



บทสรุปรายงานวิจัย สำหรับสมาชิกวุฒิสภา และกรรมาธิการ



Summary of Research Studies for Members of Parliament and Committees

ธันวาคม ๒๕๕๔

- ↳ ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดจำนวนคณะกรรมการสามัญประจำสภา
- ↳ การปฏิรูประบบคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร
- ↳ การพัฒนากระบวนการนิติบัญญัติของคณะกรรมการในระบบรัฐสภาไทย
- ↳ ปัญหาของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
- ↳ การศึกษาเชิงเปรียบเทียบการพัฒนาการเมืองไทยและญี่ปุ่นในช่วงเวลา ๒๒ ปี (พ.ศ. ๒๕๓๒ - ๒๕๕๓)
[เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอแนะในการเพิ่มบทบาทด้านการตรากฎหมายของคณะกรรมการ]

“วิจัยก้าวหน้า รัฐสภาก้าวไกล”

จัดทำโดย

**กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร**
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๖๗-๘



สามารถเรียกดูเอกสารได้ที่
http://library2.parliament.go.th/ejournal/e_ra.html

การเผยแพร่ความรู้ด้านงานวิจัยและพัฒนาของ กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สามารถเข้าถึงได้ ๔ ช่องทาง ดังนี้

๑. บทสรุปรายงานวิจัยสำหรับสมาชิกรัฐสภาและกรรมการ เข้าถึงและเรียกดูเอกสาร
(download) ได้ที่เว็บไซต์สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ([http://library2.
parliament.go.th/ejournal/e_ra.html](http://library2.parliament.go.th/ejournal/e_ra.html))

๒. เอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา ซึ่งเป็นวารสารอิเล็กทรอนิกส์รายเดือน (e-journal)
เข้าถึงและเรียกดูเอกสาร (download) ได้ที่เว็บไซต์สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
([http://library2.
parliament.go.th/ejournal/e_rdnews.html](http://library2.parliament.go.th/ejournal/e_rdnews.html))

๓. รายงานวิจัยฉบับเต็ม (full text) ที่ได้รับทุนสนับสนุน หรือจัดทำโดย สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร เข้าถึงและเรียกดูเอกสาร (download) ได้ที่เว็บไซต์สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร (http://library2.parliament.go.th/ebook/e_research.html)

๔. บทสรุปรายงานวิจัย สามารถรับฟังได้ในรายการวิจัยก้าวไกล ทางสถานีวิทยุกระจายเสียง
และวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา คลื่น ๘๗.๕ เมกะเฮิรตซ์ เป็นประจำทุกวันเสาร์ เวลา ๐๗.๓๐ - ๐๘.๐๐ นาฬิกา

คำนำ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทหน้าที่หลักในการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมอบหมายความรับผิดชอบให้กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการปฏิบัติหน้าที่ด้านการศึกษาวิจัย และการเผยแพร่ข้อมูลการวิจัยในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อวงงานรัฐสภาและสาธารณชน จากบทบาทและหน้าที่ดังกล่าว กลุ่มงานวิจัยและพัฒนาจึงได้พิจารณาคัดเลือกผลงานวิจัยด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม มานำเสนอในรูปแบบของจูลสาร ทั้งนี้ เพื่อให้ผลงานที่ได้มีการวิจัยไว้แล้ว ถูกนำมาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประโยชน์ที่จะเกิดเพื่อการสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการด้านต่างๆ ที่มีบทบาทหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และการพิจารณาสืบสวนสอบสวนเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งบทบาทในแต่ละด้านจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลทางวิชาการและผลงานวิจัยเพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลอ้างอิงประกอบการพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ อันจะส่งผลสำคัญต่อการตัดสินใจในการทำหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ และป้องกันข้อบกพร่องที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อไป

จากความสำคัญดังกล่าว กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา จึงได้จัดทำเอกสารบทสรุปรายงานวิจัยขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ เพื่อเผยแพร่ผลงานวิจัยที่เป็นประโยชน์ต่อวงงานรัฐสภาสนับสนุนการปฏิบัติงานให้แก่สมาชิกรัฐสภา คณะกรรมการ ตลอดจนบุคลากรในวงงานรัฐสภา รวมถึงผู้สนใจทั่วไป โดยจัดทำและสรุปไว้ในรูปแบบของบทสรุปรายงานวิจัยที่มีความกระชับและชัดเจน เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถนำผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภาไปปรับใช้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติต่อไป

กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา
สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ธันวาคม ๒๕๕๔

ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดจำนวนคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภา

จัดทำเอกสารการศึกษาโดย สุกัญญา หอมชื่นชม
เรียบเรียงโดย ลีฐิสสร กระแสร์สุนทร วิทยากรชำนาญการ

ในอดีตที่ผ่านมาจำนวนคณะกรรมการธิการสามัญและจำนวนกรรมการธิการสามัญในคณะมีจำนวนเปลี่ยนแปลงไปตามบทบัญญัติในข้อบังคับการประชุมสภาแต่ละฉบับ ซึ่งจำนวนคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรมีแนวโน้มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น รวมถึงการปรับเปลี่ยนจำนวนกระทรวง ทบวง กรม แต่การเพิ่มขึ้นของจำนวนคณะกรรมการธิการนั้นส่งผลกระทบในหลาย ๆ ด้าน อาทิ งบประมาณ การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีความใกล้เคียงเหลื่อมล้ำทับซ้อนกัน เป็นต้น ดังนั้นผู้ศึกษาจึงมุ่งศึกษาระบบคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรของไทยและระบบคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรประเทศต่าง ๆ และศึกษาว่าปัจจัยสำคัญใดบ้างที่ส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดจำนวนคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร

โดยการศึกษาครั้งนี้มีขอบเขตการศึกษาวิจัยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรประเทศต่าง ๆ ที่มีข้อมูลเผยแพร่ไว้เป็นภาษาอังกฤษ กลุ่มตัวอย่างของการศึกษาตามขอบเขตการศึกษามีจำนวน ๓๖ ประเทศ ใช้การศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ และการวิจัยเชิงคุณภาพในการศึกษาวิจัย

ผลการศึกษา พบว่า ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดจำนวนคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภามีเพียงปัจจัยเดียว คือ จำนวนพรรคการเมืองที่มีที่นั่งในสภา โดยมีความสัมพันธ์ทางบวกอย่างมีระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ .๐๑ และผลการศึกษา ยังแสดงให้เห็นว่าการกำหนดจำนวนคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรไทยมีจำนวนสูงมาก หากไม่นับสภาผู้แทนราษฎรของประเทศฟิลิปปินส์และไนจีเรีย รัฐสภาไทยจะมีจำนวนคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดจากกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา ผลการศึกษาเปรียบเทียบข้อมูลคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรนานาประเทศได้ข้อเสนอแนะให้สภาผู้แทนราษฎรไทยทบทวนการกำหนดหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ โดยเสนอแนะให้การพิจารณาร่างกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรกระทำโดยคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาแทนที่จะกระทำโดยคณะกรรมการวิสามัญเช่นปัจจุบันที่กระทำอยู่ เพื่อความต่อเนื่องของการติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาล และเพื่อสะท้อนถึงหลักการปกครองรูปแบบตัวแทนของประชาชน เพื่อให้การตรากฎหมายบังคับใช้กับประชาชนทั้งประเทศกระทำโดยผู้แทนประชาชนอย่างแท้จริง และเสนอแนะให้คณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนกรรมการในคณะที่แตกต่างกันตามภารกิจหน้าที่ของแต่ละคณะที่มีขอบเขตหน้าที่และความสำคัญเร่งด่วนที่แตกต่างกัน เพื่อให้การทำงานของกรรมการแต่ละคณะไม่มากหรือน้อยจนเกินไปและเพื่อให้การทำงานของคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมทั้งควรมีการระบุงกระทรวง/หน่วยงานที่แต่ละคณะกรรมการจะดูแลตรวจสอบไว้ในข้อบังคับให้ชัดเจนเพื่อมิให้เกิดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนกัน ซึ่งก่อให้เกิดการสิ้นเปลืองทั้งงบประมาณและเวลาทั้งผู้มาชี้แจงและกรรมการ

เอกสารอ้างอิง

สุกัญญา หอมชื่นชม. (๒๕๔๗). ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดจำนวนคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภา. เอกสารการศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.



การปฏิรูประบบคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร

จัดทำเอกสารวิชาการโดย อภิงค์ญา วงษานุทัศน์
เรียบเรียงโดย พงณา ธีรามนตร์ วิทยากรชำนาญการพิเศษ

เอกสารวิชาการส่วนบุคคลเรื่อง การปฏิรูประบบคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร
ได้อธิบายสภาพปัญหาและมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑. ปัญหาและอุปสรรคด้านการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ดังนี้

- จำนวนคณะกรรมการมีมากและมีการทำงานที่ซ้ำซ้อน โดยมีตัวอย่างการปฏิบัติภารกิจ
ของคณะกรรมการที่ทำงานซ้ำซ้อนกันเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ซึ่งเป็นสาเหตุมาจากการขาดความชัดเจนในภารกิจ
หลัก และขอบเขตการดำเนินงาน เช่น การศึกษาสอบสวนกรณียาเสพติด ก็จะมีการดำเนินการโดย
คณะกรรมการการปกครอง คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการการตำรวจ
เป็นต้น นอกจากนี้ยังเห็นว่า การพิจารณาของคณะกรรมการมีความประสงค์ในการสร้างผลงานที่เห็นผลใน
ระยะสั้น โดยตรวจสอบประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าและเป็นที่น่าสนใจของสาธารณะมาพิจารณาก่อน
มากกว่ามุ่งแก้ไขปัญหาระยะยาวหรือผลลัพธ์เชิงนโยบายของรัฐบาล

- การทำงานด้านนิติบัญญัติ ปรากฏว่า คณะกรรมการส่วนใหญ่ไม่มีความชัดเจนในการ
ปฏิบัติหน้าที่ร่างกฎหมาย พิจารณากฎหมายอย่างต่อเนื่องที่จะนำไปสู่การทำงานที่จะพัฒนาคณะกรรมการ
ให้เป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในงานที่มีความสนใจทั้งงานนิติบัญญัติ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และ
งานอื่น ๆ

๒. ปัญหาและอุปสรรคด้านระบบงานของคณะกรรมการ ดังนี้

- ด้านระบบช่วยอำนวยความสะดวก โดยถ้าพิจารณาในส่วนของผู้แทนที่ประจำคณะกรรมการ
แล้ว ปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการมีการศึกษาสูงโดยบางคนจบการศึกษาในระดับปริญญาโท
อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่เหล่านี้จะต้องปฏิบัติงานเฉพาะให้สำเร็จลุล่วงไปก่อน เช่น การออกหนังสือนัดประชุม
การออกหนังสือเชิญผู้มาชี้แจง การจัดทำบันทึกการประชุม ฯลฯ จึงทำให้ไม่สามารถพัฒนางานด้านวิชาการให้
เกิดขึ้นได้เพราะเป็นงานที่ต้องใช้เวลาค้นคว้าพอสมควร นอกจากนี้ ควรจัดทำระบบข้อมูลของคณะกรรมการ
เพื่อให้มีข้อมูลที่ทันสมัยหรือดีกว่าทางฝ่ายบริหาร

- ด้านพฤติกรรมของกรรมการในเรื่องการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ทางการเมือง ทั้งนี้ อาจ
พิจารณาได้ว่า พฤติกรรมของกรรมการบางคนจะส่งผลกระทบต่อผลงานของคณะกรรมการ แต่ประเด็น
ดังกล่าวเป็นปัญหาส่วนบุคคลมากกว่าปัญหาเชิงระบบ อย่างไรก็ตาม มีความจำเป็นต้องหาทางแก้ไขและ
ป้องกันปัญหาดังกล่าว นอกจากนี้ ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ กรรมการขาดความรู้ความชำนาญงาน เพื่อ
ทำหน้าที่ในคณะกรรมการที่กรรมการแต่ละคนดำรงตำแหน่ง ทั้งนี้ อาจจะเป็นผลมาจากการที่พรรค
การเมืองแต่ละพรรคไม่อาจจัดหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดในพรรคที่มีคุณสมบัติ ความรู้ความชำนาญ
ตรงกับภารกิจของคณะกรรมการแต่ละคนได้ เพราะข้อจำกัดในจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัด
พรรคการเมืองนั้น ๆ



ข้อเสนอแนะ

แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิการ ดังนี้

๑. ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิการ

- การเพิ่มบทบาทด้านการพิจารณาร่างกฎหมายที่เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร โดยให้กำหนดในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้คณะกรรมการสิทธิการสามัญพิจารณาร่างกฎหมายฯ ที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรก่อนการรับหลักการในวาระที่ ๑ และเมื่อมีการรับหลักการในวาระที่ ๑ จึงจะมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเหมือนกับที่เคยปฏิบัติมา

- ให้มีคณะกรรมการสามัญขึ้นมาคณะหนึ่ง เพื่อแก้ปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนของคณะกรรมการคณะต่าง ๆ โดยให้มีหน้าที่พิจารณาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ต่าง ๆ ว่า ควรจะอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการใด แล้วจึงส่งเรื่องร้องเรียนหรือร้องทุกข์นั้นไปยังคณะกรรมการสามัญคณะนั้น ๆ ต่อไป

๒. ด้านระบบงานของกรรมการสิทธิการ

- ควรมีการจัดทำแผนปฏิบัติการของคณะกรรมการสิทธิการสำหรับการปฏิบัติงานในแต่ละปี และนำเสนอต่อที่ประชุมร่วมของประธานคณะกรรมการสิทธิการ เพื่อให้มีการจัดลำดับความสำคัญของภารกิจที่จะทำ โดยให้อาภารกิจหลักของคณะกรรมการสิทธิการเป็นสาระสำคัญ

- ควรมีการกำหนดมาตรฐานในการทำงานของคณะกรรมการสิทธิการ เพื่อมิให้เกิดความแตกต่างระหว่างคณะกรรมการด้วยกันเอง และเพื่อความเป็นเอกภาพตลอดจนมาตรฐานเดียวกันในกระบวนการปฏิบัติงานของระบบกรรมการสิทธิการในรัฐสภาไทย ทั้งนี้ ยังให้จัดทำระเบียบวิธีปฏิบัติในการดำเนินภารกิจของคณะกรรมการทุกชั้นตอน เสมือนกับกฎหมายวิธีสบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือประมวลกฎหมายอาญา

- แบ่งแยกหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการสิทธิการให้มีความชัดเจนในงานด้านธุรการและงานด้านวิชาการ เพื่อพัฒนาเจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการด้านงานวิชาการให้มีความเชี่ยวชาญด้านวิชาการในภารกิจของคณะกรรมการคณะนั้น ๆ และสร้างผลงานด้านวิชาการที่เป็นประโยชน์ต่อระบบงานคณะกรรมการสิทธิการให้ได้ในที่สุด

- ควรส่งเสริมให้นำเอาระบบประชาธิปไตยมาใช้ในการทำงานของคณะกรรมการสิทธิการมากขึ้น

เอกสารอ้างอิง

อภิรักษ์กุล วรชานูทัศน. (๒๕๔๘). การปฏิรูประบบคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร.

เอกสารวิชาการส่วนบุคคล. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.

การพัฒนากระบวนการนิติบัญญัติของคณะกรรมการในระบอบรัฐสภาไทย

จัดทำรายงานการศึกษาโดย เจษ อนุกุลโกครัตน์
เรียบเรียงโดย อัญชลี จวงจันทร์ วิทยากรปฏิบัติการ

รัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นสถาบันนิติบัญญัติในการออกกฎหมายมาบังคับใช้ จึงมีความสำคัญที่จะต้องได้รับการดูแลให้เป็นไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย แต่เมื่อพิจารณากระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาไทยในปัจจุบันจะพบว่า เป็นไปอย่างล่าช้า การแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่ให้ทันสมัยยังขาดประสิทธิภาพโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ แม้กระบวนการนิติบัญญัติในระบอบรัฐสภาไทยจะมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง แต่พระราชบัญญัติที่ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติจนมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายยังถูกท้วงติงจากหลายฝ่ายว่าไม่มีความทันสมัย ไม่สามารถนำมาบังคับใช้และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมได้อย่างทันที่ทันที่ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

ปัญหาสำคัญที่ส่งผลต่อการพัฒนากระบวนการนิติบัญญัติ โดยเฉพาะด้านการตรากฎหมาย ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขมีดังต่อไปนี้

๑. ปัญหาในการเสนอร่างพระราชบัญญัติพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ให้สิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ไว้ดังนี้ ๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอได้ภายใน ๒ ประการ คือ ประการแรก ต้องได้รับมติจากพรรคการเมืองที่สังกัดอยู่ให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ ประการที่ ๒ การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงลายมือชื่อรับรองเพื่อป้องกันไม่ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติมากเกินไป จากเงื่อนไขทั้ง ๒ ประการนี้ ปัญหาที่พบคือ ร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเหมือน ๆ กัน มักจะถูกเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหลายฉบับ ทำให้สภาผู้แทนราษฎรต้องเสียเวลาในการพิจารณาในวาระที่ ๑ มากเกินความจำเป็น ๒) กรณีคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ส่งผลให้เกิดประโยชน์แล้วขณะเดียวกันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐสภาก็ต้องการเสนอร่างพระราชบัญญัติในเรื่องเดียวกันอีก โดยการนำเสนอสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินั้นเสนอกลับเข้ามาในคราวเดียวกัน หรือมีสาระอื่น ๆ เพิ่มเติมเล็กน้อยโดยใช้เทคนิคทางการเมือง ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและเสียเวลาในการพิจารณา

๒. ปัญหาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรพบว่า ในหนึ่งปีสภาผู้แทนราษฎรมีการประชุมสามัญสามัญทั่วไป และสามัญสามัญนิติบัญญัติ ในแต่ละสมัยประชุมเพียง ๑๒๐ วันเท่านั้น ซึ่งในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีปัญหาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ สรุปโดยสังเขปคือ ประการแรก สมัยประชุมแต่ละสมัยจะมีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสัปดาห์ละ ๒ วัน คือ ในวันพุธและวันพฤหัสบดี ซึ่งแต่ละสมัยประชุมมีเวลาประชุม ๑๒๐ วัน ซึ่งสามารถประชุมได้ประมาณ ๓๒ ครั้ง และถ้าวันที่มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามปกติหรือมีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาที่ตรงกับวันหยุดราชการ วันสำคัญตามประเพณี (นักขัตฤกษ์) ก็จะทำให้เวลาในการประชุมมีน้อยลง ลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาการพิจารณาพระราชบัญญัติค้างการพิจารณาอยู่เป็นจำนวนมาก ประการที่ ๒ เรื่ององค์ประชุม มีอยู่บ่อยครั้งที่จำนวนสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุม ซึ่งพรรคฝ่ายค้านหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรครัฐบาลก็มักใช้เทคนิคในการขอใช้สิทธิบงกซ์ประชุม ซึ่งส่งผลให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปด้วยความล่าช้า และตกค้างในระหว่างการพิจารณาในวาระต่าง ๆ ของทุกสมัยประชุม ประการที่ ๓ การประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ กำหนดเพียงสิทธิของผู้สามารถจะอภิปรายได้ คือ ผู้เสนอญัตติหรือผู้แปร

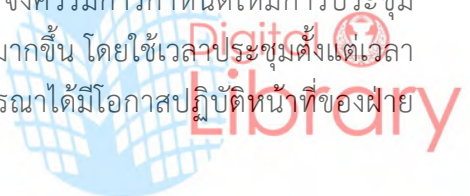
ญัตติ โดยไม่มีข้อจำกัดในเรื่องของระยะเวลาในการอภิปรายของแต่ละคนไว้ ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้คำพูดฟุ่มเฟือย หรือนำเอกสารมาอ่านโดยไม่จำเป็น หรือนำวัตถุใดเข้ามาแสดงในที่ประชุมโดยไม่ได้ขออนุญาตประธาน ลักษณะเช่นนี้เป็นอุปสรรคในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งผลให้เกิดความล่าช้า

๓. ปัญหาหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรพบว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดไว้เป็นไปด้วยความล่าช้า เพราะต้องเสียเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับ ประกอบกับไม่มีองค์กรใดของรัฐสภาหรือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่พิจารณาศึกษาข้อมูล และเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาก่อนการประชุม นอกจากนั้นการพิจารณาในวาระที่ ๒ โดยคณะกรรมการที่สภาตั้งขึ้น ยังพบว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนถึงแม้จะมีสิทธิเสนอคำแปรญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการ แต่เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว และเสนอรายงานการพิจารณาเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณานั้น ที่ประชุมต้องเสียเวลาในการพิจารณาเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสงวนคำแปรญัตติในแต่ละมาตราเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เพราะข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้มีการอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำ หรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมการได้สงวนความเห็นไว้ ทำให้มีสมาชิกสงวนคำแปรญัตติไว้เพื่อประสงค์ที่จะอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนมาก

จากประเด็นปัญหาดังกล่าว มีข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ไขปัญหาในการตรากฎหมายของรัฐสภาไทย เพื่อเสริมสร้างให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ดังนี้

๑. การปรับเปลี่ยนกระบวนการร่างและนำเสนอร่างกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้ร่างกฎหมายที่จะเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเกิดปัญหาความไม่ถูกต้องสมบูรณ์ และช่วยลดระยะเวลาในขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ให้สามารถพิจารณาได้อย่างรวดเร็วและรอบคอบ จึงควรมีการปรับปรุงกระบวนการร่างกฎหมาย โดยให้มี “คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมาย” ขึ้น ทำหน้าที่ในการร่วมพิจารณาร่างกฎหมายที่ผู้มีสิทธิเสนอ ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประชาชน ๑๐,๐๐๐ คน ร่วมกันเสนอ ด้วยการตรวจสอบหลักการและเหตุผลที่ต้องเสนอร่างกฎหมายนั้นก่อนนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ การมีคณะกรรมการพิเศษชุดนี้ก็เพื่อดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ตั้งแต่กระบวนการร่าง ตรวจสอบสาระสำคัญ บทบัญญัติ หลักการ ให้ถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของผู้เสนอและถูกต้องตามวิธีการร่างกฎหมาย นอกจากนั้น เมื่อมีร่างพระราชบัญญัติเสนอเข้ามา โดยมีหลักการ สาระสำคัญเดียวกันหรือเหมือนกันหลายฉบับให้คณะกรรมการรวมเป็นร่างเดียวกันเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

๒. การกำหนดกรอบระยะเวลาการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเปิดโอกาสให้สภาผู้แทนราษฎรมีมติในการกำหนดวันประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพียง ๒ วันต่อสัปดาห์ ได้แก่ วันพุธและวันพฤหัสบดี ตั้งแต่เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ร่างพระราชบัญญัติค้างอยู่ในระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมาก จึงควรมีการกำหนดให้มีการประชุมสัปดาห์ละ ๓ วัน เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรมีเวลาพิจารณาเรื่องต่าง ๆ มากขึ้น โดยใช้เวลาประชุมตั้งแต่เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา ทั้งนี้เพื่อให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่สภาจะพิจารณาได้มีโอกาสปฏิบัติหน้าที่ของฝ่าย



บริหารในตอนเช้า ในขณะที่เดียวกันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้ปฏิบัติภารกิจอื่นได้ เช่น การประชุม คณะกรรมการและการประชุมพรรคการเมือง เป็นต้น

๓. การปรับปรุงการจัดระเบียบวาระการประชุม เพื่อให้การจัดระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงสมควรปรับปรุงวิธีการจัดระเบียบวาระการประชุมใหม่ เพื่อให้เกิดความแน่นอนและเหมาะสม โดยจัดให้มีคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมาคณะหนึ่ง มีอำนาจการพิจารณาบรรจุเรื่องต่าง ๆ เข้าสู่ระเบียบวาระการประชุม โดยให้คณะกรรมการชุดนี้เป็นผู้จัดระเบียบวาระการประชุมและมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ ๑) พิจารณาจัดลำดับความสำคัญจำเป็นเร่งด่วนของเรื่องต่าง ๆ ที่จะบรรจุเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุม ๒) พิจารณากำหนดระยะเวลาในการพิจารณาระเบียบวาระการประชุมลำดับต่าง ๆ โดยกำหนดการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ญัตติและกระทู้ถามว่าแต่ละเรื่องควรจะใช้เวลาเท่าใด ๓) ให้คณะกรรมการจัดระเบียบวาระการประชุมของทุกสัปดาห์ให้แล้วเสร็จภายในวันศุกร์ เพื่อใช้ระเบียบวาระการประชุมในวันอังคาร พุธ และพฤหัสบดี (๔) ประสานงานกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารเวลาในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ เป็นไปด้วยความเหมาะสมตามเวลาที่กำหนดในระเบียบวาระการประชุม

เอกสารอ้างอิง

เจษ อนุกุลโกคาร์ตัน. (๒๕๕๒). การพัฒนากระบวนการนิติบัญญัติของคณะกรรมการในระบบรัฐสภาไทย. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.



ปัญหาของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

จัดทำรายงานการศึกษาโดย สรศักดิ์ เพียรเวช
เรียบเรียงโดย สุภากร จุลินทร วิทยากรชำนาญการพิเศษ

สภาพปัญหา

(๑) ปัญหาการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยที่ไม่มีการกำหนดเวลาของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร ในการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว ยกเว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น จึงทำให้กระบวนการตรากฎหมายของของไทยมีความล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ พิจารณาได้จากการตราพระราชบัญญัติที่มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายได้เพียงไม่กี่ฉบับต่อปี

(๒) ปัญหาเรื่องการส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการการสามัญ สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ด้วยเหตุว่า สภาผู้แทนราษฎรได้ส่งร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมการการสามัญพิจารณาน้อยมาก แต่ไปใช้การการตั้งคณะกรรมการวิสามัญทำหน้าที่พิจารณากฎหมายแทน จึงเป็นผลให้คณะกรรมการการสามัญไม่มีบทบาทในการพิจารณากฎหมายเท่าที่ควร

(๓) ปัญหาเรื่องตัวบุคคลที่เป็นกรรมาธิการในคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เนื่องจากไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้าไปเป็นกรรมาธิการไว้อย่างชัดเจน และปัญหาที่พบจากการศึกษาคือ ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญและขาดประสบการณ์ในร่างพระราชบัญญัติที่มีความรับผิดชอบในการพิจารณา จึงทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขาดประสิทธิภาพ

(๔) ปัญหาเรื่องการรับฟังความเห็นสาธารณะของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร โดยที่ไม่ปฏิบัติตามบัญญัติที่กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว เพื่อไปเข้าสู่กระบวนการรับฟังความเห็นสาธารณะ ทั้งนี้ การรับฟังความเห็นสาธารณะ เป็นเรื่องที่สำคัญและมีประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะการตรากฎหมายย่อมจะมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในทางตรงและทางอ้อมรวมทั้งอาจทำให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งในภายหลังได้

(๕) ปัญหาเรื่องคณะผู้ช่วยเลขาธิการของคณะกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยที่คณะผู้ช่วยเลขาธิการเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน มีหน้าที่สำคัญในการสนับสนุนงานของคณะกรรมการ แต่เมื่อพิจารณาถึงคุณสมบัติของคณะผู้ช่วยเลขาธิการแล้ว ยังมีความไม่เหมาะสมเพราะบุคคลที่ได้รับคัดเลือกเข้ามาเป็นคณะผู้ช่วยเลขาธิการ โดยเป็นเครือญาติหรือผู้สนับสนุนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือบุคคลที่พรรคการเมืองส่งเข้ามาดำรงตำแหน่งดังกล่าว จึงทำให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนหรือไม่เหมาะสม

ข้อเสนอแนะ

(๑) ควรมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งของสภาผู้แทนราษฎรไว้ โดยกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งของสภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสร็จภายใน ๓๖๐ วัน และต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องการเงินให้เสร็จภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรได้บรรจุระเบียบวาระร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้ในระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

(๒) ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้คณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้บรรจุระเบียบวาระไว้ในระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

(๓) ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดให้มีวิธีการรับฟังสาธารณะ (Public Hearing) ก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งของสภาผู้แทนราษฎร จะส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่สอง/วาระที่สามต่อไป

(๔) ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดคุณสมบัติหลักเกณฑ์ และกระบวนการสรรหาบุคคลที่จะเข้ามาเป็นคณะผู้ช่วยเลขาธิการในคณะกรรมการประจำสภาผู้แทนราษฎรให้ชัดเจน เพื่อให้ได้คณะผู้ช่วยเลขาธิการที่เหมาะสม มีความรู้ในการร่างกฎหมายและมีคุณภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป รวมทั้งให้มีคณะผู้เชี่ยวชาญเข้ามาเป็นคณะผู้ช่วยเลขาธิการในคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

(๕) ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งของสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งต้องเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่านิติศาสตรมหาบัณฑิต และผ่านการอบรมหลักสูตรการร่างกฎหมายอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้บุคคลดังกล่าวทำหน้าที่ช่วยเลขาธิการในคณะกรรมการการเลือกตั้งของสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

เอกสารอ้างอิง

สรศักดิ์ เพียรเวช. (๒๕๔๓). ปัญหาของคณะกรรมการการเลือกตั้งของสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ :

มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

การศึกษาเชิงเปรียบเทียบการพัฒนาการเมืองไทยและญี่ปุ่นในช่วงเวลา ๒๒ ปี

(พ.ศ. ๒๕๓๒ - ๒๕๕๓)

[เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอแนะในการเพิ่มบทบาทด้านการตรากฎหมายของคณะกรรมการธิการ]

จัดทำรายงานการศึกษาโดย ฐาภรณ์ จุลินทร วิทยากรชำนาญการพิเศษ

สาระส่วนหนึ่งของรายงานการศึกษานี้ ได้อธิบายและมีข้อเสนอแนะสำหรับการเพิ่มบทบาทด้านนิติบัญญัติของคณะกรรมการธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

บทบาทของคณะกรรมการธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎรญี่ปุ่นมีค่อนข้างสูงในการพิจารณาร่างกฎหมายและคณะกรรมการธิการสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ แต่บทบาทของคณะกรรมการธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎรไทยในปัจจุบันมีทิศทางในทางตรงกันข้าม โดยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการธิการสามัญ จะให้ความสำคัญต่อการพิจารณาศึกษาหรือการสอบสวนสำหรับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน มากกว่าการพิจารณากฎหมาย

แม้ว่าบทบัญญัติตามความในข้อ ๑๑๗ แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ จะบัญญัติให้คณะกรรมการธิการสามัญเป็นองค์กรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ ๒ ก็ได้ แต่ทว่าในทางปฏิบัติสภาผู้แทนราษฎรจะมีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแทนที่จะมอบหมายให้คณะกรรมการธิการสามัญเป็นผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยคาดว่าน่าจะมีสาเหตุดังนี้

ประการที่ ๑ คณะกรรมการธิการสามัญมีจำนวนเพียง ๑๕ คนซึ่งอาจมีจำนวนน้อยเกินไปที่จะไปพิจารณากฎหมายที่สำคัญ

ประการที่ ๒ คณะกรรมการธิการสามัญอาจมีความรู้และความเชี่ยวชาญในเรื่องกฎหมายในระดับหนึ่ง แต่อาจไม่เพียงพอที่จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญได้ จึงต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายหรือผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ ที่เป็นบุคคลภายนอกมาร่วมเป็นกรรมการด้วย

ประการที่ ๓ ถ้ามีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จะเป็นผลให้คณะรัฐมนตรีมีสิทธิเสนอชื่อบุคคลมาเป็นกรรมการในสัดส่วนไม่เกิน ๑ ใน ๔ ของจำนวนกรรมการทั้งหมด ตามที่บัญญัติไว้ในข้อ ๘๓ แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งในทางปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้รัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการในสัดส่วนคณะรัฐมนตรี

ประการที่ ๔ ถ้าให้คณะกรรมการธิการสามัญคณะใดคณะหนึ่งพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ จะเป็นผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่อยู่ในคณะกรรมการธิการสามัญคณะนั้น แต่ประสงค์จะร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นด้วย ไม่อาจเข้าร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นดังกล่าวได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการธิการสามัญในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ปรากฏได้ว่า เป็นประเด็นเดียวกันโดยเปรียบเทียบ “เหรียญที่มีสองด้าน” เพราะเจตนารมณ์ของการตรากฎหมายขึ้นมาให้มีผลบังคับใช้เพื่อเป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดิน ถ้าร่างกฎหมายฉบับใดมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้วย่อมมีผลให้คณะกรรมการธิการสามัญที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการติดตามผลการบังคับใช้ของกฎหมายฉบับนั้นต่อไป จึงควรให้คณะกรรมการธิการสามัญมีบทบาทตั้งแต่ขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมาย

ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มบทบาทคณะกรรมการวิชาการสามัญในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ โดยการกำหนดให้คณะกรรมการวิชาการสามัญเป็นกลุ่มย่อย (Sub set) ของคณะกรรมการวิชาการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติหรือคณะกรรมการพิจารณาเรื่องอื่น ๆ โดยมีลำดับขั้นตอนการดำเนินการดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติที่เสนอตั้ง คณะกรรมการวิชาการวิสามัญ ที่เสนอมานั้น เกี่ยวข้องกับภารกิจของคณะกรรมการวิชาการสามัญคณะใด โดยในกรณีที่เป็น ร่างพระราชบัญญัติที่อาจพิจารณาว่า กระทรวงใดเป็นเจ้าของร่างพระราชบัญญัติหรือในร่างพระราชบัญญัติที่มีการระบุ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดรักษาการตามพระราชบัญญัติ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการศึกษาที่ระบุว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ ก็ควรจะเป็นภารกิจของคณะกรรมการการศึกษาในการพิจารณา

ขั้นตอนที่ ๒ ในกรณีที่มีการตั้งคณะกรรมการวิชาการวิสามัญที่มีจำนวนตั้งแต่ ๔๐ คนขึ้นไปให้ คณะกรรมการวิชาการวิสามัญคณะนั้นประกอบด้วย ส่วนที่ ๑ คือ บุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อจำนวนไม่เกิน ๑ ใน ๔ ของคณะกรรมการวิชาการวิสามัญ สำหรับส่วนที่ ๒ จะเป็นคณะกรรมการวิชาการสามัญ คณะที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าเกี่ยวข้อง และส่วนที่ ๓ จึงจะเป็นบุคคลอื่น

ดังนั้น สมการของการตั้งคณะกรรมการวิชาการวิสามัญที่มีจำนวน ๔๐ คน จะมีดังนี้

คณะกรรมการวิชาการวิสามัญ ๔๐ คน = กรรมการในสัดส่วนคณะรัฐมนตรี จำนวน ๑๐ คน + คณะกรรมการวิชาการสามัญ จำนวน ๑๕ คน + บุคคลอื่นที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติตั้ง จำนวน ๑๕ คน

ขั้นตอนที่ ๓ ในกรณีที่มีการตั้งคณะกรรมการวิชาการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ถ้าสมมติว่า มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิชาการวิสามัญ จำนวน ๖๐ คน และเห็นควรให้คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณร่วมพิจารณาในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ดังนั้น สมการของการตั้งคณะกรรมการวิชาการวิสามัญพระราชบัญญัติงบประมาณฯ มีดังนี้

คณะกรรมการวิชาการวิสามัญ ๖๐ คน = กรรมการในสัดส่วนคณะรัฐมนตรี จำนวน ๑๕ คน + คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ จำนวน ๑๕ คน + บุคคลอื่นที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติตั้ง จำนวน ๓๐ คน

อนึ่ง คณะกรรมการวิชาการวิสามัญที่มีจำนวนน้อยกว่า ๔๐ คน ไม่ต้องดำเนินการในรูปแบบนี้ รวมทั้ง คณะกรรมการวิชาการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือ ผู้พิการ หรือผู้ทุพพลภาพ และคณะกรรมการวิชาการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ ก็ไม่ต้องดำเนินการในรูปแบบนี้เช่นกันเนื่องจากข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฯ มีบทบัญญัติสำหรับคณะกรรมการวิสามัญ ๒ ประเภทนี้โดยเฉพาะอยู่แล้ว

ดังนั้น จึงอาจจัดทำในรูปแบบของร่างแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยเพิ่มเป็นข้อ ๑๑๗/๑ ดังนี้

“ข้อ ๑๑๗/๑ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของ สภาหรือญัตติขอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญอยู่ในขอบเขตภารกิจของคณะกรรมการวิชาการสามัญคณะใด

ถ้าสภามีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญที่มีจำนวนกรรมการตั้งแต่ ๔๐ คนขึ้นไปให้ คณะกรรมการวิสามัญประกอบด้วยบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวน กรรมการทั้งหมดรวมกับจำนวนกรรมการเท่าที่มีอยู่ในคณะกรรมการวิสามัญตามวรรคหนึ่ง และไป หักกับจำนวนกรรมการทั้งหมดในคณะกรรมการวิสามัญ จึงจะเป็นจำนวนบุคคลที่สมาชิกเสนอให้ที่ ประชุมเลือกในลำดับถัดไป โดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละ พรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภา

ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญ เกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการ หรือผู้ทุพพลภาพ และคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ”

โดยสรุปแล้ว การแก้ไขข้อบังคับการประชุมฯ ดังกล่าวข้างต้น จะเป็นประโยชน์ต่อการเพิ่ม บทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ด้านนิติบัญญัติมากขึ้น และยังก่อให้เกิดประโยชน์สำหรับการสร้างความเชี่ยวชาญ เฉพาะด้านในภารกิจนั้น ๆ สำหรับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการวิสามัญเพราะ การได้รับข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่มากขึ้นจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และยังสอดคล้องกับแนวทางการ พิจารณากฎหมายของหลายประเทศที่กำหนดให้คณะกรรมการวิสามัญเป็นกลไกของสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภาในเรื่องนี้ นอกจากนี้ ยังเป็นทางเลือกประการหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร หากมีความประสงค์จะให้ คณะกรรมการวิสามัญเป็นกลุ่มย่อย (Sub set) ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ด้วยการกำหนดตั้งคณะกรรมการวิสามัญที่มีกรรมการจำนวนตั้งแต่ ๔๐ คนขึ้นไปก็ได้

เอกสารอ้างอิง

ฐาгур จุลินทร. (๒๕๕๔). การศึกษาเชิงเปรียบเทียบการพัฒนาการเมืองไทยและญี่ปุ่นในช่วงเวลา ๒๒ ปี (พ.ศ. ๒๕๓๒ – ๒๕๕๓). [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก www.library2.parliament.go.th/ebook/content-ebbas/2554-thakoon.pdf

