพ์ จำกัด.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2561). คู่มือการจัดทำแนวทางการสอบถามเพื่อลงมติในการ  
พิจารณาร่างกฎหมายในวาระที่ 2 ชั้นพิจารณาเรียงมาตราในที่ประชุมสภาสำหรับ  
ประธานของที่ประชุม. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2555). ระบบงานรัฐสภา. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- หยุด แสงอุทัย. (2511). คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511. พระนคร : กรุงเทพมหานครพิมพ์.
- เอกชัย กี่สุขพันธ์. (2538). การบริหาร ทักษะ และการปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ 3 / กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์  
สุขภาพใจ.

### ข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

- นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์. การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน, ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง  
สถาบันพระปกเกล้า. สืบค้นเมื่อ 13 พฤศจิกายน 2564, จาก  
<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน>.
- บุญเกียรติ การะเวกพันธ์ และคณะ. การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่. สืบค้นเมื่อ 18 พฤศจิกายน  
2564, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่>.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2562). **หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี**. สืบค้นเมื่อ 18 พฤศจิกายน 2564, จาก

[https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/article/7.1\\_hlakthrrmaaphibaalkhngkaarbrihaarkicchkaarbaanemuengthiidii.pdf](https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/article/7.1_hlakthrrmaaphibaalkhngkaarbrihaarkicchkaarbaanemuengthiidii.pdf).

อรรณณ เกษร. (2561). **การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน**. สืบค้นเมื่อ 16 พฤศจิกายน 2564, จาก

[https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=1850](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=1850).

อรรณณ เกษร. (2562). **การเสนอญัตติ ตอนที่ 1**. สืบค้นเมื่อ 16 พฤศจิกายน 2564, จาก

[https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=2532](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=2532).

อรรณณ เกษร. (2562). **การเสนอญัตติ ตอนที่ 2**. สืบค้นเมื่อ 16 พฤศจิกายน 2564, จาก

[https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=2533](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=2533).

#### กฎหมาย

“**ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562**” (29 สิงหาคม 2562). ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 136 ตอนพิเศษ 216 ง.

“**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**” (6 เมษายน 2560). ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก.

#### เอกสารอื่น ๆ

จุฑาลักษณ์ จำปาทอง. (2562). **การเพิ่มประสิทธิภาพการติดตามและประมวลผลรายงานประจำปีของหน่วยงานที่เสนอต่อวุฒิสภาตามกฎหมาย**. เอกสารวิชาการส่วนบุคคลหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 12 สถาบันพระปกเกล้า

วิษณุ เครืองาม. (2553). **การบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล**. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, ปีที่ 8 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2553).

วิโรจน์ นุ่นสุวรรณ. (2560). **การเพิ่มประสิทธิภาพการทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการเพื่อสนับสนุนคณะกรรมการประสานงานการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ**. เอกสารวิชาการส่วนบุคคลหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 10 สถาบันพระปกเกล้า.

สมพงษ์ รัตนะวรรณ. (2558). การเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานเพื่อสนับสนุนกระบวนการ  
ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน : ศึกษากรณีการพิจารณาญัตติขอเปิดอภิปราย  
ทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550. เอกสารวิชาการส่วน  
บุคคลหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 8  
สถาบันพระปกเกล้า.

## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ-สกุล	นางมณิสรา เทพหัสดิน ณ อยุธยา
ตำแหน่งปัจจุบัน	นิติกรชำนาญการพิเศษ
คุณวุฒิการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนติบัณฑิตไทย
ชื่อหน่วยงาน	กลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 สำนักงานประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
สถานที่ติดต่อ	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขที่ 1111 ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300
หมายเลขโทรศัพท์	โทร. 02 242 5900 ต่อ 7521

